

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>6813</b>
• <i>Audition de M. Philippe Varin, ancien président de France Industrie, chargé d'une mission sur la sécurisation de l'approvisionnement de l'industrie en matières premières minérales.....</i>	<i>6813</i>
• <i>Audition de M. François Jacq, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).....</i>	<i>6828</i>
• <i>Volet énergie du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Présentation des travaux (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6840</i>
• <i>Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen de la proposition de résolution européenne (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6840</i>
• <i>Mission d'information sur l'énergie et l'hydrogène nucléaires – Communication (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6840</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	 <b>6841</b>
• <i>Audition de M. René Troccaz, consul général de France à Jérusalem (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6841</i>
• <i>Désignation de rapporteurs .....</i>	<i>6841</i>
• <i>Missions d'information – Désignation des membres et des rapporteurs.....</i>	<i>6841</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	 <b>6845</b>
• <i>Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de M. Stanislas Niox-Chateau, co-fondateur et président-directeur général de Doctolib.....</i>	<i>6845</i>
• <i>Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Échange de vues sur le calendrier des travaux.....</i>	<i>6849</i>
• <i>Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.....</i>	<i>6849</i>
• <i>Proposition de loi relative à l'innovation en santé – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>6863</i>
• <i>Enquête de la Cour des comptes sur la médicalisation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – Audition de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes.....</i>	<i>6873</i>

- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition du professeur Henrik Ullum, directeur, et du docteur Marianne Voldstedlund, responsable de la prévention des maladies infectieuses, du Statens Serum Institut (Danemark)..... 6888*
- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 - Examen du rapport ..... 6894*
- *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 – Examen des amendements de séance ..... 6904*

## **COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 6907**

- *« L'ouverture du secteur ferroviaire, quel bilan ? » - Audition avec des nouveaux entrants ..... 6907*
- *Paquet « ajustement à l'objectif 55 » - Échanges de vues sur les travaux préparatoires de la commission des affaires européennes relatifs à la proposition de résolution européenne ..... 6919*
- *Audition de représentants des administrations centrales de l'État sur la présence de nitrates d'ammonium dans les ports (sera publié ultérieurement)..... 6931*
- *Communication ..... 6932*
- *Paquet « ajustement à l'objectif 55 » - Examen de la proposition de résolution européenne (sera publié ultérieurement)..... 6932*

## **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 6933**

- *Désignation de rapporteurs ..... 6933*
- *Bilan des mesures éducatives du quinquennat – Présentation du rapport d'information ..... 6933*

## **COMMISSION DES FINANCES..... 6953**

- *Contrôle budgétaire – Financement de la recherche patrimoniale par le ministère de la culture et enseignement supérieur du spectacle vivant – Communication..... 6953*
- *Dossiers traités dans le cadre du Conseil des ministres de l'économie et des finances (Ecofin) de la Présidence française de l'Union européenne – Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance (sera publié ultérieurement) ..... 6962*
- *Contrôle budgétaire – Instituts hospitalo-universitaires et financement de la recherche biomédicale en France – Communication..... 6962*
- *Mesures de soutien à l'industrie aéronautique – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de Mme Françoise Bouygard, conseillère maître à la Cour des comptes, et de MM. Pierre Bourlot, délégué général du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS), Marwan Lahoud, président exécutif de Ace capital partners et Pierre Moschetti, sous-directeur de la construction aéronautique à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ..... 6970*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 6989**

- *La réunion, suspendue à 10 h 55, est reprise à 11 h 10..... 6989*
- *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)..... 6989*
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale – Examen des amendements au texte de la commission..... 7000*
- *Mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie – Création et désignation des membres ..... 7004*
- *Mission conjointe de contrôle, avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur la délinquance des mineurs – Création et désignation des membres ..... 7004*
- *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 – Examen des amendements au texte de la commission et proposition de loi visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 – Examen des amendements au texte de la commission..... 7005*
- *Proposition de loi visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 – Examen des amendements au texte de la commission..... 7005*
- *Propositions de nomination de M. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, et de M. François Séners et Mme Jacqueline Gourault 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 – Examen des rapports..... 7006*
- *Audition de M. Julien Boucher, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ..... 7011*
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides..... 7018*
- *Audition de M. François Séners, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel..... 7018*
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le président du Sénat, de M. François Séners pour siéger au Conseil constitutionnel..... 7026*

- *Audition de Mme Jacqueline Gourault, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel*..... 7027
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Jacqueline Gourault aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel* ..... 7035
- *Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président de la République, de M. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, et de Mme Jacqueline Gourault aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel*..... 7035
- *Proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 7037

#### **COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 7043**

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes*..... 7043

#### **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 » ..... 7063**

- *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, et Jean-Luc Chetrit, directeur général de l'Union des marques* ..... 7063
- *Audition de M. Laurent Solly, directeur général de Facebook France*..... 7082
- *Audition de M. Alain Weill, ancien président-directeur général d'Altice France* ..... 7097
- *Audition de M. Sébastien Missoffe, directeur général de Google France* ..... 7108
- *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, et Mme Marie-Laure Daridan, directrice des relations institutionnelles de Netflix France* ..... 7119
- *Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture (sera publié ultérieurement)*..... 7135

#### **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE..... 7137**

- *Audition de M. Thomas Fatôme, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie*..... 7137
- *Audition de Mme Katia Julienne, directrice générale de l'offre de soins du ministère des solidarités et de la santé*..... 7153
- *Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé (sera publié ultérieurement)*..... 7163

**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.. 7165**

- *Désignation de rapporteurs* ..... 7165
- *Audition de M. Pierre-Jean Lancry, président par interim, et Mme Nathalie Fourcade, secrétaire générale, du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (sera publié ultérieurement)*..... 7165

**MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE ..... 7167**

- *Audition de Mme Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse* ..... 7167
- *Audition de M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)*..... 7177
- *Stages de citoyenneté – Audition de Mme Céline Alhéricier, directrice d'ABC Insertion (sera publié ultérieurement)*..... 7184
- *Audition de M. Luc Ferry, philosophe et ancien ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (sera publié ultérieurement)*..... 7184

**MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » ..... 7185**

- *Audition d'organisations non gouvernementales (ONG) autour de MM. François Chartier, chargé de campagne Océan et pétrole de Greenpeace France, Ludovic Frère Escoffier, responsable du programme Vie des océans de WWF, Denez L'Hostis, président d'honneur de France Nature Environnement (FNE) et du Dr Frédéric Le Manach, directeur scientifique de Bloom (sera publié ultérieurement)*..... 7185

**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 ? »..... 7187**

- *Audition 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, Mmes Laurence Burgorgue-Larsen, professeure de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, Diane Fromage, chercheuse individuelle Marie Sklodowska-Curie à Sciences Po et Hélène Gaudin, professeure de droit public à l'université Toulouse I Capitole..* 7187
- *Audition de M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge français à la Cour de justice de l'Union européenne (sera publié ultérieurement)*..... 7208

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE/INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE » ..... 7209**

- *Audition de M. Xavier Jaravel, professeur d'économie, membre du Conseil d'analyse économique ..... 7209*
- *Audition de MM. Laurent Champaney, président de la Conférence des grandes écoles, et Romain Soubeyran, directeur général de CentraleSupélec ..... 7220*
- *Audition de M. André Loesekrug-Pietri, directeur de la Joint European Disruptive Initiative... 7231*
- *Audition de M. Emmanuel Chiva, directeur de l'Agence de l'Innovation de Défense (AID) (sera publié ultérieurement)..... 7242*
- *Audition de MM. Manuel Tunon De Lara, président de France Universités et Alain Fuchs, président de l'Université PSL (Paris Sciences & Lettres) (sera publié ultérieurement) ..... 7242*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE » ..... 7243**

- *Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente du Haut conseil pour le climat (sera publié ultérieurement)..... 7243*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 28 FÉVRIER ET À VENIR ..... 7245**

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 16 février 2022**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 35.***Audition de M. Philippe Varin, ancien président de France Industrie, chargé d'une mission sur la sécurisation de l'approvisionnement de l'industrie en matières premières minérales**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. Philippe Varin, ancien président de France Industrie, qui est accompagné de M. Jean-Marie d'Anjou, directeur général délégué de France Industrie.

Monsieur Varin, vous êtes l'un des grands « capitaines d'industrie » que compte notre pays, puisque vous avez été à la tête de groupes tels que PSA Peugeot Citroën, Pechiney, Orano ou encore Suez. Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation. C'est aujourd'hui sur un sujet précis que nous souhaiterions vous entendre. En effet, vous avez rendu au Gouvernement, il y a environ un mois, un rapport sur la « sécurisation de l'approvisionnement de l'industrie française en matières premières minérales ». Bien sûr, ni le calendrier ni le choix de cette thématique de travail ne sont des coïncidences, mais plutôt des évidences au regard des deux années qu'ont traversé nos entreprises industrielles : la pandémie de Covid-19, qui a soudainement mis à l'arrêt – en France plus qu'ailleurs – l'activité productive ; puis un redémarrage progressif, qui n'a pas encore permis de retrouver les niveaux de 2019 ; et désormais des tensions durables sur l'approvisionnement en intrants stratégiques, tels que les semi-conducteurs. Sans compter les défis structurels qui s'annoncent : transition numérique, transition environnementale et transition énergétique.

Comment donner à l'industrie française les moyens d'affronter ces défis, mais surtout comment garantir à notre pays une base industrielle résiliente, qui assure les besoins stratégiques de la Nation et limite notre dépendance aux facteurs externes ? C'est là la question qui nous intéresse aujourd'hui et sur laquelle nous avons souhaité vous entendre, à la lumière de votre connaissance de l'industrie française et de vos récents travaux. En effet, notre commission a initié – et c'est aujourd'hui la première audition de ce cycle – des travaux sur la souveraineté économique de notre pays. Mes collègues corapporteurs, Amel Gacquerre et Franck Montaugé, compléteront tout à l'heure ce propos introductif et vous adresseront leurs questions.

Pour amorcer notre discussion, je souhaiterais recueillir votre analyse sur les aspects suivants.

Le rapport dont vous êtes l'auteur se concentre sur les matières premières minérales et leur rôle dans l'industrie française. Vous estimez, vous me le confirmerez, que la demande pour ces matières sera multipliée par 3 ou par 4 dans les années à venir en raison de nos efforts de transition énergétique. Or la France importe près de 100 % de ses besoins – un peu moins en ce qui concerne le nickel, grâce à la Nouvelle-Calédonie. Vous estimez aussi, je crois, que d'ici à 2030, malgré les efforts conduits, l'Europe ne pourra pas produire plus de 20 % à 30 % de ses besoins en matières premières minérales. Pourriez-vous nous dire un mot

de votre constat à cet égard : quel serait l'effet « domino » d'une pénurie de minerais dans l'industrie française, risque aujourd'hui bien réel ? Quel est aujourd'hui notre degré de vulnérabilité, et pour quelles filières ?

À l'occasion de l'examen de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », notre commission a adopté la réforme du code minier : notre rapporteur, Daniel Gremillet, a inscrit un objectif de « souveraineté minière » ; il a prévu que notre sous-sol fasse l'objet d'un recensement scientifique actualisé. C'est important, car nous sommes très conscients, ici au Sénat, que la transition énergétique et la souveraineté minière sont liées. S'il est vrai que l'énergie nucléaire nécessite de l'uranium, nous le savons tous, les énergies renouvelables aussi reposent sur des métaux rares ou précieux. Quel est votre point de vue sur cet enjeu ? Comment relancer notre activité minière ? Comment réussir la transition énergétique ? Quels sont les métaux et les secteurs les plus critiques ?

Ce n'est pas la première fois que le Gouvernement annonce se pencher sur le sujet de notre approvisionnement : en mars 2019, un rapport du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) intitulé *Analyse de la vulnérabilité d'approvisionnement en matières premières des entreprises françaises* lui avait déjà été remis. Votre travail sur le sujet vient-il confirmer ses conclusions ? Quel bilan faites-vous de la politique de l'État en matière de sécurisation de l'approvisionnement, avant la pandémie de Covid comme depuis ?

Après ces trois questions relatives aux constats, peut-être nous donnerez-vous votre avis sur les objectifs et les moyens. De votre point de vue, c'est-à-dire avec votre expérience d'industriel, quel doit être le rôle de l'État pour réduire la dépendance de l'industrie française et limiter les risques ? Est-ce un rôle actif, par exemple en encourageant l'exploitation de matières premières sur le territoire national – je pense à l'extraction minière ? Ou plutôt un rôle d'animateur et de soutien, en renvoyant aux filières et aux entreprises la responsabilité de s'organiser pour sécuriser leur approvisionnement ?

Pourriez-vous à cet égard nous dire un mot des actions conduites par les entreprises industrielles en la matière, tant les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) que les grands groupes ?

Enfin, ma dernière question sera plus politique. Dans le contexte que nous connaissons, où les tensions géopolitiques et l'instabilité vont croissant, où le multilatéralisme politique et économique est remis en cause, l'approvisionnement en matières premières deviendra-t-il un levier de guerre économique qui pourrait être manipulé par nos concurrents ?

Je vous cède maintenant la parole pour un propos liminaire. Les corapporteurs vous poseront ensuite à leur tour leurs questions, puis chacun de nos collègues pourra vous interroger.

**M. Philippe Varin, ancien président de France Industrie, chargé d'une mission sur la sécurisation de l'approvisionnement de l'industrie en matières premières minérales.** – Merci, madame la présidente, de cette introduction. Je suis très heureux de me trouver de nouveau devant la représentation nationale pour évoquer un sujet qui m'est cher, ayant passé 44 ans de ma vie dans le secteur des métaux : l'aluminium, l'acier, l'uranium, etc.



Cette mission m'a été confiée par les ministres Agnès Pannier-Runacher et Barbara Pompili, et j'en ai remis les conclusions provisoires le 10 janvier dernier. Nous nous sommes focalisés dans un premier temps sur les chaînes de valeur « batteries et aimants », car nous voulions donner un certain nombre de recommandations pratiques sur les questions les plus pressantes. Nous travaillons désormais sur les chaînes de valeur de l'électronique, de l'aéronautique et de l'hydrogène.

Cette mission visait à évaluer le degré de sécurité des approvisionnements de l'industrie en matériaux critiques et à formuler des propositions. Nous avons organisé en trois mois une centaine d'entretiens avec des entreprises minières, constructeurs automobiles, responsables politiques, etc. Le rapport n'est pas public, car il contient des informations confidentielles.

Dans son communiqué du 10 janvier, l'État a retenu de ce rapport plusieurs axes d'action : premièrement, le lancement de travaux préparatoires à la constitution d'un fonds d'investissement dans les métaux stratégiques ; deuxièmement, le soutien à des plateformes pour la localisation d'activités industrielles en France ; troisièmement, l'élaboration d'une feuille de route de recherche et développement sur ces questions ; quatrièmement, la mise en place de compétences sur ces nouveaux métiers ; cinquièmement, un label certifiable du concept de « mine responsable » ; sixièmement, enfin, la mise en place d'un observatoire des matériaux critiques et la nomination d'un délégué interministériel pour piloter l'ensemble de ces actions. Le plan d'investissement « France 2030 » mobilisera 1 milliard d'euros sur cette thématique, dont 550 millions sur des projets et 500 millions en fonds propres.

J'exposerai d'abord quelques éléments de contexte.

La mobilité électrique sur les batteries et les aimants constitue un enjeu majeur non seulement pour la France, mais aussi pour l'Union européenne. Pour que les objectifs du plan européen « *Fit for 55* » puissent être respectés, l'Europe devrait disposer en 2030 d'une capacité de batteries de 600 à 800 gigawattheures. Cela correspond à 38 *gigafactories* annoncées en Europe – dont certaines ne verront peut-être pas le jour -, dont 3 en France, et à 150 milliards d'euros d'investissement.

Depuis la *gigafactory* jusqu'aux mines, cinq étapes incluent le raffinage des métaux, la fabrication des précurseurs pour les éléments des batteries, des moteurs ou des aimants, puis le recyclage. Pour la France, on parle de 200 gigawattheures et 3 millions de véhicules électriques d'ici à 2030. À partir d'un objectif global pour le nombre de voitures, on arrive à des chiffres très importants concernant les besoins en matériaux critiques : nickel, cobalt et lithium.

Une batterie est composée de trois parties : l'anode, la cathode et, entre les deux, l'électrolyte. Les anodes sont faites en graphite ultra-pur, qui est fourni en totalité par la Chine, ainsi que d'autres métaux de « boost » tel le silicium ; les cathodes sont majoritairement du nickel, du cobalt et du manganèse, dont les sources sont contrôlées à 40 % à 60 % par les Chinois ; enfin, l'électrolyte est pour l'instant du lithium, qui se trouve un peu partout dans le monde. Pour les moteurs de voitures et d'éoliennes, on utilise des aimants, qui sont puissants quand on y intègre des terres rares, telles que le praséodyme, le néodyme et le dysprosium. Un moteur automobile possède de 2 à 5 kilos d'aimants, et une éolienne *offshore* en contient 600 kilos. Chaque smartphone en utilise environ 15 grammes.

Le monde d'après sera décarboné, mais très riche en métaux. Les risques de pénurie sont donc non pas un concept, mais une réalité. Pourquoi ? D'une part, notre décor géopolitique, régi par le pétrole et le gaz et fondé sur le triangle Arabie Saoudite, États-Unis et Russie, sera amené à changer. Ce triangle a déterminé beaucoup de choses : les guerres, notamment, mais aussi le degré de tolérance envers des excursions en dehors du référentiel de l'économie de marché, telles que l'organisation intergouvernementale des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Lorsque l'influence de ce triangle diminuera, la rivalité autour des métaux critiques, répartis sur toute la planète, opposera surtout la Chine et les États-Unis. Cela se traduit déjà dans les technologies-clés par un découplage : on ne peut travailler avec les deux pays simultanément ; il faut choisir son camp. À certains endroits, cela s'apparente déjà à une guerre des métaux. L'Australie, par exemple, est l'Arabie saoudite des métaux critiques pour la transition énergétique. Ses flux de minerai de fer vers la Chine vont probablement se poursuivre, mais pas forcément ceux des autres métaux. On trouve également en Afrique un terrain de jeu important de rivalités entre la Chine et les États-Unis.

Force est de constater que l'Europe n'est pas aujourd'hui sérieusement présente dans cette bataille. Les Chinois ont vingt ans d'avance et contrôlent 40 à 60 % de la chaîne de valeur des batteries et 90 % de la production d'aimants dans le monde. Nous devons réfléchir sérieusement à ce qu'implique un tel contrôle pour la production de moteurs de véhicules et d'éoliennes. En effet, cette situation ne me paraît pas tenable. Les États-Unis ont réagi fortement depuis cinq ans en mettant en place une « grande stratégie » qui associe différents ministères comme la justice, l'énergie, le commerce ou les relations internationales, pour parvenir à une coordination sur les cibles d'approvisionnement.

Par ailleurs, nous sommes face à une croissance explosive. Les extractions de la planète dans les trente prochaines années seront équivalentes à toutes celles qui sont intervenues depuis le début de l'humanité. Aujourd'hui, on extrait 100 milliards de tonnes de matières par an. Divisées par 7,8 milliards d'habitants, cela correspond à peu près à 17 tonnes par habitant, avec des différences selon les niveaux de vie. En Europe, nous extrayons en moyenne 30 tonnes de matière par personne et par an.

À cela s'ajoute une tendance, qui dure depuis plusieurs décennies, à l'augmentation de la population mondiale, du niveau de vie et de l'urbanisation. La décision de procéder rapidement, et pour l'éternité, à l'éviction du CO<sub>2</sub>, nécessite des surinvestissements massifs. On évoque rarement les tensions sur les matériaux que cela pourrait entraîner, avec des hausses de prix à la clef. Une éolienne, par exemple, a besoin d'énormément de ciment, d'acier et de cuivre. À l'horizon 2030, la demande en cuivre va être multipliée par deux, celle du nickel pour batterie par trois, et celle du lithium par quatre. Quand on sait que le développement d'une mine prend de cinq à dix ans, la situation de tension est assez inédite sur ces matériaux.

La tension entre l'offre et la demande comporte des risques de pénurie bien réels, liés à la situation géopolitique et à la concentration. Il faut s'en prémunir, car ce n'est pas une vue de l'esprit ! La République démocratique du Congo (RDC) contrôle 60 % à 70 % du cobalt. La Chine produit quant à elle 57 % des terres rares du monde, mais contrôle aussi la fin de la chaîne de valeur qui conduit à l'aimant. Des terres rares sont produites en Australie ou aux États-Unis par la société Mountain Pass, mais les aimants sont fabriqués en Chine, car la société n'est pas capable de le faire. -90 % des aimants sont aujourd'hui faits en Chine. Il y a dix ans, les Chinois avaient décidé du jour au lendemain de réduire leurs exportations de 30 %, ce qui a soulevé des problèmes importants. Or cela pourrait se reproduire dans le contexte actuel. Le lithium est quant à lui assez répandu sur l'ensemble de la planète, mais la

demande à moyen terme va exploser. Il est très présent dans les saumures d'Amérique latine, entre l'Argentine, le Chili et la Bolivie, autant de pays qui ont basculé politiquement très à gauche, avec des approches en matière de propriété minière qui peuvent être différentes.

Ces difficultés se sont posées récemment sur les composants électroniques – indispensables pour la production des automobiles – et sur le magnésium, pourtant non critique, mais que la Chine ne pouvait plus produire pour des raisons énergétiques et qui a manqué. L'aluminium est actuellement concerné et a vu son prix atteindre un niveau historique de 3 000 dollars par tonne du fait de la situation sanitaire. Comme vous l'avez dit, madame la présidente, l'Union européenne peut aujourd'hui fournir au mieux 20 % à 30 % de ses approvisionnements « en interne ».

J'en viens aux recommandations du rapport, en reprenant les points que vous avez évoqués.

Premièrement, nous devons être en mesure de sécuriser nos approvisionnements miniers. Il faut penser à la mine, mais aussi aux stades aval. Sur la sécurisation, les grands constructeurs automobiles passent dorénavant des contrats d'enlèvement pour dix ans avec les opérateurs miniers afin d'avoir accès au métal qui sera ensuite transformé. Cela ne se faisait pas avant, car les constructeurs s'appuyaient sur les fournisseurs pour cela.

Nous disposons aujourd'hui en Europe d'opérateurs miniers en nombre limité : le groupe Eramet ; Imerys, qui est plutôt un acteur des minéraux, mais extrait des micas lithifiés ; Orano, qui est spécialisé dans le nucléaire. Eramet est le principal acteur, et a fusionné avec les Chinois en Indonésie et en Argentine pour permettre son développement. Je citerai aussi Boliden, qui est une société minière suédoise. Néanmoins, nous n'avons pas de grand groupe de l'ampleur de Rio Tinto (RIO), Anglo American (AAL) ou BHP Billiton par exemple.

Pour rendre les approvisionnements moins risqués, nous suggérons de mettre en place un fonds d'investissement destiné à sécuriser les contrats d'enlèvement (« *offtake* ») des constructeurs automobiles ou des *gigafactories*. Sans qu'il devienne un opérateur minier, le fonds prendrait une participation minoritaire dans la mine visée. L'expérience montre en effet que le contrat tient tant que la matière existe ; sinon, la force majeure est invoquée par le minier. Cela est légitime, mais entraîne des conséquences sur la production de voitures. Pour avoir voix au chapitre, il faut avoir une part dans le capital des miniers. Il s'agirait de « *risk money* », car même si la tendance des prix est positive pour les dix prochaines années, les hauts et les bas seront inévitables et il faudra avoir les reins solides. Enfin, la sécurisation peut être favorisée par une diplomatie française et européenne bien ciblée. Un fonds pourrait se démarquer grâce à l'application des normes européennes.

Deuxièmement, nous devons parvenir à attirer en Europe, et si possible en France et à proximité des *gigafactories*, les éléments de chaîne de valeur aval : le raffinage des métaux, la fabrication des précurseurs de cathode, etc. À cet égard, j'ai proposé, avec l'initiative du maire de Dunkerque et de la Région Hauts-de-France, que la plateforme d'approvisionnement en batteries françaises se situe à Dunkerque. D'une part, trois *gigafactories* sont implantées à proximité : celle de Douai, de Douvrin, ainsi que Verkor, qui vient de s'implanter à Dunkerque voilà deux semaines. D'autre part, la logistique est de très bonne qualité, le foncier est disponible et les procédures administratives limitées, l'énergie est décarbonée (sachant que ces chaînes de valeur sont très énergivores) et son coût raisonnable. L'Accès régulé à l'énergie nucléaire historique (Arenh), en vertu duquel le prix

de l'électricité était de 46 euros/mégawattheure, disparaîtra en 2025. Or nous ne pourrions pas offrir des prix compétitifs reflétant l'attractivité du parc nucléaire français ; c'est pourtant l'un de nos atouts qu'il faut utiliser à bon escient.

Pour les aimants, un projet a été élaboré par Orano et Carester - société qui s'appuie sur les anciens personnels de l'usine de terres rares de La Rochelle, qui avait été fermée -, dont les compétences sont pointues. Le recyclage des aimants, afin de récupérer l'oxyde de terres rares, serait mis en place à Lacq. Ce site pourrait ultérieurement également développer la fabrication des métaux et des aimants, qui n'est pour l'instant pas significative en Europe.

Enfin, le code minier que vous évoquiez, madame la présidente, est un sujet clé. Il y va de l'existence de mines en France et en Europe. Il est essentiel, je l'ai dit aux ministres de l'industrie informellement réunis à Lens les 31 janvier et 1<sup>er</sup> février, que les mines soient intégrées dans l'acte II de la taxonomie européenne, à l'instar du gaz et du nucléaire. Sans cela, pas de financement, et nous ne pourrions pas les développer. De plus, les acteurs européens ne peuvent sans contradiction considérer ces activités comme « non propres », et vouloir ensuite récupérer les métaux produits hors d'Europe. Le rapport de la députée européenne Mme Hildegard Bentele est favorable à l'exploitation de mines « propres » sur le territoire européen, à condition que les normes d'exploitation soient certifiables. Cette responsabilité s'entend du respect de la biodiversité et de la lutte contre la corruption et le travail des enfants. Pour les industriels mineurs et les constructeurs automobiles, l'enjeu d'acceptabilité et pour leur marque est considérable. Le travail de normalisation et de labellisation est donc la priorité, associée à la taxonomie. La présidence française de l'Union européenne essaiera de faire en sorte que le règlement européen sur les batteries soit finalisé d'ici à la fin de ce semestre. Il y sera indiqué que les principes de « mine responsable » doivent être respectés. En outre sera instauré un passeport européen concernant la mesure des émissions de CO<sub>2</sub> produites par les batteries.

Au niveau européen, le financement est un autre enjeu majeur. Le fonds d'investissement pourrait opportunément s'ouvrir à une dimension européenne. Actuellement, les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) – ou *important projects of common european interest (IPCEI)* – fonctionnent bien pour les batteries. Il faudrait élargir le cadre des PIIEC afin que les États puissent financer leurs industries en assouplissant le droit commun sur les aides publiques.

En conclusion, il faut assurer simultanément la sécurisation des métaux, la localisation des activités à valeur ajoutée en aval, la réglementation sur la taxonomie et les « mines responsables ». Cela doit être mené de front, car nous sommes dans une course de vitesse et de compétitivité. Cela dépendra du travail collectif des industriels et des pouvoirs publics. Le président de Stellantis, Carlos Tavares, a déclaré que tout allait beaucoup trop vite. En réalité, on part de rien et il y a tout à construire !

Les vulnérabilités de la chaîne automobile et des nouveaux systèmes énergétiques, comme les éoliennes, sont parfaitement identifiées. Il conviendra de les repérer dans les secteurs de la microélectronique, de l'aéronautique et de l'hydrogène.

Pour ce qui est de la réforme du code minier, elle est en bonne voie. Les industriels ont à mener avec le Parlement un travail important de pédagogie à l'égard de l'opinion publique. Sans métaux critiques, les outils de mobilité feront défaut. S'agissant des « mines responsables », les pouvoirs publics et les industriels devront être très proactifs.

Jusqu'à présent, l'État a travaillé sur les situations de pénurie et mené un inventaire, chaîne de valeur par chaîne de valeur, pour détecter les chaînons manquants. Parmi les outils, distinguons la relocalisation d'activités et la localisation de nouvelles activités. Je ne pense pas que la relocalisation d'activités abandonnées puisse être de très grande envergure. Dans le deuxième cas, on met en place des activités dont la valeur ajoutée est compétitive sur le territoire européen. Les enjeux, en volume, sont beaucoup plus importants.

Concernant le rôle de l'État dans la réduction des risques, je suis très partisan de la coconstruction. Tout a pour l'instant été fait en synergie étroite entre l'État et les industries. Il est vital de continuer sur cette lancée.

On ne raisonne pas par taille d'entreprise, mais par filière. Toute la chaîne de valeur est concernée.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci pour ces propos passionnants.

**Mme Amel Gacquerre, rapporteure.** – Merci pour ces propos très complets. Quel regard portez-vous sur les coopérations européennes en vue de relocaliser certaines productions ou de créer de nouvelles filières structurantes ? Vous avez évoqué les PIIEC, les projets importants d'intérêt européen commun, qui autorisent les États à subventionner davantage des coopérations industrielles, et la nécessité de les élargir. Comment les industriels perçoivent-ils ce dispositif ? Ont-ils répondu à l'impulsion politique ?

Parmi les métaux critiques nécessaires à la transition énergétique, certains sont produits dans des pays peu coopératifs ou peu sûrs sur le plan international. Dans quelle stratégie globale les pays européens doivent-ils s'engager à cet égard ? Quelle est votre vision géopolitique ?

**M. Franck Montaugé, rapporteur.** – Merci. Monsieur Varin, vous avez évoqué l'inventaire des ressources stratégiques pour l'industrie. J'ai du mal à penser que l'État français n'en a pas d'idée précise, même si j'ai conscience que ces données peuvent revêtir un caractère fortement confidentiel. Pouvez-vous préciser vos propos sur ce sujet ?

J'ai été très sensible à la dimension diplomatique et géostratégique que vous avez donnée à cette problématique. Actuellement, je ne sens pas notre gouvernement très solide.

La mise en place de stocks stratégiques est-elle envisagée ?

Vous avez insisté sur la localisation de nouvelles activités. Récemment, un industriel a choisi de localiser une production de batteries en Allemagne plutôt qu'en France – à Valenciennes, me semble-t-il. Pourquoi ? Qu'a-t-il manqué à la France ?

Le fonds d'investissement que vous avez évoqué répond-il au manque de pouvoir d'achat de nos industriels ? Des mécanismes sont-ils envisagés pour les accompagner sur l'achat de matières stratégiques ? Le *Chips Act* de l'Union européenne, concernant les semi-conducteurs, est-il à la hauteur des enjeux ?

**M. Philippe Varin.** – Nous sommes au début des PIIEC. La ministre s'est exprimée sur le fait qu'il en fallait davantage. Il en existe deux sur les batteries. C'est ce qui a rendu possible la naissance d'Automotive Cells Company (ACC), en coopération entre Daimler, TotalEnergies et Stellantis. Il peut y en avoir d'autres, notamment dans le domaine des aimants. Les grandes sociétés ont conscience que les PIIEC existent, mais il faut en

assurer la promotion auprès de Bruxelles et des industriels, ainsi que des autres pays européens.

Nous avons l'opportunité d'un vrai partenariat gagnant-gagnant entre l'Afrique et l'Europe, entre des pays riches en ressources et des sociétés européennes qui s'engagent à un développement responsable, respectueux de l'environnement et apportant une valeur ajoutée locale claire. On a une vraie opportunité. Si nous émettons une norme « mine responsable » bien claire, nous offrirons une approche très distincte de celle des Chinois.

Notre corps diplomatique est très compétent ; il a déjà été recentré sur la diplomatie économique. Actuellement, nous avons choisi une douzaine de cibles, sur lesquelles les diplomates locaux sont à la manœuvre, avec la mise en place d'un pilotage central. Je fais confiance à nos ressources. En Afrique, dans le domaine économique, nous menons quelques actions, mais nous ne sommes pas du tout aussi actifs que d'autres États. Il y a un vrai potentiel à exploiter.

Nous sommes en train d'étudier la question des stocks stratégiques. Pour qu'un stock stratégique résiste dans la durée, il faut immobiliser des sommes colossales. Quand les métaux sont cotés, comme l'aluminium, les risques sont limités, mais quand ils ne sont pas cotés, c'est plus difficile. En outre, la qualité du lithium, du nickel ou du cobalt n'est pas standardisée comme celle du cuivre ou de l'aluminium. Il y a donc des difficultés techniques.

Il y a aussi des difficultés fiscales. L'Allemagne envisage de modifier la fiscalité pour une société qui voudrait se couvrir en mettant en place un stock stratégique. C'est important, car aujourd'hui, si une société a un stock de lithium dont le prix augmente, passivement, elle doit payer davantage d'impôts, car elle en dégage un résultat. Elle est donc pénalisée. Ce sujet mérite d'être approfondi techniquement et fiscalement.

Je ne saurais pas vous répondre concernant la localisation d'activités à Valenciennes.

Le fonds ne répond pas directement à une question de pouvoir d'achat, mais indirectement en quelque sorte. Les constructeurs automobiles ont une telle transformation à accomplir que le *cash* doit être utilisé à cette fin. Immobiliser de l'argent dans des mines n'est pas leur première priorité. L'idée est plutôt de mobiliser de l'argent prêt à être placé pour dix à quinze ans.

En cas de crise ponctuelle, l'État a toujours été présent pour aider les gros constructeurs.

Le *Chips Act* est très bien dimensionné. Que l'Europe ne produise que 10 % de ses besoins n'est pas supportable dans la durée. Les États-Unis ont pris des dispositions pour rapatrier de la production chez eux à la suite des difficultés avec les producteurs taiwanais. L'objectif européen de multiplier par quatre notre production de puces électroniques n'est pas évident à tenir, mais est absolument indispensable.

**M. Daniel Gremillet.** – Au Sénat, une grande question a été d'imposer l'objectif de souveraineté sur l'extraction dans la réforme du code minier. Le partagez-vous ? Que préconisez-vous pour l'atteindre ? La réforme du code minier a été présentée comme un outil au service de la relance des mines, mais les ordonnances n'ont toujours pas été prises. Qu'en pensez-vous ? Cette réforme place-t-elle la France en tête de l'activité minière durable ?

Nous sommes en panne de connaissances. Ne pensez-vous pas qu'il faut cartographier les sites miniers, recenser les minerais, donner l'état des approvisionnements ? Comment renforcer les liens entre chercheurs et industriels ?

Quelles sont vos préconisations en matière énergétique, notamment avec la fin de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) ?

**M. Jean-Claude Tissot.** – Merci pour vos propos liminaires clairs et vos premières réponses. Les métaux rares sont indispensables à la transition énergétique et à l'évolution des moyens de transport.

Dans vos conclusions, vous évoquez la création d'un label « mine responsable » à l'échelle européenne. Le Gouvernement pourrait reprendre cette proposition, comme il l'a évoqué dans un communiqué. Qu'entendez-vous par cela ? Quelle en est l'utilité ? Selon quels critères serait-il accordé : la gestion de l'eau, les déchets, les rejets gazeux, la concertation locale... ?

Élu du département de la Loire, je suis particulièrement attaché à l'après-mine. À Saint-Priest-la-Prugne, l'après-mine d'uranium pose problème. Quel est votre point de vue sur l'adéquation entre un code minier obsolète et les enjeux importants d'approvisionnement en matières premières minérales ? Comment intégrer ces préoccupations ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Vous dites que le monde va extraire 100 milliards de tonnes par an d'ici 2030, soit autant que l'humanité depuis ses débuts. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) ne vont pas manquer de réagir. Le manque d'acceptabilité, notamment au regard de l'empreinte carbone, peut freiner fortement le déploiement d'activités stratégiques en Europe.

Demain, ceux qui disposeront des métaux seront les rois du monde, ou du moins, feront les règles. On a évoqué l'Afrique. Il faut être très rapide, car les Chinois acquièrent massivement des sites stratégiques. Comment -pourrait-on s'appuyer sur les liens historiques de la France avec le continent africain, mais aussi les territoires ultra-marins, et plus largement, sur le globe ? Ces points pourront se révéler, demain, les têtes de pont de l'exploration.

**M. Franck Menonville.** – Les ambitions européennes sont de quadrupler notre capacité de maîtrise, pour réduire notre dépendance. L'Europe a-t-elle les moyens d'atteindre ces objectifs avec rapidité et agilité, face à la Chine et aux États-Unis ?

Quelle est la place du recyclage dans cette quête d'indépendance ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Et avec quel modèle économique ?

**M. Alain Cadec.** – Que pensez-vous de l'exploitation des nodules polymétalliques dans les océans ? La France a le deuxième espace maritime mondial.

**M. Philippe Varin.** – Je préfère la notion d'autonomie stratégique à celle de souveraineté stratégique, car la première est beaucoup plus acceptable.

Il faut bien distinguer les relocalisations liées à l'autonomie, quel que soit le prix, et les nouvelles localisations, qui intègrent des paramètres de compétitivité, entre autres.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) est l'occasion de promouvoir la norme de « mine responsable ». On doit faire la course en tête, sinon, l'opinion publique ne l'acceptera pas. Il faut que les industriels et les pouvoirs publics défendent proactivement ce concept.

Les moyens du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) sont insuffisants jusqu'à présent pour opérer un recensement cartographique. Surtout, dès lors que ses travaux ont été financés par les crédits de la Banque mondiale, le BRGM a dû partager ses informations avec la Terre entière. Ce n'est pas possible de servir ainsi nos concurrents chinois et américains ! L'État a accepté le principe de création d'un observatoire des métaux critiques. Il faudra y associer des moyens.

Nous disposons d'une bonne recherche, de niveau mondial, sur la chaîne de valeur batterie, pour ce qui est des niveaux de TRL (« *technology readiness level* ») de 1 à 4. En revanche, nous péchons sur le plan de l'industrialisation, car nous n'avons pas investi dans des *gigafactories*, contrairement aux Chinois. Heureusement, ACC dispose des compétences de Saft, mais il en faut plus. Outre le développement des *gigafactories*, un groupe de pilotage serait mis en place comprenant le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le CNRS et les trois *gigafactories*, pour définir une feuille de route technologique Il pourrait y avoir des appels à projets en fonction de ces axes.

Nous serons rapidement obligés de mettre en place un outil de formation dans les Hauts-de-France pour 10 000 opérateurs minimum sur les métiers de la batterie, qui sont très sophistiqués. Nous n'avons pas le choix. Il y a deux axes académiques à traiter : déployer des diplômés sur les batteries et renforcer les compétences dans les mines. Une coordination européenne se met en place sur ce sujet avec la *European Battery Alliance*.

Le label « mine responsable » part du principe qu'il faut des mines performantes en émissions de CO<sub>2</sub>, en maîtrise de l'eau, en respect de la biodiversité. Ce n'est pas la même chose d'envoyer des eaux d'hydrométallurgie à la rivière, comme certains de nos concurrents, et de disposer d'un bassin de rétention ! Il faut aussi intégrer l'après-mine. Il n'existe pas encore de référentiel pour le label « mine responsable ». À titre de comparaison, les constructeurs automobiles disposent du référentiel Irma, *Initiative for Responsible Mining Assurance*. C'est une certification, mais il y a encore du travail à faire.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Ce sera opposable ?

**M. Philippe Varin.** – Une tierce partie examinera le respect du référentiel avant d'accorder la certification.

Il faut penser dès maintenant au recyclage des batteries lithium-ion en fin de vie, même si l'impact se verra seulement sept ou huit ans plus tard, voire davantage si elles connaissent une deuxième vie. Par ailleurs, les *gigafactories* ne seront pas à 100 % d'efficacité. Il y aura des déchets de production de l'ordre de 5 ou 10 % qu'il faudra recycler, dès leur démarrage.

Les constructeurs joueront un rôle sur la collecte, dans les casses, et sur le démantèlement des batteries, y compris au titre de la réglementation européenne. Ensuite, il y aura de la pyrométallurgie et de l'hydrométallurgie pour récupérer les métaux, avant de les recycler dans le circuit primaire. D'où l'intérêt d'un *hub*, si possible à Dunkerque.



L'impact du recyclage sur les besoins reste faible à horizon 2030. Ensuite, il sera vital pour faire face à la croissance de la demande.

Nous n'avons pas étudié dans le détail la question des ressources marines. L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) dispose de permis dans le Pacifique, mais n'est qu'en phase d'évaluation et non d'opération. La France n'est pas prête à se lancer dans l'immédiat.

La Nouvelle-Calédonie a deux mines importantes, SLN Eramet, pour la métallurgie, et Trafigura Prony, qui produit du nickel pour les batteries et servira probablement à l'approvisionnement de notre pays.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il me semble qu'elle a un contrat d'exclusivité avec Tesla.

**M. Philippe Varin.** – Je pense qu'il y a de la marge.

**Mme Martine Berthet.** – Ma première question porte sur le recyclage. Dès la fin de l'année, Ugitech pourra récupérer, à partir du recyclage de piles, puis plus tard de batteries, les minéraux dont il a besoin pour produire ses aciers inoxydables. Existe-t-il une étude sur la proportion de récupération lors du recyclage ?

Vous n'avez pas parlé du silicium, dont on a besoin pour le photovoltaïque et le médical. Ferropem, dont la fermeture est engagée, en produit. Quelles sont vos recommandations pour sécuriser nos productions minérales déjà existantes ? Si ce n'est plus la France qui produit, ce sera la Chine !

**M. Pierre Cuypers.** – J'avais aussi une question sur le recyclage.

L'État encourage les constructeurs automobiles à aller vers le tout électrique, mais n'est-ce pas très dangereux, compte tenu de la rareté des matériaux ? Quel est l'avenir du moteur thermique ?

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – J'ai bien compris qu'il n'y avait pas encore d'évaluation sérieuse sur les fonds marins. Les autres pays du monde adoptent-ils la même stratégie sur ces ressources ?

Le passage de Technip sous pavillon américain ne constitue-t-il pas une fragilité au regard de ses compétences en extraction, notamment maritime ?

Les États-Unis ont rassemblé autour d'une table les ministères de la justice, de l'énergie et du commerce. La France ne devrait-elle pas mettre en place une *task force* permanente de cette nature ? En Afrique, on ne peut pas se contenter de diplomatie. Il faut un travail intelligent avec les industriels. Nous pouvons faire mieux pour nous protéger.

**Mme Valérie Létard.** – Merci au président Varin, qui aborde enfin un sujet dont on a beaucoup entendu parler pendant la pandémie de Covid-19. Votre travail précieux donne déjà des résultats concrets, notamment dans la région des Hauts-de-France avec le développement d'une grande plateforme industrielle à Dunkerque. Une troisième *gigafactory* vient aussi d'être annoncée.

Dès à présent, dans les objets usuels tels que les téléphones, il y a matière à récupération et à recyclage des métaux rares. Dans le milliard d'euros d'aides aux projets industriels que vous avez évoqué, y a-t-il des projets de recyclage, et si oui, dans quelles proportions ?

Comment relancer notre industrie quand l'on sait que l'enveloppe France Relance pour 2022 est déjà consommée ? Comment voyez-vous notre stratégie d'accompagnement de notre industrie, dans la transition écologique ? France 2030 est-il suffisant ? Ne faut-il pas aller vers un grand plan stratégique d'investissement ?

**M. Philippe Varin.** – Si l'on recyclait tous les aimants existants à 100 %, on couvrirait 20 % des besoins européens en approvisionnement. Actuellement, le taux de recyclage effectif est probablement de moins de 1 %. Il faut déjà réaliser notre potentiel.

En plus de France Relance, il y a France 2030. Sur les aimants, trois projets sont déjà soutenus. L'un d'eux, à Lacq, a pour but de dégager des oxydes de terres rares, tandis qu'un autre vise à broyer des aimants pour fabriquer des plasto-aimants, moins puissants que les aimants des moteurs, mais qui peuvent servir à autre chose. Le programme d'investissements d'avenir (PIA) finance déjà une part substantielle des projets.

Sur le recyclage des batteries lithium-ion, il y a actuellement quatre projets en France. Veolia s'est allié à Solvay, Eramet à Suez, Orano au CEA, et SNAM se lance aussi.

Reste la question plus générale des déchets électriques et électroniques. Un iPhone 6 de 130 grammes nécessite 70 kilogrammes de matières. Or, il est recyclé à 2 %, pas davantage.

Il faut absolument faire progresser le recyclage des batteries, mais cela ne réglera pas tout le problème de l'approvisionnement.

Je n'ai pas parlé du silicium, car il a peu d'impact sur les batteries.

Monsieur Cuypers, la question, pour le moteur thermique, est simplement : jusqu'à quand ? Les investisseurs sont partis vers l'électrique et ne reviendront pas.

**M. Pierre Cuypers.** – Si cela ne va pas, il faut revenir !

**M. Philippe Varin.** – Rouler à l'électrique issu du charbon est complètement aberrant. Avec « *Fit for 55* », il existe tout de même un cadre européen qui s'impose à tous. Lorsque les défis sont bien identifiés et que la collectivité s'y attelle, elle les relève. Le vaccin contre la Covid-19 a été trouvé en un an. Commençons déjà par installer les 100 000 bornes de recharge nécessaires !

Madame Lienemann, des pays tels que le Japon et le Canada sont plus agressifs que nous sur les fonds marins. La France n'a pas d'acteur crédible. Technip, qui détient des compétences indiscutables, n'est pas impliqué sur ce sujet. Louis Dreyfus, très présent dans les fonds marins, aura les compétences le moment venu. Mais pour l'instant, nous n'avons pas d'entreprise active.

Sur la stratégie interministérielle, je constate que nous avons fait travailler ensemble le Trésor, la direction générale des entreprises, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et le Quai d'Orsay. La nomination d'un délégué

interministériel est aussi une bonne nouvelle. Je ne m'inquiète pas du maintien du lien avec les industriels, grâce à France Industrie.

Le volume d'investissements à venir est hors de mon champ de compétences. Avec France 2030, pour une fois, on traite des grands sujets futurs, de façon pertinente. Mais la grande question, c'est celle de la capacité de la France à financer son développement. Cela dépend des choix de dépenses publiques.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Les grandes filières de formation à l'exploration et à l'extraction se réduisent au fil des ans. Comment enrayer la baisse régulière du nombre d'enseignants-chercheurs et de chercheurs ? Comment renouveler la communauté d'experts en France, et former à ces métiers en intégrant de nouvelles thématiques ?

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Un grand merci pour vos explications.

Si 99,9 % des composants d'une batterie ont été évoqués, on n'a pas parlé du plastique. Le site de Solvay dans le Jura va investir 300 millions d'euros dans la fabrication de PVDF (polyfluorure de vilylidène), qu'il produit actuellement en Chine. Cette excellente nouvelle à l'échelle locale est-elle perçue ainsi à l'échelle nationale ? Ou la lutte contre le plastique fera-t-elle disparaître ce matériau des batteries ?

**M. Fabien Gay.** – Votre mission est extrêmement importante, à la croisée de l'environnement, de la réindustrialisation et du social. La question est celle du coût et du prix des produits.

On a une contradiction : si l'on veut réussir la transition écologique, on doit laisser 80 % des énergies fossiles et des minerais dans le sol, or on en a besoin pour réussir cette transition.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, 2,5 millions de smartphones contenant des métaux rares ont été vendus. Le recyclage est primordial. Ne doit-on pas investir massivement dedans ?

La distinction entre souveraineté et autonomie n'est pas uniquement sémantique. La souveraineté, cela signifie que nous possédons ces métaux rares. L'autonomie, cela signifie que nous démarchons pour les obtenir. Dans la grande compétition internationale, la France et l'Union européenne sont naines.

Avec la raréfaction des minerais, l'Union européenne et la France n'ont-elles pas intérêt à défendre un autre point de vue que la concurrence ? Pourquoi ne pas construire un projet de développement et de coopération internationale ? Pour moi, la compétition n'est pas un bon système.

**M. Alain Chatillon.** – En 1986, je faisais partie de la petite équipe chargée d'accompagner Alain Peyrefitte en Chine. Pendant ce voyage de trois semaines, nous avons visité des usines pour étudier les productions et les modes de travail. Les Chinois avaient cinquante ans, voire un siècle de retard sur nous.

Or, trente ans après, la Chine dépasse les pays d'Europe et même les États-Unis dans presque tous les domaines. Depuis trois ou quatre ans, elle va chercher les métaux rares en Afrique sans que nous bougions, alors que nous avons longtemps appuyé ce continent. Est-ce le fait d'un manque d'anticipation ou d'une incompétence des structures, en particulier françaises ?

Nous avons réellement besoin d'une unité européenne. Ce n'est pas le tout de former des personnes : il faut les pousser à réfléchir par anticipation. Notre pays est fort de son intelligence ; mais, quel que soit le domaine, nous sommes en retard. Nous avons de hauts fonctionnaires et des industriels qui sont, en général, de qualité. Qu'attendons-nous pour trouver des solutions ?

**M. Serge Mérillou.** – La technologie des batteries met en lumière notre dépendance aux métaux rares, qui, pour l'essentiel, se trouvent dans des pays peu stables politiquement. À ce titre, la situation n'est pas sans rappeler notre dépendance au pétrole, laquelle ne fait que s'aggraver depuis cinquante ans. Peut-on concevoir des technologies plus économes en métaux rares, à horizon de dix ou de vingt ans ? Mène-t-on des recherches en ce sens ? Les constructeurs automobiles ont déjà évoqué cet enjeu.

En parallèle, le développement des filières de recyclage aurait au moins une valeur d'exemplarité. Il faut s'efforcer de recycler les métaux rares des smartphones et des voitures.

Enfin, l'hydrogène à base d'électricité d'origine nucléaire ou d'énergies renouvelables ne serait-il pas une voie plus pertinente que le recours aux batteries ?

**M. Philippe Varin.** – Madame Estrosi Sassone, la question des compétences minières doit avant tout être clairement identifiée – la France a d'ailleurs plusieurs mines à exploiter. Nos dispositifs académiques existent et ne demandent qu'à être régénérés. Mais il faut faire des efforts de communication – c'est peut-être, notamment, le rôle de France Industrie – pour convaincre les jeunes qu'il s'agit d'une filière d'avenir. On ne peut pas se contenter de l'évoquer pour dénoncer tel ou tel problème.

Cela étant, je ne suis pas très inquiet à cet égard : je reçois, aujourd'hui, des étudiants qui s'appêtent à fonder des start-ups dans le domaine de l'énergie nucléaire. Un discours positif sur le nucléaire aura un impact pour l'ensemble des filières. De plus, nous conservons de belles compétences académiques, notamment grâce au Bureau de recherches géologiques et minières.

Madame Chauvin, au sujet des plastiques, il faut distinguer deux approches majeures. Du côté de la grande consommation, le travail de développement doit se poursuivre et la réglementation doit conduire à l'amélioration du taux de collecte. Du côté de l'industrie, ce n'est pas le sujet : si le plastique est nécessaire, il faut l'utiliser. Sa performance par rapport à d'autres types de matériaux est encore une autre question. Nous travaillons en lien étroit avec les sociétés Solvay et Arkema ; nous faisons en sorte qu'elles soient pleinement associées au nouveau programme de recherche.

Monsieur Gay, la neutralité carbone européenne aura nécessairement un coût, à l'instar des mines responsables. Il faut donc que les autorités européennes prévoient une mise en régime de ces mesures dans le temps, faute de quoi nous n'aurons d'autre choix que d'importer des batteries chinoises ou coréennes. Il nous faut un horizon et des jalons ; ne confondons pas vitesse et précipitation.

De même, nous devons nous protéger, par les bons moyens, de toute concurrence déloyale sur le territoire européen. C'est tout le sens du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Ne soyons pas naïfs : le rapport de force s'impose à nous et l'Europe doit tenir sa place – ce n'est pas encore pleinement le cas aujourd'hui. Il existe toutefois des domaines de coopération : si la mine responsable fait l'objet d'une norme européenne, pourquoi cette dernière ne serait-elle pas promue par les Japonais ou les Américains ? Ce qui est sûr, c'est que les Chinois auront du mal à adopter une norme imposant une telle traçabilité.

Monsieur Chatillon, vous avez vous-même donné la réponse à votre question : il faut anticiper. Les grands industriels français l'ont fait en allant chercher leur bonheur ailleurs, au motif que la France n'était pas assez compétitive. Nos entreprises sont donc au cœur des grands défis dans le monde entier. Bien sûr, les PME n'ont pu en faire autant.

Il suffit de suivre la campagne présidentielle pour constater que, pour la sphère politique, il s'agit là d'un véritable sujet. Nous pouvons nous donner les moyens de nos ambitions dans le cadre de France 2030. Il faut également réfléchir aux investissements futurs en lien avec le plan.

Monsieur Mérillou, j'aurais dû aborder plus tôt l'enjeu, absolument essentiel, de la substitution. Aujourd'hui, certains équipements permettent déjà de se passer des matériaux critiques, par exemple les batteries fer-phosphate, que les Chinois développent beaucoup. C'est aussi, pour eux, un facteur d'autonomie. En Chine, le taux de pénétration de ces batteries est proche de 20 %. Il pourrait monter à 30 % dans le monde. Toutefois, en termes d'autonomie, les performances ne sont pas celles du lithium-ion ; s'y ajoutent des enjeux de recyclage.

Une start-up située près d'Amiens, Tiamat Energy, produit d'ores et déjà du sodium-ion. À mesure que la pression va monter, les idées vont fleurir. Mais, à horizon de dix ans, les jeux sont déjà faits à plus d'un titre. Les *gigafactories* sont lancées ; pour certaines technologies, d'autres matériaux peuvent être utilisés dans ce cadre. C'est une réflexion que le groupe de travail dédié aux batteries doit prendre en compte dans le mois qui vient.

Pour ce qui concerne l'hydrogène, la France est dans la course. L'Allemagne se concentre sur deux grandes entreprises ; l'action de notre pays est plus dispersée.

L'hydrogène n'est pas la solution à l'horizon 2030 pour la voiture individuelle. Tout l'enjeu, c'est l'infrastructure de distribution ; mais il y a un véritable potentiel et, entre le nucléaire et l'hydrogène, la France a une carte à jouer. L'équation économique est difficile, il faudra encore beaucoup de travail pour que l'hydrogène soit compétitif, mais il s'agit assurément d'une solution d'avenir.

Enfin, les platinoïdes sont utilisés pour les piles à combustible et pour les pots catalytiques destinés au diesel. Il faut déterminer si l'équilibre entre les besoins et les ressources peut être satisfaisant.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci infiniment de cette audition passionnante, au carrefour de l'économie, de la géostratégie et de la politique internationale. Vous l'avez dit avec raison : notre industrie connaît de grandes mutations mondiales et nous entrons dans une nouvelle ère.

Au Mali, l'intervention du groupe Wagner n'est d'ailleurs sans doute pas sans lien avec l'exploitation des minerais. Nous n'avons pas parlé aujourd'hui de la Russie, mais peut-être aborderons nous ce sujet lors d'une prochaine 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.*

**Jeudi 17 février 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 20.*

**Audition de M. François Jacq, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons le plaisir d'accueillir M. François Jacq, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions d'administrateur général du Commissariat général à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, cette nomination par décret du Président de la République ne peut intervenir qu'après audition par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette audition est ouverte à la presse et au public et retransmise sur le site du Sénat. Elle donnera lieu à un vote à bulletin secret, pour lequel les délégations de vote ne sont pas autorisées. L'Assemblée nationale ayant entendu M. Jacq ce matin, nous dépouillerons les bulletins sitôt la tenue du vote. Il ne pourra être procédé à la nomination si l'addition des votes négatifs dans les deux commissions représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Avant de passer la parole à notre collègue Claude Malhuret, rapporteur sur cette proposition de nomination, puis à notre collègue Daniel Gremillet, président du groupe d'études « Énergie », je souhaite rappeler le fort attachement de notre commission à la recherche énergétique, et singulièrement nucléaire. Dans la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « Énergie-Climat », de 2019, notre commission a fixé à l'État la nécessité « d'impulser une politique de recherche et d'innovation » dans ce secteur. Depuis lors, nous vous avons auditionné, en octobre 2019, sur les conséquences de l'arrêt du projet de démonstrateur de réacteur à neutrons rapides (RNR) Astrid, ainsi que M. Bernard Bigot, en octobre dernier, sur les perspectives du projet de réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER).

Ces enjeux sont, pour nous, absolument fondamentaux, car nous sommes convaincus de la centralité de l'énergie nucléaire, pour atteindre la « neutralité carbone » à l'horizon 2050, et de la nécessité de la science et de la raison pour garantir que cette énergie nucléaire soit toujours plus performante, sûre et propre.

À l'heure où l'exécutif entend opérer un complet revirement dans sa politique énergétique, en envisageant pour la première fois une « renaissance » de l'énergie nucléaire,

pour laquelle nous avons toujours plaidé ici, puissions-nous enfin être entendus ! Il y va, sur ces enjeux, du devenir de notre souveraineté et de notre transition énergétiques.

**M. Claude Malhuret, rapporteur.** – Monsieur Jacq, je vous souhaite la bienvenue au Palais du Luxembourg, où vous avez été auditionné au moins à deux reprises par notre commission : en 2018, lors de votre désignation comme administrateur général du CEA ; puis en octobre 2019 dans le cadre de l’abandon du projet Astrid. Il s’agit d’une reconduction dans vos fonctions qui est aujourd’hui proposée par le Président de la République.

Vous avez été directeur au sein du ministère de la recherche – de 1997 à 2000 –, puis de l’industrie – de 2005 à 2007 – ; vous avez également été à la tête de l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) – de 2000 à 2005 –, de Météo France – de 2009 à 2013 – et de l’Institut français de recherche pour l’exploitation de la mer (Ifremer) – de 2013 à 2018.

Créé en 1945, suivant la volonté du général de Gaulle, le CEA a contribué à la mise en œuvre de centrales nucléaires et continue d’être très impliqué en matière de traitement des déchets, de démantèlement des installations et de maintien de la sûreté nucléaires. Il intervient aujourd’hui dans quatre domaines : la défense et la sécurité, les énergies bas-carbone, la recherche technologique pour l’industrie et la recherche fondamentale en sciences de la matière et de la vie. Pour ce faire, il dispose d’un budget de 5 milliards d’euros et de 20 000 salariés.

Nous vous recevons aujourd’hui dans un contexte très particulier – je ne parle pas de l’élection présidentielle –, dont les conséquences pour le CEA ne peuvent qu’être très importantes. Je pense à la réglementation européenne récente sur la taxonomie et aux décisions françaises sur la place du nucléaire dans les énergies renouvelables qui seront prises sans nul doute, quelle que soit l’issue de l’élection nationale. À cet égard, je partage totalement la position de Mme la présidente.

Je souhaiterais vous entendre sur les enjeux suivants :

En premier lieu, dans la mesure où il s’agit d’une reconduction, pouvez-vous nous présenter votre bilan à la tête du CEA ? Je voudrais, tout d’abord, que vous reveniez sur l’arrêt du projet de démonstrateur de réacteur à neutrons rapides Astrid, dont le Sénat, mais aussi le grand public ont beaucoup débattu. Vous avez indiqué devant notre commission, en 2019, que cet arrêt ne portait que sur l’avant-projet de réacteur, que les connaissances accumulées seraient capitalisées et que l’ambition du CEA en matière de « fermeture du cycle », c’est-à-dire en matière de recyclage et de remploi du combustible utilisé, demeurerait. Pouvez-vous nous rappeler la raison qui a conduit le CEA à ne pas concevoir cet avant-projet de réacteur ? Et comment ont été capitalisées ces connaissances ? Par ailleurs, *quid* des projets du CEA pour réussir cette « fermeture du cycle » ?

Je voudrais également que vous reveniez sur le projet de réacteur expérimental Jules Horowitz (RJH). Les délais et les coûts de ce projet ont été dépassés. Pourquoi ? Ces difficultés sont-elles derrière vous ?

Un autre enjeu concerne la fusion nucléaire, dans laquelle le CEA est doublement impliqué avec le projet ITER, dans le domaine civil, et le laser Mégajoule, dans le domaine militaire. Où en sont ces projets ? Lors de l’audition par notre commission de M. Bernard

Bigot, en octobre dernier, nous avons été impressionnés par les opportunités offertes par la fusion nucléaire. Quel est votre point de vue ? Partagez-vous celui du directeur général d'ITER, qui a indiqué envisager une application industrielle de ce projet dès 2045 ?

Au-delà de l'énergie nucléaire, le CEA est également très investi dans les domaines de l'hydrogène, de l'électromobilité et des biocarburants. Quels sont les projets les plus prometteurs ? Et quel est leur état d'avancement ? Lors de votre audition, en 2019, vous aviez évoqué le développement par le CEA d'électrolyseurs, de batteries ou de dispositifs de captation et de stockage du CO<sub>2</sub> : où en êtes-vous ?

En second lieu, pouvez-vous nous présenter vos projets à la tête du CEA ? S'inscriront-ils dans la continuité, ou en rupture, par rapport à ceux qui existent, en fonction notamment de la conjoncture politique ? Les priorités iront-elles à la fission nucléaire, à la fusion nucléaire, aux énergies renouvelables ou au stockage de l'énergie – hydrogène ou batteries ? Surtout, dans le discours qu'il a prononcé la semaine passée à Belfort, le Président de la République a indiqué que le CEA occupera une place de choix dans la « renaissance » de l'énergie nucléaire : selon vous, quelle sera cette place ?

Enfin, dans son acte délégué sur la taxonomie verte, la Commission européenne vient de classer l'énergie nucléaire comme « transitoire » et non « durable », ce qui limite à terme ses possibilités de financement : anticipez-vous un impact sur le financement de la filière nucléaire et, singulièrement, de la recherche et de l'innovation en son sein ?

**M. Daniel Gremillet, président du groupe d'études « Énergie ».** – Je remercie notre rapporteur de sa présentation très approfondie ; je ne la compléterai que sur quelques points adjacents.

S'agissant de la « renaissance » de l'énergie nucléaire, quelle appréciation le CEA porte-t-il sur les EPR2 (*evolutionary power reactor*) et les SMR (*small modular reactors*) devant être développés par le groupe EDF ? Ces technologies vous paraissent-elles utiles pour produire le nucléaire plus performant, plus propre et plus sûr, comme indiqué par notre présidente ? Entendez-vous les soutenir ?

Concernant les moyens dont dispose le CEA, les jugez-vous suffisants et adaptés ? Dans le cadre de mes travaux budgétaires, j'avais relevé que les crédits alloués aux projets de recherche nucléaires du CEA sont passés de 451 millions d'euros en 2021 à 419 millions d'euros en 2022, soit une baisse de 7 %, du fait d'une compression des crédits de fonctionnement. Pouvez-vous nous confirmer que cette diminution est sans incidence sur les projets de recherche nucléaires en tant que tels ? J'avais aussi relevé le soutien budgétaire important alloué à l'énergie et à l'hydrogène nucléaires par le plan de relance puis le plan d'investissement. Quelle est l'incidence de ces plans sur le CEA ? Et où en est leur mise en œuvre ?

Pour ce qui est des compétences de la filière du nucléaire, le Président de la République a admis, lors de son discours, la nécessité d'un effort en ce sens. En quoi le CEA y contribue-t-il actuellement ? Et comment peut-il mieux assumer encore cette fonction, dans le cadre de la « renaissance » annoncée de l'énergie nucléaire ?

Un dernier point sur lequel je souhaiterais vous interroger : l'inscription du CEA dans nos territoires et ses liens avec nos entreprises. Pouvez-vous nous indiquer l'état d'avancement des plateformes régionales de transfert technologique (PRTT), par lequel le



CEA soutient localement les industriels ? Vous nous aviez précisé, lors de votre audition en 2019, que les liens étaient plus difficiles à nouer avec les PME que les grandes entreprises ; avez-vous depuis lors surmonté ces difficultés ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les premières questions étant importantes et nombreuses, je vous suggère, monsieur Jacq, d’y répondre lors de votre propos liminaire.

**M. François Jacq, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions d’administrateur général du Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives.** – Puisque vous m’y invitez, je répondrai à M. le rapporteur et à M. Gremillet lors de mon exposé liminaire. Je vous remercie de m’inviter de nouveau devant votre commission, quatre ans après mon audition précédente. Je l’avais dit en 2018, c’est pour moi un grand honneur de diriger cet organisme, qui porte haut les couleurs françaises. Ce sentiment de responsabilité n’a pas diminué depuis ; il a même augmenté, car je mesure en toute humilité l’ampleur de la tâche.

Je commencerai par le bilan, sous trois angles qui recourent les questions de M. le rapporteur. Premièrement, nous devons orienter et prioriser les travaux du CEA pour répondre aux enjeux du monde contemporain, notamment à la transition énergétique, climatique et numérique. Deuxièmement, il nous fallait traiter un certain nombre de sujets délicats, tels que les financements, le projet RJH ou l’assainissement-démantèlement. Troisièmement, enfin, il était important de promouvoir une ouverture, tant externe qu’interne, de l’organisme, et ce pour assurer un meilleur dialogue.

En développant ces trois éléments, j’évoquerai également un certain nombre de points qui ont été déjà été soulevés.

Sur le cadre stratégique du CEA, nous avons procédé en 2018 et en 2019 à un réexamen complet des programmes, qui nous a incités à définir la colonne vertébrale des travaux de l’organisme. Ceux-ci reposent sur trois piliers : l’énergétique, le numérique et la santé, avec une recherche en amont très forte, dont le télescope spatial *James-Webb* est l’illustration – je tiens à rendre hommage à ses créateurs.

Nous sommes allés encore plus loin en essayant de développer une vision intégrée de l’énergie. Pour quelle raison ? Parce que le CEA s’occupe du nucléaire, mais aussi d’autres formes d’énergies. Le rapport de Réseau de transport d’électricité (RTE) préconisait d’ailleurs de rapprocher les différentes formes d’énergie pour éviter toute opposition entre elles et favoriser leur coopération. Par exemple, l’hydrogène a un rapport avec le nucléaire, la chimie nucléaire peut être utilisée pour le recyclage d’autres matériaux, et la modélisation peut s’appliquer sur les piles à combustible. Nous avons réalisé tout cela par une concertation interne et la création d’une direction dite « des énergies ».

Nous avons effectué un travail similaire sur le numérique, qui pourrait apparaître mineur de prime abord. Le CEA est un organisme régalien au service de la Nation. Il repose sur l’excellence de la dissuasion, dont la compétence revient à la direction des applications militaires (DAM). On s’est aperçu, à la faveur de la crise actuelle, que le manque de composants industriels avait aussi une portée stratégique. Il y va du développement de la micro-électronique française et européenne et de la pérennité de ses fers de lance, comme le CEA.

Cette mise en ordre stratégique a porté ses fruits, notamment pour la production d'hydrogène par électrolyseurs. Nous avons créé une co-entreprise avec Schlumberger, Vinci, Vicat et la région Occitanie, qui est chargée d'industrialiser la technologie Genvia d'électrolyseur développée par le CEA. Nous pourrions ainsi, je l'espère, joindre la politique énergétique et la politique industrielle, en décarbonant avec des électrolyseurs fabriqués en France. Je citerai également l'entreprise Soitec, qui joue un rôle clé pour la micro-électronique et vaut plusieurs milliards d'euros en bourse, ou encore l'importance de l'*European Chips Act*.

Sur les chantiers à traiter, l'impasse financière de 2 milliards d'euros a disparu. Elle comprenait une dette de 800 millions d'euros, datant, de quinze ans vis-à-vis de l'entreprise Orano, que nous avons apurée grâce à l'aide de l'État. Aujourd'hui, notre situation budgétaire est saine, sous réserve de la complexité des lignes budgétaires.

Vous avez relevé à juste titre le projet de réacteur Jules Horowitz. Conçu à la fin des années 1990, décidé en 2005, il n'est pas encore terminé. Pour quelles raisons ? D'abord en raison d'une conception extrêmement ambitieuse, qui se révèle très compliquée à construire ; ensuite, les montages industriels mis en place pour la construction prévue ont eu du mal à fonctionner. À mon arrivée en 2018, j'ai réclamé une mission d'expertise extérieure, qui a été menée par l'un de mes prédécesseurs, Yannick D'Escatha – sa compétence est reconnue. Ce dernier a formulé des recommandations pour restructurer le projet, en prévoyant un pilotage unique de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre par le CEA, en rattachant le projet à la direction générale, et en mettant en place des méthodes de gestion de projet avec les industriels. Les difficultés ne sont pas derrière nous, mais la piscine du réacteur est disponible. L'audit réalisé *a posteriori* salue des progrès sensibles, et ce projet a redonné l'espoir en reprenant une direction vertueuse ; cela est d'autant plus important qu'il s'agit d'un projet filière. Or la filière nucléaire ne pourrait pas se développer sans ce moyen scientifique et technique de base.

Les chantiers présentaient deux autres enjeux.

L'assainissement-démantèlement vise à traiter la radioactivité mobilisée lors des recherches du CEA depuis 1945. Mon prédécesseur, Daniel Verwaerde, y a mis une énergie considérable, qui se concrétise. Les autorités de sûreté, pour les installations civiles et celles qui intéressent la défense, sont satisfaites de l'avancement de la feuille de route partagée.

Dernier sujet clé : la sûreté, condition préalable aux activités. Avec Laurence Piketty, nous avons lancé une action de remobilisation en faveur de la culture de sûreté, qui requiert des efforts permanents, que louent les autorités de sûreté.

J'évoquerai à présent à la fermeture du site Astrid.

Le projet visait à parvenir à un *design* pour la construction d'un éventuel réacteur. Il est arrivé à son terme, car l'étude a été menée et capitalisée. Les dispositifs nous ont d'ailleurs valu un prix de la Société française d'énergie nucléaire (SFEN). Pourquoi n'a-t-on pas réalisé le réacteur ? Les industriels de la filière, EDF et Orano, le CEA et l'État ont estimé que les réacteurs de quatrième génération étaient pertinents, mais que, compte tenu de la situation actuelle des marchés de l'énergie et des réacteurs, l'horizon des réacteurs à neutrons rapides (RNR) était plutôt renvoyé à la fin de ce siècle. En outre, au-delà du seul réacteur, il faut prendre en compte le cycle. Quand, dans le système de retraitement actuel, on manipule une tonne de plutonium, avec des RNR, on en manipulerait 10 tonnes. Eu égard à cette

énorme complexité, nous avons proposé une stratégie intermédiaire de pas à pas : elle n'est pas idéale, mais elle présente l'avantage d'avancer vers le multirecyclage dans les réacteurs actuels, de multiplier par trois la quantité de plutonium manipulé et de préparer les installations du site correspondant. Ce projet du plan de relance a été réalisé en partenariat étroit entre EDF et le CEA. D'autres coopérations ont été annoncées lors du *World Nuclear Exhibition* (WNE).

J'en viens à l'ouverture de l'organisme.

À l'international, nous avons beaucoup œuvré pour renforcer nos coopérations. Par exemple, la Commission européenne a annoncé un *Chips Act* en vue d'un réseau des grands acteurs de la recherche en électronique en Europe, dont l'Institut Fraunhofer en Allemagne, l'Institut de micro-électronique et composants (IMEC) en Belgique et le CEA.

Il en va de même, au niveau national et en interne, du partenariat avec les universités de Saclay et de Grenoble, ainsi que du travail étroit avec les organismes de recherche. Le premier programme et équipement prioritaire de recherche (PEPR) sur l'hydrogène est porté conjointement par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le CEA. Nous avons aussi essayé d'ouvrir le dialogue par des séminaires et concertations au sein d'ateliers divers. Enfin, nous avons voulu être à l'écoute du personnel au travers d'enquêtes régulières. Sur les 8 000 personnes consultées, 80 % recommandent le CEA comme futur employeur ; de plus, 90 % estiment que notre gestion de la crise covid a été socialement responsable.

Toutefois, le personnel dénonce de sérieuses épines dans le fonctionnement du CEA, trop complexe et trop bureaucratique selon eux. Il nous revient de mener ces chantiers ; une réflexion sur la charge de travail devra également être menée.

Enfin, nous avons un problème d'ordre salarial : compte tenu de la progression de l'inflation, des moyens supplémentaires doivent être débloqués pour renforcer l'attractivité des salaires.

J'en viens aux perspectives. Le CEA est une institution très singulière en France. Je conçois notre établissement comme un organisme de recherche technologique, c'est-à-dire un lieu où s'opère la rencontre entre une recherche d'excellence et les besoins industriels et économiques, en appui aux défis auxquels notre pays doit faire face et dans la continuité du projet stratégique déposé en 2018. La crise sanitaire a montré l'efficacité de ce modèle, autrefois décrié. L'indépendance, la souveraineté et l'autonomie sont les valeurs défendues par l'organisme : nous nous situons bien dans la modernité.

Je distingue trois pistes de travail dans le domaine nucléaire dans le cadre du plan de relance.

Premièrement, je rappelle que la conception et le déploiement de l'EPR sont du ressort d'EDF. Toutefois, le CEA est la source primaire d'expertise sur ces sujets, notamment lorsque surgissent les difficultés. Nous devons entretenir cette expertise, en soutien à la filière.

Deuxièmement, nous devons élargir la gamme des produits nucléaires. Le projet Nuward, auquel participent EDF, le CEA, TechnicAtome et Naval Group, consiste en l'élaboration de petits réacteurs classiques. Outre la production d'électricité, nous prenons

part également aux autres débouchés de ce programme, notamment la production d'hydrogène.

Troisièmement, les réacteurs produisent également de la chaleur, qui représente elle aussi une source potentielle d'énergie décarbonée.

Ainsi, nous entendons non seulement promouvoir nos projets, mais aussi, à la demande du Gouvernement, soutenir les entreprises en leur mettant à disposition nos plateformes technologiques. Nous travaillons également au maintien des réacteurs de quatrième génération et au développement de projets innovants, tels que les réacteurs à sels fondus, ne nécessitant plus de combustible solide et offrant une capacité de retraitement en ligne.

La fusion nucléaire peut s'opérer soit par confinement magnétique, comme pour le projet ITER, soit par confinement inertiel, comme le pratique la direction des applications militaires avec l'exploitation du laser mégajoule. Chacun s'accorde à reconnaître que le confinement magnétique concentrera l'essentiel du débouché industriel. Des progrès importants ont toutefois été accomplis aux États-Unis dans le domaine inertiel.

ITER devait produire son premier plasma en 2025, mais la date devrait être repoussée à l'année 2027 en raison de la crise sanitaire. Je rends hommage au travail extraordinaire mené par Bernard Bigot, directeur général d'ITER. Considérer que le déploiement industriel puisse intervenir en 2045 est optimiste ; nous devons plutôt miser sur la seconde moitié de ce siècle. Les ruptures technologiques constatées aux États-Unis accéléreront peut-être le cours des choses.

Le CEA a pris en charge le socle de recherche du projet européen sur les futures batteries solides ion, ainsi que sur le recyclage des batteries existantes : dans ce domaine, le défi consiste à éliminer les métaux rares et précieux que celles-ci contiennent.

Je me réjouis que l'énergie nucléaire ait pu être intégrée à la taxonomie définie par la Commission européenne. Rien n'empêche désormais de développer la filière à l'horizon 2045. Nous devons poursuivre le combat pour promouvoir la filière nucléaire ; nous disposerons d'arguments supplémentaires lorsque nous serons en mesure de présenter les nouvelles réalisations de nos projets.

Monsieur Gremillet, les SMR, les petits réacteurs nucléaires pourront trouver leur place non seulement en France, mais aussi à l'étranger : le réacteur Nuward, d'une puissance unitaire de 170 mégawatts – ou de 340 mégawatts lorsque deux éléments sont couplés –, représente le produit idéal pour remplacer une centrale à charbon, sans que l'opération soit trop complexe. Nos partenaires d'Europe de l'Est ont montré leur grand intérêt pour un réacteur de ce type. Nous essaierons de sensibiliser la Commission européenne à ce sujet.

La filière nucléaire doit disposer de compétences pour assurer son développement : je pense non seulement aux métiers indispensables, tels que les opérateurs et les soudeurs – pour lesquels le rôle du CEA est mineur –, mais aussi à la maîtrise des disciplines de base, comme la physique, la chimie et la neutronique : dans ce domaine, le CEA joue un rôle essentiel. Notre établissement doit être soutenu afin que ce socle puisse être maintenu.

Hormis les centres militaires, le CEA dispose de quatre sites en France, à Saclay, Grenoble, Marcoule et Cadarache. Cet ancrage territorial suscite l'intérêt des PME, qui ne sont pas toutes à la pointe de la recherche : je considère que nous assumons ainsi une mission de service public, nous permettant de nouer des contacts avec 150 entreprises chaque année pour les aider à optimiser leur processus de production. J'estime que tous les acteurs devraient fédérer leurs forces pour étoffer le tissu industriel.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Vous vous présentez devant nous pour solliciter votre reconduction à ce poste ; vous êtes en quelque sorte comptable du bilan récent du CEA.

Votre établissement se situe au cœur de la redynamisation de la politique nucléaire récemment engagée par le Gouvernement.

Plusieurs organisations syndicales ont attiré notre attention sur la situation sociale particulièrement préoccupante au CEA. Les rémunérations et le point d'indice font l'objet d'un gel depuis plus de dix ans. Or les attentes à l'égard du travail des chercheurs sont de plus en plus importantes. Le recours à la sous-traitance se multiplie, notamment pour les chantiers de démantèlement, ce qui entraîne une perte de savoir-faire pour le personnel.

Le dialogue social ne semble pas être votre priorité. Si vous êtes reconduit, que comptez-vous décider pour répondre à ces dysfonctionnements ? Vous pourriez utilement profiter de la récente dynamique accordée à l'énergie nucléaire pour mener une concertation avec le personnel sur le fonctionnement du CEA.

Depuis 2010, la recherche dans le domaine des énergies renouvelables figure parmi les missions du CEA. Pouvez-vous nous préciser le rôle de votre établissement et de la recherche publique ?

**M. Bernard Buis.** – La sûreté constitue un élément clé de l'énergie nucléaire. Comment comptez-vous améliorer cet aspect ? La réactivité et la transparence ne sont pas toujours de mise : parfois, les incidents sont annoncés tardivement.

Par ailleurs, en tant que sénateur de la Drôme, je souligne que le territoire du Tricastin, qui dispose d'une longue acceptation de l'énergie nucléaire, attend sereinement les décisions futures relatives à l'implantation d'un EPR.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Dans mon département, la Côte-d'Or, le site de Valduc a établi un partenariat étroit et bien vécu avec les entreprises locales.

Ma première question porte sur l'information et la protection des populations riveraines des sites nucléaires. Les travaux de la délégation aux collectivités territoriales ont montré que l'utilisation des technologies numériques était utile dans ce domaine. Or celles-ci semblent peu utilisées, notamment à Valduc.

Par ailleurs, le Brexit a-t-il eu des conséquences sur le programme Epure, un partenariat franco-britannique visant à renforcer la sûreté des armes nucléaires ?

**M. Serge Mérillou.** – La France souhaite renforcer sa filière hydrogène *via* un grand plan national. Le CEA et le CNRS ont été mandatés pour assurer la conduite du Programme et équipement prioritaire de recherche (PEPR) dédié à l'hydrogène décarboné. Quels sont les grands axes de ce plan ?

L'hydrogène décarboné produit par électrolyse ou photocatalyse est-il l'avenir de l'industrie décarbonée et des mobilités lourdes – je n'évoque pas ici les véhicules légers ? Si votre réponse est positive, à quelle échéance peut-on espérer des progrès dans ce domaine ? Quel rôle peut jouer la filière française face à une concurrence mondiale importante ?

Dans un entretien que vous avez accordé au journal *Les Échos* le 21 juillet dernier, vous évoquiez le « nécessaire décloisonnement de la recherche ». Pouvez-vous nous en dire davantage ?

**M. Jean-Pierre Moga.** – Je suis rapporteur de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Sans minimiser les difficultés budgétaires du CEA, comment comptez-vous aborder le problème des salaires, qui sont gelés depuis onze ans ?

Comment percevez-vous la place de la France dans le domaine nucléaire par rapport à nos concurrents russe et chinois ?

L'article 35 de la loi de finances pour 2021 supprime le mécanisme du doublement d'assiette du crédit d'impôt recherche (CIR). Prévoyez-vous des pertes de recettes pour le CEA ?

**M. Franck Montaugé.** – Le CEA travaille-t-il sur le sujet de la transmutation nucléaire, un moyen de réduire la durée de vie – donc la durée de stockage – des déchets nucléaires ? L'abandon du programme Astrid signe-t-il la fin de cet axe de recherche ?

Le pilotage du PEPR consacré à la cybersécurité a été confié au CNRS, au CEA et à l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria). Quel est votre point de vue sur ce sujet ? Les opérateurs nouent des partenariats avec les Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) au plan national et européen, ce qui suscite quelques inquiétudes.

**M. Fabien Gay.** – Notre savoir-faire dans le domaine du nucléaire est reconnu dans le monde entier. Certes, nous sommes toujours à l'avant-garde, mais nous perdons des compétences depuis quelques années. Pourtant, les enjeux d'avenir, tels que le démantèlement des anciennes centrales, la construction des EPR et d'ITER, ne manquent pas.

Le développement de ces technologies suppose des investissements publics et privés très importants. Toutefois, nous manquons cruellement de savoir-faire et de compétences, comme pour le métier de soudeur, par exemple. Nous sommes responsables du démantèlement de cette filière, que nous devons aujourd'hui reconstruire.

Comment assurer son développement sur le long terme ? Quelles formations doivent être créées afin d'assurer la stabilité des emplois ? Le recours à la sous-traitance nous a placés dans une situation de grande difficulté.

Enfin, il me semble que la part de financement public consacré à la recherche doit être augmentée. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Lorsque nous l'avons auditionné hier, 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, nous a rappelé notre dépendance aux métaux, aux aimants, aux piles, à l'uranium.

Comment intégrez-vous cette dimension stratégique, nécessaire pour garantir l'indépendance de la France et du continent européen ?

**M. François Jacq.** – Monsieur Tissot, le CEA est un établissement public industriel et commercial (EPIC), dont les mécanismes sont régis par le code du travail.

Les salaires des employés du CEA sont exprimés en points. Deux méthodes sont possibles pour accroître les salaires : augmenter la valeur du point ou distribuer des points. Je tiens à souligner que les salaires ne sont pas gelés au CEA depuis treize ans : en moyenne, ceux-ci ont progressé, chaque année, entre 2 % et 2,5 %.

Le CEA ne dispose pas d'une liberté complète de manœuvre en la matière : comme tous les établissements publics, notre organisme est soumis par l'État à un cadrage fixant la marge de progression annuelle autorisée. Bien sûr, nous nous battons pour obtenir la progression la plus élevée possible, mais c'est l'État qui décide de l'harmonisation en dernier ressort. En 2021, notre progression s'est élevée à 2 %, contre 1,2 % environ pour les autres établissements.

Initialement, il n'y avait pas de mesure salariale concernant les EPIC dans la loi de programmation de la recherche. J'ai défendu le contraire. Je remercie le ministère de la recherche d'avoir accepté d'aller dans ce sens.

Nous avons revalorisé les jeunes et les bas salaires, c'est-à-dire nos doctorants et un millier d'embauchés récents. Nous avons aussi revu la grille d'embauche à la hausse. Nous nous sommes battus pour obtenir des moyens auprès de l'État, dans l'intérêt des salariés.

En raison de l'inflation actuelle, ce que les cadrages précédents autorisaient n'est plus possible. Je plaide auprès de l'État pour un geste significatif en 2022 à destination de tout le personnel, afin de reconnaître sa compétence et son investissement. Ces pourparlers sont en cours.

Nous passons un temps considérable en dialogue social et en information du personnel. La transparence de notre communication sur la situation financière est en progrès sensible.

Nous sommes présents sur l'hydrogène – j'y reviendrai. Sur le photovoltaïque, nous battons des records mondiaux de rendement des cellules à hétérojonction. Nous avons noué un partenariat avec l'Italien Enel pour l'industrialiser ; nous aimerions aussi développer des partenariats en France. Nous travaillons aussi sur les batteries et sur les réseaux intelligents, les *smart grids*, c'est-à-dire la gestion des consommations des uns et des autres pour parvenir à l'équilibre du réseau électrique.

La sûreté est un sujet compliqué, difficile et crucial, par lequel nous commençons toutes nos réunions de direction. Un univers de confiance est à bâtir, dans lequel les gens n'ont pas peur de dire ce qui s'est passé. On a connu des loupés récents : l'objectif n'est pas la sanction, car nous sommes collectivement responsables. On doit avoir une culture, non des livres, mais du concret, de la pratique. Nous avons travaillé sur les parcours de carrière des professionnels de la sûreté, parfois perçus comme des empêcheurs de faire, alors qu'ils sont des protecteurs, ainsi que sur le partage des bonnes pratiques. On a progressé sur la gestion de crise et la déclaration des incidents.

Epure, à Valduc, est un outil de radiographie d'opérations que je ne commenterai pas ici. Deux axes sont construits par la France ; le troisième, par le Royaume-Uni. Epure est régi par traité et la collaboration franco-britannique demeure, dans le but de partager les trois axes.

Je ne connais pas le détail de l'information et de la protection des populations. Une difficulté est peut-être liée à la manière dont la sécurité est assurée sur les centres de la direction des applications militaires, où vous êtes délesté de votre portable quand vous entrez. Je verrai avec le directeur des applications militaires comment améliorer l'information des populations.

Le centre de Valduc est un bijou.

Le PEPR hydrogène a plusieurs éléments : certains sont à vocation industrielle rapide, par exemple les cellules de céramique ; d'autres sont d'un degré d'avancement moindre, et ont pour but d'explorer des technologies alternatives ; il y a aussi toute une série d'opérations sur les matériaux et la modélisation. Je ne pense pas que l'on ait perdu la bataille de l'hydrogène. Il y a beaucoup de monde sur la ligne de départ, mais nous y sommes aussi. Nous n'avons pas à rougir de nos électrolyseurs. Nous n'aurions pas attiré Schlumberger et Vinci si nous n'étions pas bons.

Le but est de remplacer l'hydrogène produit par les combustibles fossiles par de l'hydrogène vert. L'une des cibles, ce sont les mobilités lourdes : train, camion et bateau. La décarbonation du transport maritime sera compliquée, mais certains chantiers navals sont intéressés par l'hydrogène, ne serait-ce que pour la consommation à quai.

Le stockage de l'hydrogène est un enjeu de flexibilité. Si vous produisez de l'hydrogène lorsque le courant est bon marché et que vous le stockez, vous pouvez l'utiliser au moment opportun. L'un des intérêts de la technologie que nous proposons est qu'elle est réversible : elle produit de l'hydrogène et peut ensuite l'utiliser pour restituer de l'énergie.

Sur le « décloisonnement de la recherche », nous ne sommes pas toujours responsables des titres choisis par les journalistes. Ce que je voulais dire, c'est qu'il faut travailler en transversal. Par exemple, il y aura des pistes dans la combinaison entre santé et numérique. En interne et en externe, le décloisonnement, c'est se dire que le CEA n'est pas le CNRS, mais que les deux savent travailler ensemble. Pour ma part, j'aurais utilisé le mot « transversalité » plutôt que « décloisonnement », mais c'est peut-être tout aussi technocratique.

J'en viens au nucléaire. Les situations chinoise et russe sont différentes. Les Russes ont un historique bien plus long et complet que les Chinois, qui sont en phase d'extension. Le retraitement n'est pas pleinement maîtrisé par les Chinois, alors qu'il l'est par les Russes, depuis longtemps. En revanche, les Chinois essaient tout : c'est leur gigantisme. Ils nous recherchent comme partenaires en raison de nos compétences industrielles ou de recherche. Mon homologue russe ne cesse de me pousser à des coopérations. Les partenariats avec la Chine se sont plutôt construits avec les industriels, tels qu'EDF ou Orano. Nous devons être vigilants, mais je ne crois pas que nous ne soyons plus au niveau. Certes, la force de frappe chinoise est gigantesque.

Je prends acte de la suppression du doublement du crédit d'impôt recherche. Cela nous pose problème, car nos partenaires industriels en bénéficiaient. Ils pourraient aller dans



d'autres États aux conditions plus attractives. Nous saluons le crédit d'impôt collaborations de recherche (CICo), même si personne ne sait exactement comment cela se passera en 2022. Pour nous, il règle la moitié du problème, ce qui laisse une ardoise potentielle d'une vingtaine de millions d'euros. Nous souhaitons que les décrets d'application soient publiés le plus rapidement possible.

La transmutation, telle que prévue dans la loi de 1991, consiste à extraire certains éléments radioactifs et à espérer les détruire ou les transformer dans un réacteur dédié. Astrid, c'est autre chose : c'est un cycle complet du combustible nucléaire. Ce qui est principalement recherché, c'est le traitement du plutonium. Il ne faut pas rêver : la solution sans déchet radioactif n'existe pas. Une réaction de fission crée des produits de fission, qui ne sont pas transmutables. L'industrie chimique produit des déchets d'une durée de vie infinie. La radioactivité a au moins le bon goût de décroître !

Avant d'aller à la transmutation, il faut régler le problème du plutonium : le multirecyclage d'abord. Il faudra bien apprécier l'apport de la transmutation vis-à-vis de la sûreté et proportionner les efforts.

**M. Franck Montaugé.** – Vous ne travaillez donc pas dessus ?

**M. François Jacq.** – Si ! Des équipes s'y intéressent. Il y a un tronc commun de physique, de chimie, de neutronique au CEA. J'essayerais d'évoquer des horizons.

Historiquement, sur la cybersécurité, notre approche vient de la direction des applications militaires. Nous sommes par nature extrêmement sensibles aux difficultés des partenariats étrangers. Nous disposons de toute une série de contre-mesures qui peuvent être incorporées dans les objets électroniques ou dans les logiciels. Par exemple, nous travaillons sur la façon de contrer la prise de contrôle d'un véhicule autonome par un cyberpirate.

Vous m'avez interrogé sur les savoir-faire et les compétences : la diminution du nombre de chantiers a entraîné une baisse des besoins que nous n'avons pas anticipée.

Le Conseil stratégique de la filière nucléaire (CSFN) et le Groupement des industriels français de l'énergie nucléaire (Gifen) ont priorisé la question des compétences, en nouant des partenariats avec les organismes de formation. Le Gifen bâtit un grand plan de formation en cohérence avec les chantiers et les embauches à venir.

Je ne pense pas que la sous-traitance soit un bien ou un mal en soi. Si des industriels français sont compétents pour mener des opérations d'assainissement-démantèlement, parce qu'ils en ont vu chez EDF ou au CEA, ce sera une bonne chose. Le rôle du CEA est non pas de tout internaliser, mais de promouvoir une filière du démantèlement.

Sur certaines activités en partenariat avec l'industrie, la part publique de financement est trop faible. En Allemagne, le financement du Fraunhofer est composé d'un tiers de public socle, d'un tiers de public compétitif, lié aux projets, et d'un tiers de privé. Nous n'y sommes pas. Toutefois, nous avons amélioré le taux de financement public dans le cadre des PEPR.

Je conclus avec la mission Varin et la dépendance aux métaux. Ne remplaçons pas une dépendance par une autre. Au CEA, nous avons engagé un programme d'économie circulaire, pour s'assurer de la récupération ou du recyclage des matériaux du dispositif que nous concevons. Nous réfléchissons également à des dispositifs aussi libres que possible des

matériaux rares. Enfin, par la modélisation et la simulation, nous concevons des matériaux qui seraient productibles et nous mettraient dans une situation de non-dépendance. Nous soutenons complètement les recommandations de Philippe Varin.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Faites-vous appel à des *hackers* éthiques pour tester les vulnérabilités de votre système de cybersécurité ?

**M. François Jacq.** – Oui, par le biais de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci beaucoup pour cette audition extrêmement riche.

**M. Claude Malhuret, rapporteur.** – Merci !

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

### **Mercredi 23 février 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 09 h 30.*

### **Volet énergie du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Présentation des travaux (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 10 h 30.*

### **Jeudi 24 février 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 08 h 30.*

### **Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen de la proposition de résolution européenne (sera publié ultérieurement)**

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

### **Mission d'information sur l'énergie et l'hydrogène nucléaires – Communication (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 11 h 30.*

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

**Mercredi 23 février 2022**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de M. René Troccaz, consul général de France à Jérusalem (sera  
publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Désignation de rapporteurs**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues,

Nous devons procéder à la désignation de rapporteurs sur des conventions qui seront examinées par la commission à la reprise de nos travaux :

- pour l'accord pour la mise en place d'un mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan Indien occidental, et l'accord régional sur la coordination des opérations en mer dans l'océan Indien occidental, j'ai reçu la candidature de Joël Guerriau ;

- pour l'accord portant révision de l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien, j'ai reçu la candidature de Vivette Lopez ;

- pour la convention de coopération judiciaire internationale entre la France et l'ONU, représentée par le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie, j'ai reçu la candidature d'Édouard Courtial ;

- pour la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et Singapour, j'ai reçu la candidature de Michelle Gréaume ;

- pour la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime, j'ai reçu la candidature de Philippe Folliot ;

- enfin, pour l'accord relatif au siège de l'Autorité bancaire européenne et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, j'ai reçu les candidatures de Jean-Marc Todeschini.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

**Missions d'information – Désignation des membres et des rapporteurs**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues,

Nous devons désigner les membres des missions d'information décidés par le bureau de la commission au titre de la session parlementaire en cours. Ces travaux de contrôle donneront lieu à la publication de rapports d'information d'ici l'été. Il nous faudra profiter de ce que le Sénat n'est pas concerné par le cycle électoral pour pouvoir avancer sur ces thèmes.

Comme nous l'avons déjà évoqué à plusieurs reprises et ce matin même avec l'audition du Consul général, la première mission d'information portera sur le conflit israélo-palestinien. Notre commission avait décidé de cette mission il y a 2 ans, mais elle a été repoussée une première fois dans l'attente d'un gouvernement stable en Israël, et une seconde fois en raison de la crise sanitaire. J'aurais l'honneur de conduire cette délégation qui se rendra, la semaine prochaine, en Israël et dans les Territoires palestiniens. Je serais accompagné de Jean-Marc Todeschini, Pascal Allizard, Gilbert Roger, Sylvie Goy-Chavent, Olivier Cigolotti, Nicole Duranton, Pierre Laurent et Guillaume Gontard.

La deuxième mission d'information portera sur la stratégie française en Indopacifique. Les membres en seront Cédric Perrin, Joël Guerriau, André Gattolin, Jacques Le Nay, Hugues Saury, et Rachid Temal.

La troisième mission d'information portera, sous toute réserve, sur la réorganisation du dispositif de Barkhane. Nous avons été en discussions avancées avec l'état-major des armées pour caler une date, mais des difficultés sont apparues. Il semble que l'état-major des armées ait estimé qu'il était opportun de nous associer des députés. Si nous n'avons bien sûr pas d'opposition de principe à organiser dans certains cas des missions avec nos collègues députés, il me semble qu'en l'espèce cette idée était problématique. Il importe que l'Exécutif et les armées respectent l'autonomie de chaque chambre, et je rappelle que notre commission n'a pas mené de mission à Barkhane depuis des années, et que plusieurs missions de députés ont été organisées dans le même temps. Si nous parvenons à trouver un nouveau créneau avec l'EMA, en fonction également des événements récents, les membres de cette mission seraient Olivier Cigolotti, Philippe Paul, Marie-Arlette Carlotti et Gilbert Bouchet.

La quatrième mission d'information portera sur la situation dans le Golfe de Guinée. Nos collègues Alain Joyandet, Alain Houpert, Gisèle Jourda et François Bonneau en seront membres.

La cinquième mission d'information portera sur le réarmement en Méditerranée, notamment dans le domaine naval. Catherine Dumas a fait part de son intérêt pour cette mission. Sa composition exacte devra encore être affinée, en fonction notamment de la faisabilité de la mission à Barkhane.

Enfin, une délégation de notre commission ira à New York, en fin d'année, pour la traditionnelle Assemblée générale des Nations unies. Cette délégation sera composée d'Olivier Cadic, Jean-Noël Guérini, Édouard Courtial et Mickaël Vallet.

Par ailleurs, le Bureau de notre commission avait décidé le lancement de deux missions d'informations ne donnant pas lieu à des déplacements.

La première d'entre elle portera sur les grandes orientations de la politique étrangère américaine. Pascal Allizard, Hélène Conway-Mouret et André Gattolin en seront les rapporteurs, et nos collègues Yannick Vaugrenard et Alain Cazabonne en seront membres.

La seconde mission d'information sans déplacement portera sur la disparition du corps diplomatique suite à la création du corps des administrateurs de l'État. Jean-Pierre Grand et André Vallini en seront les rapporteurs. D'autres de nos collègues ont fait part de leur intérêt pour participer aux travaux de cette mission, dont Catherine Dumas et Mme Nicole Duranton. Certains collègues souhaiteront peut-être encore y être associés.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Jeudi 17 février 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 14 heures 30.***Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de M. Stanislas Niox-Chateau, co-fondateur et président-directeur général de Doctolib**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous accueillons aujourd'hui Stanislas Niox-Chateau, co-fondateur et PDG de Doctolib. Avec cette audition, nous avons souhaité recueillir le témoignage du responsable de l'une des principales plateformes de prise de rendez-vous de vaccination sur les effets du passe vaccinal. Si nous avons pu observer un effet indéniable du passe sanitaire sur la dynamique de vaccination, les effets du passe vaccinal semblent plus difficiles à apprécier, compte tenu de la concomitance de plusieurs facteurs, notamment l'ampleur des contaminations au variant Omicron et l'ouverture de la vaccination à de nouveaux publics. Vous pourrez donc nous éclairer sur l'ampleur et le détail des vaccinations induites par cet outil.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête M. Stanislas Niox-Château prête serment*

**M. Stanislas Niox-Chateau.** – Je suis ravi de pouvoir échanger avec vous et de répondre à vos questions.

Dans le cadre de la campagne de vaccination française, nous avons mis en place un logiciel de gestion dans les centres, à la demande du ministère de la Santé. Nous avons équipé jusqu'à 2 000 centres de vaccination au pic de la crise sanitaire, et environ 1 000 à 1 500 actuellement. Nous avons aussi accompagné les centres de vaccination pour l'organisation de la gestion des rendez-vous.

De plus, nous avons mis en place, pour le grand public, notre site Internet, qui permettait de prendre ou modifier un rendez-vous et d'obtenir de l'information. Telles sont les demandes que nous avons reçues, comme d'autres prestataires, de la part du ministère des Solidarités et de la Santé, depuis le début du mois de janvier 2021.

En complément, dans le cadre de notre activité privée, nous avons participé à la campagne de vaccination dans les cabinets de médecins généralistes et les pharmacies, sans lien avec le ministère des Solidarités et de la Santé. Durant toute l'année 2021, nous avons contribué à la gestion de 86 millions de rendez-vous de vaccination, mobilisant jusqu'à 200 personnes en même temps au sein de Doctolib, afin que la campagne soit un succès.

**Mme Chantal Deseyne.** – Vous avez très rapidement brossé le contexte dans lequel vous vous êtes mis à la disposition du gouvernement, en installant des logiciels de prise de rendez-vous. A votre connaissance, les autres plateformes ont-elles été équipées de la même façon ? Avez-vous été informé en amont des mesures prises par le gouvernement (tranches d'âge) ? Vous avez connu un certain succès et avez été submergés par les demandes

connexions. Comment avez-vous pu faire face à ces pics de prises de rendez-vous ? Enfin, collectiez-vous certains renseignements et dans quelle mesure les avez-vous mis à la disposition des pouvoirs publics, notamment le ministère de la Santé ?

**M. Stanislas Niox-Chateau.** – Les autres plateformes proposaient la même offre de service pour les centres de vaccination et grand public, ainsi que des fonctionnalités identiques. D’ailleurs, nous travaillions dans le cadre du même appel d’offres, à trois puis quatre prestataires. Toutefois, la taille des autres plateformes ne leur permettait pas d’absorber le même volume que Doctolib.

Nous avons travaillé très étroitement avec la *task force* du ministère qui gérait la campagne de vaccination. Nous étions en communication quotidienne avec les pouvoirs publics, ainsi qu’avec les collectivités locales, qui géraient les centres de vaccination. L’objectif était que toutes les doses que la France recevait soient administrées au plus vite. De fait, nous sommes toujours restés à un taux d’au moins 90 % de doses utilisées.

Nous avons été tenus informés des tranches d’âge, dans des délais souvent extrêmement courts, des tranches d’âges, de leurs évolutions, et des publics cibles. Nous devons alors mettre à jour la technologie, pour les patients et pour les centres de vaccination, et aider ces derniers à s’organiser pour prendre en charge les populations cibles. Étaient transmises également les règles afférentes à chacun des vaccins (délais entre les doses, publics cibles). A chaque fois, nous devons apporter des modifications technologiques sur notre plateforme et proposer les bons rendez-vous en fonction de la population cible. Nous avons donc été informés au fil de l’eau, souvent entre 4 et 48 heures en amont. Tous les prestataires étaient informés en même temps, ainsi que les centres de vaccination.

Durant quatre à cinq mois, de janvier à avril/mai, le nombre de rendez-vous correspondait au nombre de doses que la France recevait. En revanche, les doses n’étaient pas suffisamment nombreuses pour satisfaire toutes les demandes. En fonction des périodes, nous avons jusqu’à 10 ou 12 millions de patients éligibles, pour seulement 500 000 doses par semaine. Ensuite, la prise de rendez-vous a évolué en fonction des publics éligibles et à partir de la mise en place du passe sanitaire, au milieu du mois de juillet. Le 13 juillet, nous avons enregistré un record avec 1,7 million de rendez-vous pris, après une journée à 1,2 million suite à l’allocution du Président du 12 juillet. Le 31 mai, le pic avait été de 650 000. Les pics étaient totalement liés à l’évolution des publics éligibles, au passe sanitaire, et aux doses de rappel.

Au départ, nous enregistrons de 300 000 à 400 000 rendez-vous par jour. Nous sommes montés rapidement à 500 000 ou 600 000, puis à plus d’un million à la mi-juillet. Aujourd’hui, nous sommes à 100 000 rendez-vous par jour sur Doctolib. Durant la première phase, nous représentions 80 % des prises de rendez-vous. Aujourd’hui, la vaccination est assurée dans les pharmacies, chez les médecins généralistes. Les chiffres que je vous donne ne sont donc plus représentatifs de la situation de la France dans son ensemble.

Nous travaillions également pour les autorités allemandes, notamment le Land de Berlin. Nous avons démarré un peu plus lentement que nos voisins Allemands mais la campagne s’est accélérée à partir de mai/juin, pour dépasser les chiffres enregistrés en Allemagne. Ensuite, nous sommes toujours restés de 7 à 12 % au-dessus de nos voisins Allemands. De fait, nous disposions de beaucoup de centres de proximité, et 75 % à 80 % des rendez-vous étaient pris sur Internet en France entre les mois d’avril et octobre. Ce n’était pas



le cas en Allemagne ou en Italie, où la complexité était plus grande. L'organisation déployée en France explique en partie que 93 % de nos concitoyens soient vaccinés.

Pour la protection des données, comme les autres prestataires, nous avons respecté les règles fixées par l'État dans l'appel d'offres. Nous sommes sous-traitants de la direction générale de la santé, qui administre les données. Nous ne faisons que fournir le logiciel et les accès. De plus, tous les rendez-vous sont supprimés automatiquement quatre mois après. Enfin, le pilotage quantitatif de la campagne de vaccination était effectué par VAC-SI le système d'information dans lequel étaient entrées les données des patients (âge, sexe...).

**Mme Michelle Meunier.** – Quel a été le volume de connexions sur la plateforme Doctolib et de prises de rendez-vous, en nombre et en progression, à la suite de l'annonce du passe sanitaire et du passe vaccinal ? A quel moment les demandes de rendez-vous ont-elles diminué après ces annonces ? Depuis le 17 décembre, combien de rendez-vous ont-ils concerné des primovaccinés ? Disposez-vous de données sur les rendez-vous de primovaccination à partir du 17 décembre ? Parmi ces rendez-vous, pouvez-vous établir des profils de demandeurs par classe d'âge ? Au regard des données dont nous disposez, quelle évaluation faites-vous des effets du passe sanitaire et du passe vaccinal sur la vaccination (nombre de rendez-vous, profil des personnes, comorbidités signalées) ?

**M. Stanislas Niox-Chateau.** – Nous ne disposons pas des données statistiques centralisées. Nous ne nous concentrons que sur les centres de vaccination et quelques pharmacies. Nous ne connaissons donc que les demandes et les prises de rendez-vous sur notre site Internet.

L'impact du passe sanitaire a été très fort. Dès son annonce, à la fin du mois de mai, nous avons enregistré une accélération de la prise de rendez-vous : 655 000 ont été pris le 31 mai sur Doctolib. De plus, l'allocution du Président du 12 juillet a provoqué une accélération très forte, comme indiqué précédemment. Dans les jours précédents, nous étions plutôt à 200 000 ou 300 000 par jour. Nous sommes passés à 1,2 million puis 1,7 million. Cette évolution a accentué l'écart avec l'Allemagne.

Le gouvernement et le ministère pourraient vous donner des chiffres plus précis et complets que les nôtres.

La réponse est plus difficile à apporter concernant le passe vaccinal. Au moment de l'annonce de ce dernier, les centres ne représentaient plus que la moitié des vaccinations. Sur les primovaccinations, dont les chiffres sont publics, l'impact du passe vaccinal a été relativement limité, avec un rythme de 20 000 à 30 000 par jour.

**M. Olivier Henno.** – Vous ne disposez donc pas de typologie sur les publics fragiles. Peut-être avez-vous une opinion sur l'incitation de ces publics à la vaccination. Dans les courbes, le fait que l'on commence à annoncer le retrait du passe vaccinal en mars ou en avril induit-il une chute des demandes de vaccination, notamment pour la troisième dose ? Enregistrez-vous des signaux faibles en la matière ?

**M. Stanislas Niox-Chateau.** – 3,9 millions de nos concitoyens ne sont pas vaccinés à ce jour, contre 4,5 millions il y a quelques semaines. Les prises de rendez-vous pour des primovaccinations sur Doctolib ont été de 15 000 à 20 000 par jour sur cette période, ce qui reste limité. Depuis deux semaines, nous sommes plutôt à 4 000 à 5 000 par jour. Je ne

peux pas vous dire si cette évolution est liée aux contaminations ou à la possible fin du passe vaccinal et sanitaire.

Par ailleurs, nous ne disposons pas d'information sur les publics prioritaires.

Nous avons enregistré une très forte accélération des rendez-vous pour les doses de rappel à partir de la fin du mois de novembre, à 880 000 ou 900 000 sur le seul 25 novembre. Ensuite, les chiffres sont restés de 200 000 à 300 000 par jour tout au long du mois de décembre. Aujourd'hui, nous sommes autour de 50 000 prises de rendez-vous quotidiennes. Il est évident que la vague Omicron a réduit les prises de rendez-vous pour la dose de rappel.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Vous ne disposez pas de données sur les publics fragiles. Néanmoins, êtes-vous en mesure d'établir des tranches d'âge ? Cela vous est-il demandé ?

**M. Stanislas Niox-Chateau.** – Non. De plus, nous ne connaissons pas les chiffres de la vaccination dans les EHPAD. En revanche, pour la prise de rendez-vous, sur les 14 derniers mois, le critère de l'âge a évolué en fonction des directives du gouvernement en matière de populations cibles. Aujourd'hui, toutes ces dernières, sauf les enfants, sont à plus de 90 % de vaccination. Nous n'avons pas enregistré d'effet positif ou négatif par âge. Au plan géographique, tous les départements et toutes les régions ont suivi la même trajectoire, même si dans les zones accueillant des populations plus jeunes, le taux de vaccination était moins élevé au départ.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – La date du 15 février, de désactivation du passe, a-t-elle eu un impact sur la prise de rendez-vous ?

**Stanislas Niox-Chateau.** – Le 15 février, nous avons enregistré 115 000 rendez-vous sur Doctolib, au lieu de 75 000 les jours précédents.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Lorsque le gouvernement a laissé entendre que le passe allait s'éteindre, la motivation a disparu.

**Mme Daphné Ract-Madoux.** – Quel impact avez-vous constaté en termes de praticiens qui auraient franchi le pas de s'inscrire sur Doctolib ? De fait, la prise de rendez-vous pour les vaccins sur les plateformes a modifié les habitudes des patients en la matière.

**M. Stanislas Niox-Chateau.** – Ce n'est pas le cas en France, où la vaccination a été réalisée majoritairement dans des centres. En revanche, une telle évolution a été constatée en Allemagne.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie pour ces explications et 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.*

## **Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Échange de vues sur le calendrier des travaux**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous touchons à la fin des travaux de la commission d'enquête sur le passe vaccinal. Les rapporteurs estiment pouvoir présenter leurs conclusions à la commission la semaine prochaine. Je rappelle que nous entendrons le ministre mardi à 9 heures. Le projet de rapport sera mis à disposition pour consultation le mardi après-midi, de 16 heures à 19 heures. Vous pourrez consulter le rapport dans une salle, sous surveillance et avec l'interdiction de prendre des photos. Une commission se tiendra le lendemain à 10 heures 30 puisque nous entendrons le modélisateur danois, qui a déjà fourni les éléments nécessaires au rapport. La commission sur l'examen du rapport se tiendra mercredi, à l'issue de l'audition des modélisations danois.

Selon les règles procédurales, en particulier le secret qui entoure les travaux d'une commission d'enquête, la partie consacrée à la présentation du rapport lors de la commission de mercredi ne se fera qu'en présentiel. Aux termes de notre règlement, le dépôt du rapport ouvre un délai de 24 heures, durant lequel une demande d'examen par le Sénat, en comité secret, peut être formulée. Jusqu'à l'expiration du délai de 24 heures, les travaux sont donc strictement soumis au secret. Je demanderai de laisser à nos rapporteurs, qui sont issus de groupes politiques différents, la primeur de présentation de leurs conclusions au cours d'une conférence de presse, le jeudi à 16 heures.

**Mme Laurence Cohen.** – La mission sur le passe vaccinal est-elle une mission d'information ou une commission d'enquête ?

**Mme Catherine Deroche.** – Il s'agit d'une mission d'information, avec des pouvoirs de commission d'enquête ce qui entraîne l'application des procédures applicables aux commissions d'enquête. La situation est différente pour la commission d'enquête Hôpital, dont je suis la seule rapporteure. Pour les EHPAD, notre commission sera aussi investie de la même manière des pouvoirs d'une commission d'enquête.

*La réunion est close à 15 heures.*

**Mardi 22 février 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 00.*

## **Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Dans le cadre de la mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19, nous entendons ce matin M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.

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

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

Je rappelle que l'objet de notre travail n'est pas de refaire le débat sur le passe vaccinal. Ce débat a été tranché par le Sénat, qui l'a adopté à une large majorité. Notre sujet est plutôt de vérifier qu'un instrument conçu dans un contexte donné, celui du variant Delta, est toujours adapté, quelques semaines plus tard, alors que nous avons, avec le variant Omicron, « changé d'épidémie ». L'annonce par le Premier ministre d'un calendrier d'allègement de certaines mesures avant même l'entrée en vigueur du passe vaccinal a nourri ces interrogations.

Notre objectif de ce jour est de reprendre rapidement avec vous les objectifs assignés à cet outil et, au regard des indicateurs définis pour le piloter, d'en évaluer la mise en œuvre.

Il s'agit également d'examiner où en sont ces mêmes objectifs et indicateurs aujourd'hui et de vérifier, selon l'intitulé de notre mission, leur adéquation à l'évolution de l'épidémie.

Nous sommes par ailleurs dans un environnement où nos voisins tendent à gérer désormais l'épidémie comme une endémie et lèvent progressivement la totalité de leurs mesures de restriction. Vous avez vous-même fait des annonces dont nous souhaiterions savoir sur quelles données exactes elles se fondent.

Nous espérons que votre parole sera précise et libre. Vos collaborateurs que nous avons entendus ont, certes, une vision globale et l'art de la synthèse, mais on ne peut pas dire qu'ils nous aient noyés sous les détails...

Je vous demanderai de vous exprimer en quelques minutes maximum, afin de laisser le plus de temps possible aux échanges. Je demanderai à chacun, intervenants et commissaires, d'être concis dans les questions et les réponses.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Olivier Véran prête serment.*

**M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.** – Je vous remercie de votre invitation. Je pourrai ainsi vous rendre compte de la mise en œuvre du passe vaccinal et m'exprimer sur son adéquation à l'évolution de la situation sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19. Je commencerai par donner quelques éléments de contexte.

À la mi-décembre 2021, lorsque la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal a été décidée, notre pays était confronté à une situation sanitaire qualifiée de « très préoccupante », caractérisée par des contaminations au variant Delta situées à un plateau élevé, et associée à des tensions hospitalières déjà importantes, en termes tant d'hospitalisation conventionnelle que de soins critiques.

Nous devons par ailleurs faire face au début de la circulation du fameux variant Omicron, sur lequel nous ne savions pas grand-chose, sinon qu'il avait engendré une flambée de contaminations parmi les pays confrontés plus tôt que le nôtre à cette nouvelle forme de SARS-CoV-2.

Face à cette situation, et compte tenu de l'efficacité de la vaccination pour réduire les formes graves, intégrant la nécessité d'une dose de rappel, le Gouvernement a décidé à la

fois d'amplifier les mesures de protection dans les lieux à risque et d'inciter encore davantage à la vaccination en transformant le passe sanitaire en passe vaccinal. Il s'agissait de recentrer le dispositif sur un schéma vaccinal dit « complet » contre la covid pour permettre l'accès à certains établissements et lieux recevant du public.

Cette décision reposait fondamentalement sur l'état des connaissances sur le virus et les mesures adaptées pour lutter contre l'épidémie, en particulier le rôle majeur, pleinement étayé, de la vaccination pour protéger et limiter les conséquences d'une forte circulation du virus. Celle-ci était accélérée par la période hivernale ainsi que par la contagiosité accrue du variant Omicron. Devant un tel niveau de circulation du virus, le passe sanitaire ne permettait pas de prévenir la présence de personnes non protégées susceptibles de développer des formes graves dans des lieux associés à un risque accru de contaminations.

Cette décision s'appuyait aussi sur le retour d'expérience du passe sanitaire et ses effets importants sur la dynamique vaccinale au cours de l'été 2021. Il s'agissait non pas d'une rupture dans notre stratégie, mais du prolongement logique du passe sanitaire tel qu'il avait été mis en place par la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, puis étendu par la loi du 5 août 2021. Dans le cadre prévu par le législateur, nous avons d'ailleurs renforcé progressivement l'incitation à la vaccination, en mettant fin à la mi-octobre à la prise en charge intégrale et généralisée des tests de dépistage virologique, en réduisant fin novembre à vingt-quatre heures la durée de validité des tests de dépistage admis dans le cadre du passe sanitaire. En d'autres termes, il était pleinement cohérent de franchir une étape supplémentaire dans le soutien à la vaccination compte tenu des circonstances épidémiques et dès lors que ce moyen contribuait à réduire durablement et efficacement les conséquences sanitaires d'une forte circulation du virus. Cette étape avait même été déjà franchie dès la fin du mois de septembre pour les déplacements en Nouvelle-Calédonie, avec le dispositif législatif du « passe frontières ».

Par ailleurs, cette évolution a été complétée par d'autres mesures de gestion de crise et de freinage de court terme face à la cinquième vague. Je pense au renforcement de prévention, aux règles d'arrivée sur le territoire national ou vers les outre-mer depuis l'étranger, au recours au télétravail ou au développement massif du dépistage.

La transformation du passe sanitaire en passe vaccinal a donc constitué l'une des réponses juridiques à l'évolution de la situation sanitaire, dont il ne faudrait pas surestimer l'ampleur par rapport au dispositif antérieur. Lors de certaines auditions, d'aucuns ont regretté que le passe vaccinal ne soit pas mis en place plus rapidement. Mais, dès lors que le dispositif relève du domaine de la loi s'agissant du passe dit « activité », l'adoption d'un texte législatif était incontournable pour le passe vaccinal. Je souligne que, entre l'annonce faite par le Premier ministre le 17 décembre et la présentation du projet de loi en conseil des ministres, il n'a fallu que dix jours. Cette prouesse institutionnelle a nécessité une très forte mobilisation de tous les services concernés ainsi que du Conseil d'État.

En outre, le texte a été examiné en commission par l'Assemblée nationale dès le 29 décembre, ce qui est tout à fait exceptionnel. En raison du temps requis par la navette parlementaire, puis par la saisine du Conseil constitutionnel, nous avons pu mettre en place le passe vaccinal à compter du 24 janvier, juste après sa promulgation.

Dans les catégories d'établissements et de lieux prévus par la loi du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, il faut désormais présenter la preuve d'un schéma vaccinal complet, un

certificat de contre-indication ou un certificat de rétablissement. En outre, depuis le 15 février, le délai dans lequel la dose de rappel doit être effectuée à compter de la dernière injection pour conserver un schéma vaccinal complet a été ramené à quatre mois.

Nous sommes le 22 février. Avec une durée d'application d'à peine un mois, et alors que ce dispositif est toujours en cours de mise en œuvre, le recul manque pour procéder à une évaluation complète et rigoureuse. Peut-on néanmoins considérer que le passe vaccinal a contribué utilement à la lutte contre l'épidémie ? Oui, incontestablement. Il nous a permis de renforcer la protection d'un certain nombre de lieux de brassage et de progresser sur la primovaccination d'une partie de la population, tout en favorisant une campagne de rappel massive pour ceux qui avaient déjà complété leur schéma vaccinal.

En moyenne, plus de 30 000 primo-injections ont ainsi été réalisées chaque jour entre le 8 et le 15 janvier 2022, soit un niveau record par rapport à l'automne. Depuis la mi-janvier 2022, la dynamique s'est atténuée, mais nous réalisons toujours en moyenne 12 000 injections par jour. Toute primovaccination supplémentaire est une bonne nouvelle ; c'est un progrès en matière de protection individuelle, mais aussi collective, en particulier pour ceux de nos concitoyens qui sont susceptibles de développer des formes graves.

Les complétions de schémas vaccinaux en cours ont également enregistré une augmentation à la suite de l'annonce du dispositif, passant de 25 000 par jour en novembre et début décembre, à plus de 35 000 fin décembre et début janvier. Cela démontre l'utilité du passe pour accompagner l'achèvement du parcours vaccinal de ceux qui s'étaient engagés plus tardivement dans cette démarche et hésitaient à la mener à son terme.

Enfin, en matière de rappel, le rythme des injections a connu une augmentation considérable entre fin novembre et début janvier, à la suite des différentes mesures prises par le Gouvernement. Certains jours, 600 000 voire 700 000 injections ont été réalisées. Au 20 février, 38,5 millions de personnes avaient ainsi fait leur rappel, contre 18 millions au 17 décembre – plus de 20 millions de rappels en deux mois.

Grâce à cette couverture vaccinale très élevée, les effets de la cinquième vague Omicron sur notre système de santé ont pu être contenus, sans que nous ayons à prendre des mesures de restriction généralisées, à l'inverse de certains pays européens – le *benchmark* réalisé à ce sujet est très évocateur.

La vaccination nous permet également de procéder sereinement, depuis le début du mois de février, à l'assouplissement progressif des mesures de freinage, tout en conservant un niveau élevé de protection. Le 2 février, les jauges ont ainsi été levées dans les établissements culturels et sportifs accueillant du public assis. De plus, le télétravail n'est plus obligatoire, mais reste recommandé. Il revient aux entreprises de maintenir le bon niveau dans le cadre de leur dialogue social interne.

Le 16 février, nous avons franchi une nouvelle étape d'assouplissement concernant notamment la consommation debout dans les restaurants et les débits de boissons, ainsi que la réouverture des discothèques. Le Gouvernement a par ailleurs annoncé qu'une évolution du protocole sanitaire en population générale serait mise en œuvre à compter du 28 février pour le dépistage et le port du masque dans les lieux où ce dernier est requis, compte tenu de l'amélioration de la situation sanitaire.

Enfin, si cette trajectoire positive se confirmait, en particulier sur les tensions hospitalières et la circulation du virus, nous pourrions envisager une levée du passe à la mi-mars dans tout ou partie des lieux où il est mis en place. Nous voulons accompagner l'évolution de l'épidémie sur les plans épidémique et hospitalier. Nous voulons conserver une grande prudence, une certaine progressivité dans les prochaines semaines. En procédant par paliers, nous pourrions prévenir de nouvelles contaminations risquant de se produire du fait d'un relâchement trop rapide des mesures actuelles. En effet, si la circulation du virus a fortement diminué depuis plusieurs semaines, notre système de santé reste très exposé. Je veux saluer à nouveau l'engagement de tous les personnels, soignants et non-soignants, de tous les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux qui sont extrêmement mobilisés depuis deux ans.

C'est toujours avec le souci d'assurer la sécurité des Français que nous avons agi, afin de prendre des mesures proportionnées eu égard à l'évolution rapide des connaissances sur ce virus et la dynamique de l'épidémie. Dans ce contexte, le passe sanitaire, devenu passe vaccinal dans la plupart des lieux et pour la majorité des publics qui y étaient soumis, a permis d'enrichir le panel de mesures de prévention. En renforçant celles-ci pour la fréquentation de ces lieux, en soutenant la vaccination, il a fortement contribué à la protection de la santé de nos concitoyens. C'est l'objectif qui nous guide depuis le début de la gestion de cette crise sanitaire. C'est avec optimisme et vigilance que nous continuerons à être pleinement mobilisés dans les prochaines semaines.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci monsieur le ministre. Lors des premières auditions, nous avons compris que la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal était un moyen de *booster* la vaccination sans la rendre obligatoire, pour éviter des contrôles délicats. Confirmez-vous cette interprétation ?

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Monsieur le ministre, pouvez-vous préciser les trois principaux indicateurs qui vous permettent de suivre l'utilité du passe vaccinal ? Au regard des restrictions qu'il implique, le Gouvernement a-t-il mis en place des outils pour suivre les effets du seul passe vaccinal sur la situation sanitaire ?

Sur la situation hospitalière, combien de plans blancs sont encore aujourd'hui activés ? Combien d'établissements sont encore contraints à des déprogrammations ? Sous quels délais celles-ci seraient-elles résorbées ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Nous avons beaucoup débattu de l'obligation vaccinale ; c'était une option qui pouvait dépasser les clivages politiques traditionnels. J'ai compris ce débat et vous rappellerai les arguments que j'y avais opposés.

Il portait d'abord sur les outils de contrôle : certains, y compris au Sénat, proposaient l'obligation vaccinale, mais sans contrôle et sans sanctions. Dans ce cas, ce n'est plus une obligation ; c'est un vœu pieux ! Quelles auraient été les diverses formalités du dispositif : sonner à la porte des habitants, effectuer des contrôles de rue aléatoires ou prévoir des amendes de 100 euros ? Une personne très éloignée du système de santé serait-elle éligible au contrôle ? Probablement non : étant isolée de tout système et de tout professionnel de santé – pharmacien, infirmier, *etc.* –, le risque, ou la chance, serait faible qu'elle soit contrôlée. Pour les plus opposés au vaccin et les adeptes d'une forme de complotisme, une amende n'aurait strictement aucun impact sur leurs représentations concernant les dangers imaginaires pour l'organisme.

En outre, l'obligation vaccinale n'aurait pas eu d'impact tout de suite. Or il fallait agir immédiatement quand la vague Delta était très haute et la vague Omicron montait. Si nous avions mis en place une obligation vaccinale, nous aurions, comme les autres pays, fixé un délai à trois mois. Et nous serions aujourd'hui en train de nous poser la question de la mise en œuvre pratique de cette obligation, assortie des contrôles et des sanctions éventuelles. Nous serions donc arrivés après la bataille !

J'en viens aux indicateurs.

Le principal est que les hôpitaux retrouvent un fonctionnement normal et qu'ils ne déprogramment plus les interventions prévues. Certains hôpitaux le font déjà, comme à Nice, depuis dix jours. Indépendamment des manques d'effectifs qui peuvent toujours se poser, la charge que représentent les patients covid ne modifie pas l'organisation des soins. Mais ce n'est pas le cas partout. Il m'est très difficile de vous donner des chiffres précis sur le nombre d'hôpitaux encore concernés par un plan blanc ou sur les déprogrammations. Néanmoins, nous suivons l'état des lieux avec une grande attention en interpellant les établissements. Je peux d'ores et déjà vous indiquer que la charge sanitaire est très importante. Plus de 2 900 patients covid occupent la moitié des lits de réanimation. Et, quand on sait que près de 30 000 patients covid sont en lits de médecine, le fonctionnement des hôpitaux en pâtira nécessairement de façon importante. Le Conseil scientifique consacré à la covid-19 suggère que, pour revenir à la normale, nous redescendions aux alentours de 1 500 patients covid en réanimation. Au rythme actuel, nous pourrions y parvenir d'ici deux à trois semaines.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Quand vous parlez des « patients covid », entendez-vous cette expression au sens strict ou comptez-vous les patients dits « covid accessoires » ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Vous avez raison de souligner cette différence, madame la présidente. L'écart peut effectivement se révéler important s'agissant des patients hospitalisés en soins conventionnels. Il est beaucoup plus restreint en soins critiques et tend à se réduire, puisque, moins le virus circule, moins il peut atteindre un patient hospitalisé pour une autre affection.

Le deuxième indicateur est la dynamique épidémique. Selon le Conseil scientifique, le facteur R de reproduction du virus doit être durablement inférieur à 1, c'est-à-dire que l'on se trouve sur une pente décroissante. De plus, le taux d'incidence doit être assez faible, de 300 à 500 cas au maximum. Nous aurons alors franchi le Rubicon. Là aussi, cela devrait se produire d'ici deux à trois semaines maximum. C'est une bonne nouvelle que l'on entrevoit grâce à la décrue de l'épidémie et aux sorties d'hospitalisation. Néanmoins, 290 décès ont été enregistrés hier. Ce nombre est élevé, qui correspond à 10 % de la mortalité routière annuelle. Et, comme chez nos voisins européens, le décompte des décès ne paraît plus central pour un certain nombre de nos concitoyens. À ceux qui disent qu'Omicron n'entraîne pas de cas graves, je réponds qu'il existe peu de maladies qui font 250 à 280 morts par jour dans un pays ! La covid continue de sévir, mais la population bénéficie heureusement de la protection de la vaccination.

Quels sont les effets du passe sur la situation sanitaire ? Un mois, c'est trop tôt pour que je puisse vous répondre. Toutefois, il est acquis que le passe sanitaire a sauvé des vies, évité de très nombreuses hospitalisations et réanimations. Selon l'étude publiée par le Conseil d'analyse économique (CAE) en janvier 2022, nous avons, grâce au passe sanitaire, gagné 13 points de vaccination, évité 4 000 décès, 32 000 hospitalisations et 45 %



d'admissions en soins critiques à la fin de 2021. Je considère donc que le passe vaccinal aura un effet positif sur la situation sanitaire.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Les déprogrammations sont variables d'un hôpital à l'autre. Je suis quelque peu surprise du manque d'indicateurs en la matière. Cet état n'est pas nouveau, mais pourquoi n'a-t-on pas instauré des tableaux d'indicateurs réguliers pour se doter d'une vision globale des ressources humaines ? Lorsque nous interrogeons la direction générale de l'offre de soins (DGOS), celle-ci nous renvoie à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Le problème est similaire dans l'éducation nationale pour les données relatives aux enseignants.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Factuellement, vous avez raison. Je suis arrivé à la tête d'un ministère qui fonctionne très bien, qui dispose de tonnes de chiffres, mais qui souffre aussi de données manquantes. À cet égard, j'ai dû répondre à une allégation fautive sur les 20 % de lits fermés ! Mais il a fallu diligenter des enquêtes spécifiques et faire remonter des données pour le démontrer. Entre-temps, il s'est écoulé plusieurs semaines. Le constat est le même sur les déprogrammations.

Attention : plus nous voulons de données nationales précises en temps réel, plus les charges administratives pesant sur les équivalents temps plein (ETP) des milliers d'hôpitaux augmentent. Or le discours ambiant, auquel j'adhère, ne s'oriente pas vers l'augmentation des personnels administratifs dans les hôpitaux. Nous préconisons plutôt un pilotage raisonné et pragmatique *via* des indicateurs de processus, par exemple pour le nombre des consultations d'anesthésie.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Avant la promulgation de la loi, monsieur le ministre, vous aviez annoncé, avec le Premier ministre, lors d'une conférence de presse, une levée progressive des restrictions. Je pense au 2 et au 16 février, date de réouverture des discothèques. Sur quelles bases scientifiques vos annonces reposent-elles ?

Sur le seuil de 1 500 lits en soins intensifs, vous avez répondu à mon interrogation.

Disposez-vous d'éléments sur le sous-variant BA.2 ? Quelles sont les évolutions possibles ? Des simulations ont-elles été effectuées ? Risque-t-on de retomber dans une épidémie débordante ?

Depuis une dizaine de jours, très peu d'informations sur notre situation sanitaire sont diffusées dans les médias. Jusqu'alors, les décès et les détails de l'engorgement des services de réanimation étaient quotidiennement rapportés. Est-ce une volonté délibérée ? Le virus a-t-il disparu et la vie normale reprend-elle ses droits ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Sur la place de l'épidémie dans l'agenda public, il ne me revient pas de vous répondre. Je continue de communiquer. Je l'ai fait dimanche, et quelques jours auparavant dans une émission, où il a été question quasi exclusivement de la covid. C'est également le cas lors des revues de presse quotidiennes.

On sent que la population est à la fois lasse et rassurée. Nous sommes plus inquiets avant la vague que lorsqu'elle est passée. Quand elle commence à monter, la panique s'exprime durant dix jours, avant que l'on se rende compte que le système hospitalier tient grâce aux soignants, qui sont exceptionnels. Puis, un relâchement a lieu. À la fin décembre, le

variant Omicron a suscité l'inquiétude du fait de sa grande contagiosité. J'avais dit en toute transparence qu'il ne servait à rien de fermer les bars et les restaurants. Les Pays-Bas ont fait le choix opposé, et, lors de leur réouverture, les effets de la vague se sont produits à retardement, comme en Allemagne. C'est l'incertitude qui crée de l'anxiété. Or, au début de la vague, personne n'a de réponse. C'est le propre des épidémies qui déferlent avec des virus inconnus susceptibles de muter.

On a fait le plus dur, mais je reste prudent, car des variants nouveaux pourraient nous imposer de revenir à des dispositifs que nous allégeons progressivement. Les Français l'ont parfaitement compris. Il est moins nécessaire d'aller chercher les informations quand on a parfaitement appréhendé les tenants et les aboutissants d'une telle épidémie.

Quels sont les critères d'allègement ? Les mesures de freinage visent plusieurs objectifs. On veut d'abord limiter les risques de *clusters*, de contaminations diffuses massives en évitant les regroupements dans les établissements accueillant du public et, partant, un échappement du suivi de la maladie. On veut ensuite éviter que les plus fragiles, mêmes vaccinés, soient en contact avec des non-vaccinés, potentiellement contaminants. D'où la logique de l'obligation vaccinale des soignants. Des mesures sont toujours valables même lorsque le virus circule moins. Pour d'autres, le bénéfice-risque est moins évident.

Le variant Omicron a contaminé près de la moitié de la population. Dès lors, le niveau d'immunité populationnelle, outre la vaccination, permettait d'anticiper une régression du virus et des mesures d'allègement. Ce fut le cas au printemps 2020, lorsque le Président de la République a annoncé le futur déconfinement le 11 mai. Nous prenons nos décisions en fonction des modélisations des courbes, de l'Institut Pasteur, *etc.* Voilà pourquoi je dis que, d'ici à la mi-mars, peut-être un peu avant ou un peu après, nous aurons rempli les critères pour pouvoir enfin alléger le port du masque à l'intérieur et le passe vaccinal dans tout ou partie des lieux qui l'appliquent aujourd'hui.

Selon les dernières simulations, le variant BA.2, qui est un siamois de l'Omicron, serait responsable de 50 % des contaminations. Pour les scientifiques, il n'est pas associé au risque d'un rebond épidémique.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Ma question porte sur la situation chez nos voisins européens. Vous avez parlé de *benchmarking*, en donnant quelques exemples. Vous avez exposé les mesures que vous envisagez de lever en fonction de l'état sanitaire des autres États européens.

Je continue, en revanche, de m'interroger sur la situation des plus vulnérables. M. Niox-Chateau, que nous avons auditionné jeudi dernier, était un peu moins optimiste que vous : il a évoqué 5 000 vaccinations par jour, et non 12 000.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Sur Doctolib.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Oui.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Ils ont une part importante des prises de rendez-vous, mais ils n'en ont pas l'exhaustivité.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – C'est néanmoins symptomatique : beaucoup de ceux qui devraient faire leur rappel en avril sont hésitants face à la vaccination. Ce phénomène risque d'entraîner une perte de chance pour cette catégorie.

Enfin, quelles mesures comptez-vous mettre en place pour les personnes fragiles ou immunodéprimées lors de la levée des restrictions ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Les mesures de freinage ont beaucoup été débattues au Parlement, car elles entraînent des conséquences sur l'ensemble de la société. Le passe vaccinal a soulevé de la crainte, de l'opposition, voire de la colère, mais nous l'avons mis en place pour des raisons bien précises et proportionnées. Dès que nous pouvons lever une mesure vécue comme une contrainte, nous le faisons. Il nous est déjà arrivé de proposer d'enlever le masque, puis de demander plus tard de le remettre. Le retrait du masque en mars pourrait avoir des incidences sur quelques milliers de Français, mais ce nombre n'est sans doute pas très important compte tenu du rythme de vaccination de rappel.

Le maximum de couverture, nous l'avons acquis. Cela ne doit pas empêcher la primovaccination des plus fragiles et des plus éloignés. La France est le premier pays en Europe à mettre à disposition le traitement préventif Evusheld pour 15 000 patients, des anticorps monoclonaux curatifs pour 4 000 patients, et le Paxlovid à plus de 1500 malades. Les immunodéprimés ne doivent pas être les victimes invisibles de cette pandémie ! Avec les non-vaccinés, ce sont eux que l'on retrouve en réanimation.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Sur les rappels, on pensait, au départ, qu'une première dose, suivie d'une seconde un mois plus tard, permettrait une protection longue, ce qui n'a finalement pas été le cas. On préconise désormais une troisième dose au bout de quatre mois. Il a même pu y avoir, notamment en Israël, qui était en avance sur ces questions, un débat sur l'opportunité d'une quatrième dose.

On peut comprendre que cette perspective de vaccins répétés puisse inquiéter nos populations. Vous avez vous-même évoqué une forme de « fatigue vaccinale », qui, pour l'instant, fait écarter une quatrième dose. C'est audible sur les plans psychologique ou sociologique ; ça l'est moins sur le plan scientifique.

Nous avons entendu, dans le cadre de cette mission, Santé publique France. Lors de son audition, sa directrice nous a indiqué qu'elle était chargée de collecter et d'agrèger les données épidémiologiques, mais qu'elle n'avait pas pour mission d'être associée à des décisions de gestion de crise et qu'elle n'avait notamment pas reçu de sollicitation spécifique pour le passage du passe sanitaire au passe vaccinal.

Or la loi assigne de larges missions à Santé publique France. Comment le Gouvernement sollicite-t-il celle-ci pour éclairer les décisions prises dans le cadre de la gestion de la crise ? L'agence a-t-elle des moyens trop limités pour faire face à une crise sanitaire ?

Nous avons demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur Santé publique France, pour évaluer son financement, son fonctionnement, ses moyens et ses missions depuis sa création. Pouvez-vous nous dire quelques mots à ce sujet ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Lors d'une émission, j'ai parlé de « fatigue vaccinale », parce que ce concept apparaît dans un rapport qui nous a été remis par une autorité scientifique chargée de nous guider. C'est, selon cette dernière, un paramètre dont il faut tenir compte, mais ce n'est pas le paramètre principal.

Je vais être très clair, madame la présidente : s'il y a un variant dangereux en circulation qui nécessite de revacciner toute la population et si nous disposons d'un vaccin efficace, la main ne tremblera pas. Il y va de l'intérêt, de la sécurité et de la santé de la population.

Le contexte a changé : nous sommes à la fin d'une vague, avec un variant moins dangereux, un très haut niveau de protection vaccinale de la population, un très haut niveau de contamination, mais très peu de formes graves, et des vaccins disponibles, efficaces pour éviter les formes graves, mais en cours de développement en vue de les adapter aux derniers variants. C'est en raison de ce contexte que ceux qui nous conseillent nous disent qu'il n'est pas nécessaire aujourd'hui de proposer une quatrième dose à la population générale. Il se trouve que, par ailleurs, ils estiment que cela évitera de renforcer le phénomène de fatigue vaccinale qui se fait jour chez certaines personnes.

Quand on est fragile, c'est tous les ans que l'on se vaccine contre la grippe : ainsi font plus de 10 millions de nos concitoyens. C'est le réflexe du mois d'octobre.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Avec le covid, c'est trois vaccins dans l'année...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Parce que ce virus crée plusieurs vagues dans l'année ! Si la grippe mutait pour provoquer quatre ou cinq vagues potentiellement mortelles par an, nous aurions aussi des rappels vaccinaux contre la grippe plus réguliers. Nous nous adaptons.

Le vaccin est une chance. Il est gratuit, disponible partout, bien toléré, très efficace. La planète entière se vaccine. Je n'ai jamais considéré que le vaccin devait être vu comme une charge, un handicap ou une malédiction. C'est tout l'inverse.

On regrette régulièrement qu'il n'y ait pas assez de prévention dans notre pays et que l'on soit dans le tout-curatif : le vaccin relève, par excellence, de la médecine préventive.

Madame la présidente, Santé publique France n'a pas pour rôle de prendre des décisions, d'éclairer directement ou d'orienter les prises de décision. Ce rôle revient à la direction générale de la santé, qui chapeaute SPF. Santé publique France est un organisme de veille sanitaire, de veille épidémiologique, qui fournit et traite des données qui permettent ensuite d'orienter les prises de décisions. Il est donc normal que la directrice générale de SPF n'ait pas d'avis à rendre s'agissant de la stratégie vaccinale de notre pays et encore moins concernant le passe.

Il ne vous aura pas échappé que notre paysage est déjà assez bariolé en matière d'agences et de structures sanitaires. Le ministre de la santé, dont fait partie la direction générale de la santé, chapeaute l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, Santé publique France et d'autres agences d'État. Les agences régionales de santé (ARS) sont chargées de mettre en place, au niveau déconcentré, les mesures décidées nationalement et des procédures innovantes et de gérer la vaccination.

Il existe également une autorité indépendante, la Haute Autorité de santé, qui ne répond pas au ministre, mais que nous pouvons saisir pour qu'elle nous remette, en transparence et en parfaite indépendance, des avis scientifiques. Nous l'avons agréementée d'un Conseil d'orientation de la stratégie nationale, piloté par le professeur Alain Fischer.

Comme je l'ai déjà expliqué, j'ai souhaité que ce ne soient pas les mêmes acteurs qui anticipent, évaluent, mettent en place et contrôlent, mais que plusieurs acteurs différents puissent intervenir, avec des missions différentes, d'où la création du Conseil scientifique, qui est, en toute indépendance – la loi lui a conféré un statut –, chargé d'émettre des recommandations et de guider les politiques publiques.

J'ajoute à cela tous les organes, extrêmement utiles et efficaces, comme le Haut Conseil de la santé publique.

Le paysage est donc déjà assez chargé. On ne va pas confier la même mission à deux agences différentes, surtout quand l'une est placée sous la direction de l'autre.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Il est vrai que nos concitoyens sont partagés sur la question du vaccin. Je pense qu'il faut poursuivre la communication à ce sujet. Comme on nous a expliqué ce que Louis Pasteur a fait contre la rage, il faut continuer à expliquer, dans les écoles, dès le plus jeune âge, combien la vaccination est importante, que le vaccin n'est pas un ennemi. Les discours tenus par certains, parfois avec une capacité de persuasion incroyable, sont désastreux. Les personnes naïves sont à leur merci.

Il faut absolument continuer de communiquer sur les vaccins. La recherche a permis de trouver, par exemple, un vaccin contre les méningites. L'existence d'un tel vaccin est un réel soulagement quand on connaît les ravages que peuvent faire ces maladies sur les enfants.

Il faut également communiquer sur toutes les mesures d'hygiène que l'on a mises en place sous l'effet de la pandémie. Il faut que l'on garde des réflexes d'hygiène – nous en étions loin –, comme le lavage des mains ou la protection des aliments dans les magasins, contre les postillons des clients par exemple.

Dans certains lieux et sous certaines conditions, il faudra continuer à porter le masque. Monsieur le ministre, quelles seront les conditions pour pouvoir enlever le masque à l'intérieur ? Certains de nos concitoyens s'interrogent. En particulier, des personnes exerçant un travail physique s'inquiètent de devoir porter le masque toute leur vie.

**M. Olivier Véran, ministre.** – La France a dû, au début de ce mandat, se doter d'une loi pour instaurer l'obligation vaccinale contre des maladies infantiles qui auraient dû disparaître et qui revenaient de façon galopante. Notre pays n'est pas celui, tant s'en faut, qui affiche le meilleur taux de couverture vaccinale contre la covid chez les enfants. Donc, oui, notre pays, le pays de Pasteur, doute, mais il se laisse convaincre, puisque le taux d'intentions vaccinales, qui s'élevait à moins de 40 % de la population avant la vaccination de Mauricette, est monté, quelques jours plus tard – surtout quand la peur de manquer est devenue importante –, à 70 % . Le taux de couverture vaccinale est désormais si élevé que j'aurais cru impossible de l'atteindre en début de campagne vaccinale : si l'on vous avait annoncé que 54 millions de Français seraient vaccinés contre la covid, vous m'auriez répondu que nous étions trop ambitieux...

Cependant, nous ne nous sommes pas laissé convaincre de la même manière concernant les enfants, compte tenu du contexte épidémique et du sentiment qu'Omicron n'est pas grave chez les enfants. Je le répète : il y a des enfants à l'hôpital. Il y a même, statistiquement, beaucoup plus d'enfants à l'hôpital du fait de la non-vaccination. C'est un

point majeur, madame la rapporteure générale. Je ne sais pas dans quel autre contexte on accepterait l'idée qu'il n'est pas si grave que 500 enfants soient hospitalisés quand l'hospitalisation était évitable.

Vous avez raison sur le maintien de l'hygiénisme. Les gens en ont assez qu'on leur parle de leur santé, mais il faudra conserver un certain nombre de réflexes. Il nous a toujours semblé étrange que les habitants des pays d'Asie portent le masque au début des épidémies, mais c'est peut-être un réflexe qu'acquerront un certain nombre de nos concitoyens. Cela dit, je nous vois mal imposer le masque l'hiver parce que la grippe arrive. Néanmoins, je rappelle que, en 2020, du fait de la distanciation sociale, nous n'avons eu ni gastro-entérite, ni grippe, ni bronchiolite. Au-delà de la covid, beaucoup de vies ont été sauvées grâce à ces mesures. Cependant, nous devons continuer à vivre, et je pense que l'ère de la fin de la distanciation sociale est bientôt arrivée.

Sur le masque en intérieur, un Conseil de défense et de sécurité nationale, qui se tiendra peut-être la semaine prochaine, devra statuer sur l'état sanitaire et épidémique, et décider de la suite de l'allègement de deux grandes mesures : le passe vaccinal et le port du masque là où il est encore obligatoire et où il le restera en date du 28 février. On peut raisonner « en bloc », en supprimant ces mesures, ou tenir compte de graduations, de niveaux de risque, pour créer un nouveau palier : par exemple, conserver le passe vaccinal encore quelques semaines pour les discothèques et les bars dansants, là où les risques de *clusters* et de contamination sont plus importants, et le supprimer ailleurs, ou le maintenir dans des établissements recevant du public ou à l'occasion de certains grands événements se tenant en intérieur, réunissant beaucoup de monde et occasionnant beaucoup de brassage. Ce ne sont que des possibilités ; je n'ai pas de réponse. C'est au Conseil de défense et aux autorités scientifiques, que nous pouvons saisir en ce sens, de nous guider.

Le masque en intérieur a vocation à disparaître dans tout ou partie des lieux fermés. Cela dit, deux questions resteront en suspens : instaure-t-on un palier ? Supprime-t-on le port du masque partout, ou le maintient-on encore quelque temps, pour être certains d'avoir véritablement écrasé le virus, dans les lieux où le risque de transmission est le plus fort, à savoir les transports en commun et les salles de classe ?

Vous imaginez bien qu'il est compliqué de demander à des enfants de continuer à porter le masque en classe quand les adultes n'auraient plus à le porter en entreprise. Cela nécessite une réflexion très poussée, qui enjambe les questions sanitaires pour aller vers des questions éthiques et de tolérance sociétale. C'est tout l'objet du travail que mes équipes fournissent actuellement : nous devons être prêts à proposer, dans le cadre d'un prochain Conseil de défense et de sécurité nationale, la bonne marche à suivre en vue des dernières étapes de l'allègement, pour que le printemps ne soit plus masqué et que l'on puisse revivre le plus normalement possible.

**Mme Pascale Gruny.** – *Quid* de la recherche sur le covid long ? Celui-ci entraîne de nombreuses conséquences, au-delà de la seule perte des capacités pulmonaires. Je pense que la recherche sur ce dernier se fera aussi sur un temps long...

Nous n'avons pas pour le moment la possibilité de connaître la durée de la protection apportée par la vaccination. Au reste, cela dépend des personnes : certains gardent une protection plus courte, d'autres plus longues. Aura-t-on des éléments sur cette question ?

Pourquoi y a-t-il des familles qui passent complètement au travers du covid et d'autres où tout le monde l'attrape, avec les mêmes protections sanitaires ?

Les médecins généralistes ne sont pas très favorables à la vaccination des enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la puberté. Disposez-vous de davantage d'informations à ce sujet ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Quel est le taux de couverture vaccinale des 80 ans et plus ?

Michelle Meunier a évoqué la question des immunodéprimés. Il s'agit d'un vrai sujet de préoccupation. Qu'est-ce qui est fait pour aller vers ces personnes très vulnérables, qui, certes, ne se rendent pas forcément dans les lieux publics et n'ont pas un besoin important de passe, mais côtoient leur aide ménagère, leur famille... ?

Avez-vous envisagé que, dans certains lieux, le passe vaccinal puisse être abandonné au profit d'un retour au passe sanitaire ?

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Y a-t-il une évolution de l'âge médian des personnes qui décèdent du covid ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Vous m'interrogez sur l'avenir de la science et de la recherche : admettez que ces questions sont assez loin de l'objet des travaux de votre mission d'information !

Il existe plusieurs types de symptômes post-covid persistants. Certains vont disparaître au bout de quelques semaines ; d'autres, au bout de quelques mois. Certains durent depuis 2020 – ce n'est heureusement pas le cas le plus fréquent, mais cela arrive.

La perte du goût et de l'odorat peut durer un peu plus longtemps – je précise que ces troubles se réduisent par des oto-rhino-laryngologistes (ORL).

Certains patients souffrent d'une dysautonomie, c'est-à-dire d'une dissociation entre leur activité et leur rythme cardiaque. J'ai vu une infirmière marathonnienne de trente ans dont la fréquence cardiaque s'élevait à 110 battements par minute au repos. Cela entraîne une fatigue énorme, et une incapacité à faire des efforts physiques. On ne sait pas complètement l'expliquer, mais cela signifie que le virus a réussi à s'infiltrer dans des fibres nerveuses qu'on ne soupçonnait pas qu'il puisse atteindre.

On recense des insuffisances respiratoires chez des gens qui ont eu des formes pulmonaires très graves, avec de grosses pneumonies, des abcès, et qui peuvent conserver des séquelles respiratoires. Il y a d'autres situations, avec des symptômes plus compliqués à catégoriser, avec de l'asthénie, des céphalées...

Il est difficile de vous dire combien sont victimes de symptômes persistants, la vague Omicron ayant beaucoup rebattu les cartes. On ne sait pas, d'ailleurs, si ce variant peut donner des formes longues de covid. Nous développons fortement la recherche.

L'Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales (ANRS) a lancé deux appels à projets. Le premier a eu lieu en novembre ; le prochain est en mars. Dans le premier, 8 projets ont été acceptés, et l'on déploie dans tous les territoires des centres de

prise en charge pluriprofessionnels, associant des médecins, des kinésithérapeutes, des psychologues, pour accompagner ces patients.

Si votre prise de sang montre la présence d'anticorps, cela révèle un contact avec le virus et une immunité humorale : ces anticorps encore en circulation sont susceptibles d'agir contre le virus si celui-ci arrive dans votre corps. Mais, si le virus déjoue vos défenses immunitaires et vous infecte, c'est l'immunité cellulaire, c'est-à-dire la capacité de vos cellules immunitaires à fabriquer de nouveaux anticorps, qui va être déterminante : il faut beaucoup plus d'anticorps que ceux que vous avez de façon résiduelle dans le sang. Or, cela, on ne sait pas le mesurer.

Ainsi, certains ont attrapé Omicron trois semaines après avoir contracté Delta, malgré un bon taux d'anticorps. Au moment où ils ont attrapé Omicron, ils avaient des anticorps dans le sang, mais leurs cellules n'avaient pas acquis la capacité à fabriquer des anticorps. Apprendre à vos cellules comment on fabrique les anticorps, c'est tout l'intérêt de la vaccination. Encore hier soir, quelqu'un m'a interpellé dans une réunion à vocation politique, me demandant l'intérêt de se faire vacciner puisque ses taux d'anticorps étaient élevés. Toujours et inlassablement, je formule cette même réponse, qui est celle des scientifiques.

Oui, il existe une sensibilité individuelle à la covid, mais cela est vrai pour tous les germes, pour toutes les infections. Dans une famille, il y a toujours quelqu'un qui ne l'attrape pas, quand les autres l'ont. C'est très troublant, mais cela ne fait pas de celui qui ne l'a pas eu un superhéros : cela en fait un simple chanceux.

Je suis bien placé pour en parler, puisque, pendant deux ans, j'ai échappé à la covid, alors que je suis allé dans tous les *clusters* du pays, dans tous les services de réanimation, dans tous les services d'urgence... Je suis allé partout, y compris au temps où l'on n'avait pas de masque, dans l'Oise, le Grand Est, à Marseille, et je ne l'ai jamais attrapée. On finit par se sentir fort, jusqu'à ce qu'on l'attrape un beau matin sans savoir pourquoi. On n'est ni responsable quand on est malade, ni un superhéros quand on ne l'attrape pas – on est simplement passé entre les gouttes. Cela dit, peu de personnes n'ont pas attrapé Omicron.

Madame la sénatrice, ce ne sont pas « les » médecins, mais « des » médecins qui sont réservés sur la vaccination des enfants. C'est dommage. En Espagne, 50 % des enfants sont vaccinés, soit dix fois plus que chez nous ! La méfiance à l'égard de la vaccination des enfants, qui sont les plus à même de se faire vacciner, est excessive.

Il existe, dans notre pays, un problème conceptuel de confiance en la science. C'est ce qui explique que l'on ne soit pas capable de déposer un projet de loi pour rendre obligatoire la vaccination contre le papillomavirus, qui est responsable du cancer du col de l'utérus et peut terrasser 700 jeunes femmes en âge de procréer en France chaque année, mais touche aussi les garçons, avec des cancers de la sphère oropharyngée, *etc.*

Nous devons, à un moment donné, débattre de ce sujet de manière claire. Cela a été fait par ma prédécesseure lorsque la vaccination contre les maladies infantiles a été rendue obligatoire. On a vu que cela avait soulevé de la colère, mais il faut passer outre, car il y va de l'intérêt de la population. Il ne faut jamais se cacher derrière son petit doigt et il faut être ferme sur les fondamentaux scientifiques.



J'ai fait preuve de cette fermeté en 2020, lorsqu'un certain nombre de parlementaires ne comprenaient pas pourquoi je ne distribuais pas moi-même des plaquettes de chloroquine à tous les malades – ce qui m'aurait valu un joli procès en pénal deux ans plus tard, à l'instar de ce qui s'est passé au Brésil... Or, aujourd'hui, je ne vois pas de commission d'enquête parlementaire sur les raisons pour lesquelles je n'ai pas cédé à toutes les pressions pour que je laisse n'importe qui prescrire de la chloroquine à tout le monde !

S'agissant de la couverture vaccinale des plus de 80 ans, pas moins de 90 % d'entre eux ont reçu une dose, 80 % en ont reçu deux et 75 % ont eu leur dose de rappel.

Peut-on passer du passe vaccinal au passe sanitaire ? Non, d'autant qu'il faudrait une loi pour cela. Je vous propose, mesdames, messieurs les sénateurs, que l'on ne fasse pas un quatorzième texte d'état d'urgence sanitaire. Le temps qu'il soit écrit par les services compétents, analysé par le Conseil d'État et adopté par le Parlement, nous n'aurons, je l'espère, plus besoin du passe !

Madame la présidente, nous continuons à « aller vers » : les centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations, les pompiers, les médecins, les infirmières à domicile, les kinés, les sages-femmes, tout le monde le fait. Toute personne qui n'est pas vaccinée se voit proposer le vaccin. On continue de vacciner plusieurs milliers de personnes par jour.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci, monsieur le ministre.

Je vous dis à jeudi, devant la commission d'enquête sur la situation de l'hôpital.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je vous remercie pour l'ambiance qui a toujours prévalu au sein de votre commission des affaires sociales. Je reviendrai aussi souvent que vous le souhaiterez.

*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 00.*

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

### **Proposition de loi relative à l'innovation en santé – Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi relative à l'innovation en santé.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

*Article 3*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 27. La spécialisation des comités de protection des personnes (CPP) en pédiatrie et en maladies rares est souhaitée par les chercheurs – les oncopédiatres notamment. Elle sera utile à la bonne évaluation des projets de recherche dans ces domaines pointus. Quant à l'indépendance des CPP, garantie par l'article L. 1123-1 du code de la santé publique, elle n'est pas remise en cause par leur mode d'hébergement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.*

*Article 5*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 17 rectifié vise à préciser que les CPP sont évalués tous les deux ans. Mais pourquoi deux ans, et surtout pourquoi vouloir figer dans la loi ce qui peut être déterminé souplement par voie réglementaire ? Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17 rectifié.*

*Article 6*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 31 restreint l'hypothèse de l'examen rapide des dossiers de recherche, dite *fast-track*, au cas d'état d'urgence sanitaire. Nous avons déjà examiné cet amendement lors de l'élaboration du texte de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31.*

*Article 9*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 28 vise à supprimer la soumission des projets de recherche en santé hors loi Jardé aux comités d'éthique de la recherche (CER), rebaptisés comités d'évaluation éthique de la recherche (CEER). C'est pourtant important et utile, car ces recherches hors loi Jardé, qui nourrissent pour partie les sciences humaines et sociales, restent l'angle mort de l'encadrement de la recherche sur la personne humaine, alors que certaines d'entre elles peuvent présenter des risques éthiques pour les personnes. Il est donc important d'encadrer toute recherche réalisée sur l'homme quelle que soit sa finalité. Cela permettra en outre de faire monter les CER en compétences, ce qui sera profitable à tout le système d'évaluation de la recherche, et donc à la recherche elle-même. Avis défavorable, ainsi qu'aux amendements n°s 18 rectifié et 19 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 28, 18 rectifié et 19 rectifié.*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 20 rectifié allège les modalités d'évaluation des recherches en santé par les CEER, en supprimant la pertinence scientifique et la qualification de l'investigateur. Or ce sont des aspects importants pour assurer la rigueur des recherches n'impliquant certes pas la personne humaine au sens de

la loi Jardé, mais portant néanmoins sur l'homme et sa santé, et devant par conséquent respecter un certain nombre de prérequis. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié.*

#### **Article 10**

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 30 supprime l'article 10, qui rend les membres des CPP éligibles à certains dispositifs simplifiés de l'Urssaf tels que le chèque emploi service universel (CESU). Cet article reprenait pourtant une proposition de l'Inspection générale interministérielle du secteur social (IGAS), mais celle-ci ne semble pas applicable dans ce domaine. Il semble en réalité que le bénéfice du CESU ne puisse pas être étendu au service public, ni remplacé par un dispositif analogue, et donc que la rédaction de l'article soit techniquement moins aboutie que nous ne le pensions initialement. Par conséquent, avis favorable.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Il existe des difficultés juridiques à l'élargissement du CESU ; nous les avons déjà rencontrées lorsqu'il avait été question de l'étendre aux petites communes.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 30.*

#### **Article 11**

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement n° 21 rectifié qui est déjà satisfait par l'article L.112-1 du code de la recherche tel que l'article 11 le modifie.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21 rectifié.*

#### **Après l'article 12**

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 36 vise à préciser que les préparations hospitalières peuvent comporter des produits de thérapie génique ou cellulaire. Le développement par certains laboratoires hospitalo-universitaires de médicaments onéreux – comme les *CAR-T cells*, qui constituent un véritable espoir dans le traitement de certains cancers du sang – aurait du sens pour favoriser l'accès des patients à ces traitements. Ce serait un facteur de démocratisation de ces traitements tout en réduisant leur coût. Avis favorable.

**Mme Émilienne Poumirol.** – En Allemagne, ce sont les pharmacies centrales des hôpitaux qui fabriquent ces traitements.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 36.*

#### **Article 13**

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'extension proposée par l'amendement n° 22 rectifié est assez éloignée de l'objet du texte. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°22 rectifié.*

### *Article 14*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L’amendement n° 16 prévoit l’intégration des résultats de biologie moléculaire dans l’espace numérique de santé. C’est une idée très intéressante, qui permettra de garantir un meilleur suivi des patients. La rédaction permet en outre de garantir que cette intégration se fera avec l’accord exprès du titulaire de l’espace. Avis favorable à cet amendement. Demande de retrait, sinon avis défavorable, pour des raisons rédactionnelles, de l’amendement n° 12 rectifié, qui poursuit le même objectif.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 16 ; elle demande le retrait de l’amendement n° 12 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L’amendement n° 15 précise que le forfait de diagnostic cancer peut être utilisé en cas de rechute. Si un tel amendement n’a pas été déclaré irrecevable, c’est qu’il a été interprété comme entrant dans le périmètre du dispositif d’origine, lequel vise « tout nouveau cancer ». Il appartiendra alors aux textes d’application de préciser qu’une récurrence peut être considérée comme un « nouveau cancer ». Avis très favorable. L’amendement n° 14 serait satisfait : retrait sinon avis défavorable.

**M. René-Paul Savary.** – Il conviendrait peut-être toutefois de clarifier la rédaction de l’objet de l’amendement pour éviter toute ambiguïté.

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L’objet n’a pas de valeur juridique. Je préciserai toutefois lors de la présentation de l’amendement en séance que l’enjeu est de pouvoir recourir au forfait diagnostic cancer en cas de rechute.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 15.*

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 14 et, à défaut, y sera défavorable.*

### *Après l’article 15*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L’amendement n° 6 vise à ajouter à la liste des missions de la Haute Autorité de santé (HAS) celle de faire un état des lieux des mécanismes d’accès dérogatoire et temporaire pour les produits de santé innovants et de proposer des mesures de simplification. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable. Une telle mission nouvelle n’apparaît pas utile.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 6 et, à défaut, y sera défavorable.*

### *Article 16*

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 41.*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L’amendement n° 4 vise à réécrire l’article essentiellement pour remplacer la notion de « valeur thérapeutique relative » (VTR) par celle d’« amélioration du service médical rendu (ASMR) conditionnelle ». La VTR est utilisée pour les petites cohortes, en onco-pédiatrie par exemple ou dans les maladies rares. L’intérêt de cette notion repose sur l’idée qu’un nouveau système d’évaluation est nécessaire, en particulier pour les médicaments très innovants, pour lesquels, par hypothèse, l’étroitesse

de la population cible et le caractère nouveau du mécanisme rend toute comparaison difficile avec un médicament existant. La notion de VTR, que nous avons proposée plusieurs fois au Sénat, semble donc plus appropriée que celle d'ASMR dans ce cas. Elle permettrait de déterminer un tarif de base, susceptible d'être revu tous les deux ans. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 23 rectifié vise à étendre à dix ans, au lieu de cinq, la durée de l'expérimentation proposée à cet article. Avis défavorable : la durée de cinq ans semble suffisante pour obtenir un premier aperçu de l'intérêt du dispositif.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié.*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 32 précise que la fixation du prix des médicaments innovants tient compte des « investissements réels au titre de la recherche et développement et du financement public de cette recherche ». Le comité économique des produits de santé (CEPS) dispose déjà d'une telle information pour jouer son rôle : elle lui est communiquée par les industriels sur le fondement de l'article L. 162-17-4-3 du code de la santé publique. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° 29 similaire.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 32 et 29.*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 33 prévoit de rendre publiques les données de santé en vie réelle servant à réévaluer périodiquement la valeur thérapeutique relative, afin de « renforcer la confiance des patients dans ces médicaments et d'autre part de faciliter le travail journalistique et scientifique de contre-expertise de la société civile ». Il n'y a pas de raison de se défier *a priori* de la HAS. Mieux vaut se concentrer sur les meilleurs moyens à lui donner pour exercer ses missions. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 35 rectifié *bis* précise qu'un collège de personnalités qualifiées participe aux travaux du CEPS le temps de l'expérimentation prévue à l'article 16.

L'amendement ne précise pas comment ce collège serait « intégré à la composition » du CEPS ni dans quelle mesure il « participe aux décisions relatives à la fixation des prix » des médicaments. On comprend bien l'intention consistant à faire la transparence sur l'activité des autorités de régulation et de fixation des prix, mais le dispositif ne semble pas très abouti. Mieux vaudrait s'efforcer de donner à ces instances les moyens d'exercer sereinement leurs missions. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35 rectifié bis.*

### ***Après l'article 16***

*Les amendements n<sup>os</sup> 37, 38 et 39 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L’amendement n° 1 rectifié *bis* de M. Savary est très important : il vise à créer un nouveau mode d’accès au médicament pour les personnes atteintes de pathologies graves ou dégénératives. Il s’agit de leur donner accès à des traitements innovants encore en phase d’essai clinique. Un tel mécanisme est d’abord une proposition d’espoir d’amélioration pour les personnes privées de solutions thérapeutiques. Il est difficile de s’opposer à un tel amendement, dès lors que les patients sont demandeurs, conscients des risques éventuels, et dès lors que le laboratoire est d’accord aussi. L’objet précise que le financement d’un tel traitement serait assuré par les promoteurs des essais cliniques ; mais il n’est même pas dit qu’un financement soit nécessaire, dans la mesure où cette distribution du traitement pourrait faire partie de l’expérimentation. Avis favorable.

**M. René-Paul Savary.** – Le Sénat avait voté un amendement presque identique lors de l’examen du PLFSS pour 2018. Le risque est pris par le patient qui demande à bénéficier d’une nouvelle molécule innovante qui n’a pas encore reçue d’autorisation temporaire d’utilisation car l’expérimentation est encore en cours. C’est pourquoi mon amendement suppose une action volontaire du patient, une action « testimoniale » de sa part pour participer à la recherche en demandant à prendre le médicament même si les effets secondaires ne sont pas très bien connus. Évidemment, cela doit se faire de manière éclairée et encadrée. La différence avec l’accès « compassionnel » tient au financement par le patient, car il n’y a pas de financement public ; c’est pourquoi l’amendement crée un fonds de solidarité, qui pourra éventuellement être abondé par les laboratoires, pour ceux qui n’ont pas les moyens.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – C’est une forme de droit à l’essai pour des maladies pour lesquelles il n’existe pas encore de traitement, comme les maladies neurodégénératives.

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – Dans un contexte où beaucoup plaident pour prescrire aux patients qui le demandent les produits nécessaires pour finir leur vie comme ils le souhaitent dans le cadre d’un suicide assisté, il serait curieux de s’opposer à un mécanisme permettant de donner une chance d’accéder à un traitement innovant pour les seuls patients qui seraient demandeurs, comme cela se fait aux États-Unis.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Certes, même si en l’occurrence il s’agit du droit à la vie, non du droit à mourir !

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – Raison de plus !

**Mme Catherine Procaccia.** – Ce dispositif pourrait-il inclure le recours aux phages ?

**M. René-Paul Savary.** – Peut-être pas, car ce procédé est connu depuis longtemps. Il s’agit ici surtout des maladies neurodégénératives, dont le diagnostic est très difficile à faire et l’évolution très lente. Il faut six ans pour déceler une maladie d’Alzheimer, et des années encore pour apprécier son évolution. Plus on attend, plus ces personnes perdent des chances de bénéficier d’avancées thérapeutiques. Certains sont prêts à s’engager dans cette démarche volontaire, en assumant les risques, tout en faisant avancer la recherche, même si évidemment la démarche doit être encadrée. Ce dispositif existe déjà aux États-Unis.

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – Il importe de donner de l’espoir aux malades.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le Sénat avait proposé dès 2018 un tel système, mais je ne sais pas si le Gouvernement sera favorable...

**M. René-Paul Savary.** – Il risque en effet d'invoquer le principe de précaution.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié bis.*

#### *Après l'article 17 (supprimé)*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 7 vise à faire financer par l'enveloppe des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (Migac) des dispositifs médicaux innovants.

Or il existe déjà le « forfait innovation », qui permet des prises en charge dérogatoires d'actes et dispositifs médicaux innovants. Ces derniers doivent disposer de données établissant que leur utilisation est susceptible d'apporter un bénéfice important pour la santé ou de réduire les dépenses de santé. La prise en charge dérogatoire est conditionnée à la mise en place d'une étude clinique par le demandeur afin de confirmer le bénéfice important de cette nouvelle technologie pour la santé. Le forfait innovation est accordé par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, après avis de la HAS. Le dispositif a d'ailleurs été largement simplifié et rénové en 2019-2020. Avis défavorable

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°7.*

*L'amendement n° 5 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

#### *Article 20*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 24 rectifié vise à supprimer la conditionnalité à l'accès au système national des données de santé (SNDS) prévue par l'article 20 pour évaluer les traitements en vie réelle. Si les industriels doivent déjà remplir des conditions particulières liées au régime de protection des données personnelles, il n'existe pas de disposition juridique tangible visant à obtenir un retour de la part des industriels à la suite de l'accès au SNDS, ou à s'assurer de la validité scientifique de la recherche menée. C'est précisément ce que vise l'article 20 : l'évaluation en vie réelle des traitements par les industriels doit faire l'objet d'une étude remise à l'ANSM et d'une validation du protocole de recherche.

En résumé, on ne saurait autoriser l'accès à une base de données aussi précieuse que le SNDS sans ces garanties et contreparties minimales, qui vont dans le sens de l'application du principe de transparence, corollaire du plein déploiement du potentiel des données du SNDS pour favoriser les recherches sur les traitements innovants. Ce sera donc une demande de retrait ou, à défaut, un avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 24 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – Les amendements identiques n° 3 et 13 visent à demander à la plateforme des données de santé (PDS) de mettre à jour trimestriellement les données du SNDS. L'avis sera défavorable pour plusieurs raisons.

Sur le fond, pour ce qui concerne la base principale du SNDS, l'amendement serait ou bien inutile, ou bien vraisemblablement contre-productif.

Les données ambulatoires font en effet l'objet d'une mise à jour mensuelle : il n'apparaît dès lors pas utile de proposer une mise à jour trimestrielle.

Les données hospitalières, quant à elles, font également l'objet des remontées mensuelles donnant lieu à une version consolidée annuelle, qui permet d'ajuster progressivement les données des mois précédents pour en améliorer la qualité.

La référence est annuelle pour des raisons de qualité et de fiabilité des données. En effet, si la période de référence était le trimestre, on observerait des variations trop importantes d'un trimestre à l'autre, dus à des effets de rattrapage, ce qui entamerait fortement la fiabilité des données et leur intérêt pour le chercheur.

Toutefois, grâce au dispositif de *fast track* mis en œuvre depuis la crise sanitaire, si un chercheur souhaite effectuer une étude sur des données trimestrielles, il peut le faire. Elles seront simplement de moindre qualité que les données annuelles consolidées.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 3 et 13.*

#### ***Après l'article 21***

*L'amendement n° 25 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

#### ***Article 22***

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure.** – L'amendement n° 26 rectifié prévoit l'attribution à un opérateur placé sous juridiction européenne de la mission de protection des données personnelles de santé. Demande de retrait sinon avis défavorable. En effet, l'article 22 vise à tirer les conséquences de plusieurs avis de la CNIL pris à la suite de l'arrêt *Schrems II* de juillet 2020, qui avait remis en cause l'accord *Privacy Shield* conclu avec les États-Unis, au motif que le caractère extraterritorial de la législation américaine ne permettait pas de garantir un niveau de protection des données de citoyens européens équivalent à celui assuré par le règlement général sur la protection des données (RGPD). Il réserve ainsi à un opérateur placé sous juridiction de l'Union européenne l'hébergement et la gestion des données du SNDS. Dans la mesure même où il sera placé sous juridiction européenne, l'opérateur verra sa politique de gestion des données soumise au RGPD, qui offre les garanties de protection parmi les plus élevées au monde. L'article 22 remplit donc l'objectif visé par l'amendement, qui est dès lors sans objet.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 26 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*



**TABLEAU DES AVIS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 3</b> <b>Agrément des comités de protection des personnes</b>			
Mme POUMIROL	27	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b> <b>Financement et évaluation des comités de protection des personnes</b>			
Mme PAOLI-GAGIN	17 rect.	Rythme des évaluations des CPP	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b> <b>Modalités d'examen des projets de recherche non interventionnelle</b>			
Mme POUMIROL	31	Qualification de l'urgence justifiant le dépôt d'une demande de recherche en procédure accélérée	<b>Défavorable</b>
<b>Article 9</b> <b>Création d'un statut pour les comités d'éthique chargés d'évaluer les projets de recherche en santé sans finalité biologique ou médicale</b>			
Mme POUMIROL	28	Suppression de la soumission obligatoire des demande de recherches dans le domaine de la santé "hors loi Jardé" aux CEER	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	18 rect.	Suppression de la soumission obligatoire des demande de recherches dans le domaine de la santé "hors loi Jardé" aux CEER	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	19 rect.	Suppression de la soumission obligatoire des demande de recherches dans le domaine de la santé "hors loi Jardé" aux CEER	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	20 rect.	Modalités d'évaluation des demandes soumises aux CEER	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10</b> <b>Simplification des modalités de versement des indemnités attribuées aux rapporteurs experts et aux membres des comités de protection des personnes</b>			
Mme POUMIROL	30	Amendement de suppression	<b>Favorable</b>
<b>Article 11</b> <b>Inscription d'objectifs d'ordre sanitaire dans le code de la recherche</b>			
Mme PAOLI-GAGIN	21 rect.	Précision des notions de sécurité et souveraineté sanitaires	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 12</b>			
Mme COHEN	36	Extension des préparations hospitalières aux thérapies génique ou cellulaire	<b>Favorable</b>
<b>Article 13</b> <b>Prise en compte de la médecine personnalisée par les stratégies nationales de recherche et de santé</b>			
Mme PAOLI-GAGIN	22 rect.	Intégration de la télémédecine dans les stratégies nationales de la recherche et de la santé	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 14</b> <b>Création d'un forfait de caractérisation d'un cancer</b>			
Mme LASSARADE	16	Intégration des résultats de biologie moléculaire dans l'espace numérique de santé	Favorable
Mme GUILLOTIN	12	Intégration des résultats de biologie moléculaire dans l'espace numérique de santé	Défavorable
Mme GUILLOTIN	15	Recours au forfait diagnostic cancer en cas de rechute ou de récurrence	Favorable
Mme GUILLOTIN	14	Utilisation du forfait diagnostic cancer à tout moment dans le parcours du patient	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 15</b>			
M. MILON	6	Nouvelle mission confiée à la HAS de bilan des mécanismes d'accès dérogatoire pour les produits de santé innovants	Défavorable
<b>Article 16</b> <b>Assise du prix du médicament sur la valeur thérapeutique relative</b>			
Mme COHEN	41	Suppression de l'article	Défavorable
Mme LASSARADE	4	Nouvelle écriture de l'article et remplacement de la VTR par l'ASMR conditionnelle	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	23 rect.	Extension de la durée de l'expérimentation de 5 à 10 ans	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	32	Prise en compte des investissements publics dans la fixation du prix des médicaments innovants	Défavorable
Mme POUMIROL	29	Prise en compte des investissements publics dans la fixation du prix des médicaments innovants	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	33	Publication par la HAS des données en vie réelle	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	35 rect. bis	Participation aux travaux du CEPS d'un collège de personnalités qualifiées	Défavorable
<b>Articles additionnels après l'article 16</b>			
Mme COHEN	37	Fixation du prix des médicaments en fonction du montant des investissements publics de recherche et développement	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme COHEN	38	Fixation du prix des médicaments en fonction du montant des investissements publics de recherche et développement	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme COHEN	39	Précision des informations transmises par les industriels au CEPS	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SAVARY	1 rect. bis	Utilisation testimoniale, éclairée et surveillée	Favorable
<b>Articles additionnels après l'article 17 (Supprimé)</b>			
M. MILON	7	Financement décentralisé de dispositifs médicaux innovants par l'enveloppe Migac	Défavorable
Mme LASSARADE	5 rect. bis	Réforme du financement de la radiothérapie	Article 45

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 20</b> <b>Mise à disposition des données du système national des données de santé pour l'évaluation de l'efficacité en vie réelle des traitements</b>			
Mme PAOLI-GAGIN	24 rect.	Suppression de l'étude de pharmacovigilance et de la validation du protocole de recherche par le Cesrees avant accès au SNDS	<b>Défavorable</b>
Mme LASSARADE	3	Mise à jour trimestrielle des données du SNDS	<b>Défavorable</b>
Mme GUILLOTIN	13	Mise à jour trimestrielle des données du SNDS	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 21</b> <b>Interdiction d'utilisation des données de santé par les organismes complémentaires à des fins autres que le remboursement des soins</b>			
Mme PAOLI-GAGIN	25 rect.	Demande de rapport	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article 22</b> <b>Sécurisation des données de santé stockées sur la plateforme des données de santé</b>			
Mme PAOLI-GAGIN	26 rect.	Attribution à un opérateur placé sous juridiction européenne de la mission de protection des données personnelles de santé	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 16 heures.*

**Mercredi 23 février 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 5.*

**Enquête de la Cour des comptes sur la médicalisation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – Audition de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous entendons ce matin M. Pierre Moscovici, premier Président de la Cour des comptes, pour la présentation de l'enquête demandée à la Cour sur la prise en charge médicale en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) – sujet ô combien d'actualité !

M. Moscovici est accompagné de : M. Denis Morin, président de la 6<sup>e</sup> chambre ; Mme Véronique Hamayon, conseillère-maître, contre-rapporteuse ; M. Vincent Feltesse, conseiller-maître, rapporteur général ; Mme Camille Andrieu et M. Guillaume de La Batut, chargés de mission ; ainsi que Mme Marion Reibel, stagiaire à la Cour

Je salue nos collègues qui participent à nos travaux en visioconférence. J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat, qui sera ensuite disponible en vidéo à la demande.

J'ai demandé ce travail à la Cour en janvier 2021, dans le prolongement des travaux de la commission d'enquête sur la crise sanitaire. Le constat de la vulnérabilité accrue des résidents d'Ehpad est désormais bien connu, mais la crise a vraiment fait apparaître une déconnexion entre ces établissements et leur environnement sanitaire, à laquelle il convient de remédier. D'une commission d'enquête à l'autre, ce rapport constitue par ailleurs une contribution intéressante à verser aux travaux de notre commission d'enquête sur le contrôle des Ehpad qui débiteront au mois de mars.

L'enquête dresse un constat sévère en constatant que « l'Ehpad actuel est à bout de souffle », alors qu'elle souligne par ailleurs l'ampleur des moyens supplémentaires déployés au cours des cinq dernières années.

**M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes.** – Je vous remercie vivement de m'avoir invité à vous présenter le rapport de la Cour sur la prise en charge médicale en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, les fameux Ehpad. J'ai toujours grand plaisir à vous retrouver, et cette audition en est une nouvelle occasion. La mission de la Cour est de nourrir le débat public, d'éclairer la décision et de contribuer à votre contrôle sur les affaires sociales – ce rôle dévolu à la Cour par la Constitution me tient très à cœur. Nous entretenons d'ailleurs avec la Haute Assemblée d'excellents rapports.

Le rapport que je vous présente aujourd'hui, à votre demande, complète d'autres travaux récents, dont le rapport de novembre 2021 sur la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées, ainsi que le rapport de janvier 2022 relatif aux services de soins à domicile. Quant au rapport public annuel que j'ai remis le 15 février au Président de la République, je le présenterai demain au Sénat. Celui-ci comprend un chapitre entier consacré à la gestion de la crise sanitaire dans les Ehpad, qui a attiré l'attention dans le contexte actuel. Ce travail est, je crois, de grande qualité et de grande ampleur. L'équipe qui a travaillé sur ce sujet comprend notamment Denis Morin, président de la 6<sup>e</sup> chambre, souvent auditionné devant votre commission, Vincent Feltesse, conseiller-maître, rapporteur général, et Véronique Hamayon, conseiller-maître, présidente de section et contre-rapporteuse.

En janvier 2021, la Cour devait donc examiner la médicalisation des Ehpad à l'aune de la crise sanitaire et du projet de loi « Grand âge et autonomie ». Ce sujet, trop souvent oublié, s'inscrit désormais au cœur de l'actualité à la suite de la publication d'un récent ouvrage sur la question. C'est pourquoi j'ai tenu à exposer moi-même devant vous les constats de la Cour au regard des multiples enjeux, dont l'éthique, que ce sujet soulève. On reconnaît le degré d'évolution d'une société à la place qu'elle accorde à ses personnes âgées. Ce rapport devrait alimenter la réflexion sur la prise en charge médicale des anciens, au-delà d'éventuelles poursuites judiciaires individuelles.

Nous nous sommes appuyés sur les constats des contrôles effectués par les juridictions financières au sein de 57 Ehpad, publics ou privés, choisis pour refléter la diversité de nos territoires. Nous avons aussi examiné l'action des pouvoirs publics mise en œuvre dans d'autres pays, tels que l'Allemagne, la Belgique, le Danemark ou le Japon. Comparaison n'est pas raison, mais cette approche est féconde pour comprendre l'organisation et le financement de notre système, ainsi que l'efficacité de la prise en charge de nos voisins. Ceux-ci sont beaucoup plus avancés que nous s'agissant de l'information du grand public et la diffusion d'indicateurs qualité. Conséquence de la crise covid, les Ehpad sont traités de manière spécifique dans le rapport public annuel. Sont examinés en profondeur les leviers d'une prise en charge médicale de qualité et le rôle qui pourrait être dévolu aux

Ehpad dans une approche plus soucieuse de l'évolution des besoins – cette notion est importante – des personnes âgées.

Je citerai trois éléments phares de notre enquête.

Premièrement, l'évaluation du groupe Orpea n'était pas prévue. Nos travaux se sont concentrés sur le numéro 1 du secteur en France, Korian, et le numéro 4, Colisée, et sur des Ehpad privés lucratifs, parfois totalement isolés.

Deuxièmement, les Ehpad publics ne sont pas mieux gérés que les établissements privés, lucratifs ou non. Le facteur déterminant de la gestion de l'accueil et des soins est lié non à la nature de l'établissement, mais à la qualité et à l'efficacité de l'encadrement. Ce dernier repose sur le triptyque : directeur général, médecin coordinateur, infirmier coordinateur.

Troisièmement, le contrôle se heurte à une double contrainte. D'une part, la compétence des juridictions financières est limitée, elles ne peuvent pas contrôler la partie Hébergement. Depuis la loi du 17 décembre 2008, les Ehpad ne sont plus tenus de retracer dans un compte distinct les charges et les produits des prestations non supportées par des financements publics. Par ailleurs, nos contrôles ne sont pas inopinés, mais planifiés et annoncés, ce qui ne permet pas de repérer certaines situations alarmantes. Nous formulerons des propositions pour y remédier.

À l'issue de cette enquête, la Cour a d'abord dressé un état des lieux de l'organisation et du fonctionnement des Ehpad, notamment de la tarification, du régime de l'autorisation. Elle a ensuite examiné la qualité de la prise en charge médicale, singulièrement affectée par le manque persistant de personnels qualifiés et la dégradation des conditions de travail qui en découle. Enfin, la Cour propose des pistes d'évolution pour un nouveau modèle d'Ehpad visant à renforcer leurs capacités de prise en charge, de contrôle, ainsi que leur insertion territoriale.

Je présenterai maintenant les principaux enseignements de notre rapport.

Un constat s'impose : en dépit d'améliorations récentes, la prise en charge actuelle dans les Ehpad n'est pas suffisamment adaptée aux besoins des personnes âgées. En France, 1,4 million de personnes bénéficient de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), à rapporter aux 17,5 millions de Français de plus de 60 ans ; 600 000 personnes âgées dépendantes résident désormais dans les Ehpad, soit 15 % des plus de 80 ans, dont la grande majorité vit toujours à domicile. L'état de santé et le degré de dépendance de ces personnes sont tels que le maintien à domicile n'est plus possible pour elles. Plus de 57 % d'entre elles souffrent d'une maladie neurodégénérative, et 12 % présentent des troubles du comportement. L'âge moyen d'entrée en Ehpad est proche de 86 ans, pour une durée moyenne de séjour de 2,5 années en 2015. L'Ehpad est le dernier lieu de vie d'un quart des personnes décédées. La fin de vie est donc au cœur du quotidien de ces établissements. Cette situation est préoccupante compte tenu du vieillissement continu de la population depuis quarante ans, et ce phénomène s'accroît en raison de l'allongement de l'espérance de vie et de l'avancée en âge des *baby boomers*. Le nombre des plus de 85 ans devrait doubler d'ici à 2050. Or la prévalence de la perte d'autonomie croît fortement avec l'âge.

Le nombre des personnes âgées dépendantes va augmenter dans des proportions importantes, et, partant, les besoins en Ehpad. Entre 2011 et 2015, la proportion des résidents

de 90 ans ou plus est passée de 29 % à 35 %. Entre 2011 et 2018, 54 % de personnes accueillies en Ehpad sont très dépendantes. La dépendance n'est toutefois pas uniforme et peut être aggravée par des pathologies plus ou moins lourdes, au premier rang desquelles la maladie d'Alzheimer. De 70 % à 80 % des personnes atteintes de troubles cognitifs sont hébergées en Ehpad, c'est-à-dire 400 000 personnes. Ces structures d'hébergement jouent donc un rôle central au sein des structures d'accueil du fait de médicalisation, de la quasi-disparition de l'hébergement en maison de retraite et de la diminution du nombre d'unités de soins de longue durée. Entre 2007 et 2020, les places permanentes en Ehpad ont augmenté de 67 %. Cette croissance spectaculaire demeure néanmoins insuffisante au regard des besoins estimés par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). En 2030, 21 millions de séniors de 60 ans et plus vivront en France, 3 millions de plus qu'en 2019. Pour répondre aux besoins, et eu égard aux conditions actuelles, le rythme des ouvertures de places devra doubler.

Face à ces constats assez préoccupants, que faire pour appréhender le grand âge avec pertinence et efficacité ? Il faut d'abord comprendre les grands enjeux sous-jacents à la prise en charge médicale en Ehpad, afin d'être en mesure d'impulser des réformes adaptées et novatrices. Je soulignerai les trois enjeux clés de cette problématique.

D'abord, le modèle de financement sur lequel s'appuie la prise en charge n'est pas adéquat. Il repose sur une division en trois sections dont le poids varie selon le type d'établissement : les soins, essentiellement financés par l'assurance maladie, la dépendance, financée par les départements *via* l'APA en établissement, et l'hébergement qui est à la charge quasi exclusive de la personne âgée – à l'exception des places habilitées à l'aide sociale, financées par les départements. Le financement public étant majoritairement réparti entre les sections Soins et Dépendance, notre rapport ne mentionne pas ou n'évoque qu'à la marge les conditions d'hébergement.

Le volume global de dépenses destinées aux sections Soins et Dépendance dépassait en 2019 les 11 milliards d'euros, ce qui représente une croissance de 31 % par rapport à 2011, presque trois fois plus rapide que celle du produit intérieur brut (PIB) sur cette période. À la suite des mesures prises conformément au Ségur de la santé, le montant dépasse les 14 milliards d'euros, qui ne comprennent pas les dépenses de médecine de ville et d'hospitalisation pour les résidents en Ehpad, lesquelles atteignaient 2,4 milliards d'euros avant la pandémie.

Toutefois, cette hausse des moyens n'a pas permis de répondre aux besoins des résidents. La prise en charge effective des plus fragiles est peu assurée en raison du manque d'unités d'hébergement renforcées (UHR), de pôles d'activités et de soins adaptés (PASA) et d'unités de vie protégées (UVP) dans les Ehpad. En outre, les inégalités se sont renforcées. Entre territoires, les écarts concernant les équipements sont passés en dix ans de 15,9 % à 16,7 %. Pour les résidents, les valeurs de « points GIR » départementaux en 2021 qui sont utilisées pour le calcul des dotations présentent des écarts : 6,20 euros dans les Alpes-Maritimes, 9,47 euros en Corse, 11,80 euros en Guyane, avec une moyenne de 7,34 euros. Cela traduit une forme d'inefficacité de notre modèle de financement.

Ensuite, la gestion des ressources humaines en Ehpad participe à la dégradation de la prise en charge. Le secteur entier fait face à des manques persistants de personnel qualifié, ce qui entraîne des effets directs sur la qualité de la prise en charge – certains résidents sont couchés dès 18 heures, voire seize heures ! En outre, le recours intensif à des contractuels en contrat de courte durée contribue à dégrader la prise en charge. Les rotations importantes

empêchent un suivi efficace des résidents. *In fine*, les fonctions d'aides-soignants sont exercées par des salariés qui n'ont pas la qualification requise. Les conditions de travail et les cadences sont telles que l'absentéisme est très élevé. Nous consacrerons un chapitre du prochain rapport annuel sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (RALFSS) aux risques professionnels dans le secteur médico-social. Nous avons également constaté un manque de médecins coordonnateurs dans 50 % des Ehpad, alors qu'ils jouent un rôle clé dans le suivi des patients et que leur présence répond à une obligation juridique.

Enfin, les autorités de tarification et de contrôle peinent à remplir leurs missions.

D'une part, les agences régionales de santé (ARS) ne parviennent pas à inscrire l'activité des établissements dans une vision stratégique de moyen terme. Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), que seuls 30 % des Ehpad ont signés, restent des outils administratifs purement descriptifs. Par ailleurs, ni les ARS ni les départements n'ont promu un système de fonctionnement en réseau, alors que l'insertion dans un groupe d'acteurs de santé, d'envergure régionale ou nationale, est une condition nécessaire à l'amélioration de la prise en charge.

D'autre part, les contrôles sont insuffisants : un Ehpad n'est contrôlé que tous les vingt à trente ans, et les résultats ne sont pas rendus publics ! Nous devrions nous inspirer de nos partenaires européens. L'autorité danoise réalise par exemple des visites dans les établissements et publie directement sur son site les résultats obtenus : en 2021, quelque 250 résultats d'inspections réalisées en un an ont été rendus disponibles. Je continue de penser que la transparence, dans ce domaine comme dans nombre d'autres, est une vertu.

Se pose ensuite la question des actions à mener. Nous en identifions trois principales.

Premièrement, les modalités de financement doivent être repensées en fonction des besoins des résidents. Nous recommandons une fusion des sections Soins et Dépendance pour mettre fin à un système trop complexe et source d'inégalités. L'ARS agirait comme responsable unique, mais comme le suggère la Cour dans son rapport de novembre 2021 intitulé *La prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées*, les départements doivent être confortés comme responsables de la politique de prévention dans les territoires. Ils resteront partie prenante des CPOM pour les structures habilitées à l'aide sociale, mais aussi pour veiller à la bonne insertion territoriale des Ehpad. Toutefois, ils ne seraient plus les interlocuteurs du quotidien, car les Ehpad sont des lieux de plus en plus médicalisés. Et la santé est une compétence de l'État. Cela allégera les formalités administratives pour les Ehpad, qui demeurent des structures fragiles.

Les dotations doivent absolument mieux prendre en compte le niveau des besoins en soins et le degré de dépendance. Le GIR moyen pondéré (GMP) et le Pathos moyen pondéré (PMP) servent de bases pour calculer les dotations allouées. Leur mise à jour doit être plus fréquente. Plus du quart des Ehpad reçoivent des dotations calculées sur des estimations trop anciennes. En outre, les modalités de financement doivent participer à l'amélioration de la prévention. Pour ce faire, il faut réintroduire des dotations pluriannuelles

Enfin, il faut encourager le passage au tarif global, qui couvre les rémunérations versées aux médecins spécialistes et généralistes, aux gériatres et aux auxiliaires médicaux libéraux. Certains examens de biologie et de radiologie doivent être pris en charge. Par ailleurs, les médecins pourraient être salariés et l'accès à du temps médical pour les résidents

dépourvus de médecin traitant mériterait d'être facilité. Aujourd'hui, le tarif global ne bénéficie qu'à 28 % des Ehpad. S'il était généralisé, cela représenterait un coût maximum de 400 millions d'euros. Mais ce serait une manière de sécuriser la qualité de la prise en charge.

Deuxièmement, pour pallier l'insuffisance des soignants, il faut impérativement remédier au manque d'attractivité du métier qui perdure depuis trop longtemps. Il faut notamment améliorer la reconnaissance des professionnels de la filière des soignants en Ehpad. La revalorisation salariale prévue dans le cadre du Ségur de la santé, ainsi que le lancement d'une campagne de recrutements assortie d'un plan de formation professionnelle doivent être poursuivis et amplifiés.

La formation professionnelle est un levier d'action à exploiter plus largement, afin de prendre en charge des personnes dont l'état de santé et de dépendance évolue. Je pense aux personnes handicapées vieillissantes et aux nombreux séniors souffrant de pathologies psychiatriques.

Le problème fondamental des ressources humaines doit être traité à tous les niveaux : plus de formation ; plus de valorisation ; plus de progression de carrière pour les aides-soignants ; plus de reconnaissance pour les infirmiers coordinateurs et les psychologues ; une action forte pour pallier le manque de ressources médicales *via* le tarif global et une meilleure articulation avec les établissements de santé, notamment les équipes mobiles de gériatrie et d'hospitalisation à domicile.

Troisièmement, l'accent doit être mis sur le contrôle et la capacité d'organisation des autorités de tutelle. Comme l'actualité récente nous l'a montré, un contrôle effectif est la condition *sine qua non* d'une bonne prise en charge. Alain disait : « Tout pouvoir sans contrôle rend fou. » De même, toute prise en charge sans contrôle devient inopérante, inefficace et inacceptable. Le mode de contrôle des Ehpad doit être profondément renforcé. Les CPOM doivent être transformés en outils de pilotage stratégique dotés de moyens financiers pluriannuels en faveur de la prévention et d'un plan d'insertion de l'Ehpad dans son environnement sanitaire et social. De nouveaux indicateurs doivent être créés pour suivre les domaines les plus en tension dans les Ehpad. Il serait par exemple pertinent de définir des ratios cibles sur le nombre maximum de résidents pris en charge par un professionnel de soins qualifié, sous forme de référentiels de bonnes pratiques. L'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm) et la Haute Autorité de santé (HAS) ont commencé à travailler en ce sens.

L'amélioration du contrôle passe aussi par l'extension des compétences des autorités de contrôle. Aujourd'hui, l'utilisation des recettes d'hébergement échappe au contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Ces recettes sont-elles affectées à l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées ? À l'investissement – si oui, quel est-il ? À la mise en réserve en vue de distribuer des dividendes ? Quelle part revient à l'établissement et au groupe ? Je serai très franc : nous ne le savons pas et n'avons pas en l'état les moyens de le savoir. Seule une approche décloisonnée des services fournis peut permettre de retracer l'utilisation des fonds privés issus du tarif d'hébergement et de déceler la maltraitance résultant de l'insuffisance des moyens déployés.

Je forme le vœu que le législateur fasse évoluer rapidement le champ de compétence de la Cour et des CRTC. Il y va de l'information du citoyen, de notre possibilité de contrôler, au sein de l'établissement et du groupe, les produits d'hébergement et les postes de charge qu'ils financent. Je pense notamment à l'immobilier et aux achats. Je tiens à votre



disposition une note sur ce sujet avec un projet de modifications des articles L. 111-7 et L. 211-7 du code des juridictions financières.

S'ajoute un devoir de transparence envers les proches des résidents. Ils doivent avoir connaissance du degré de qualité de la prise en charge de leurs aînés. Nous recommandons la publication des évaluations externes et des grands indicateurs de qualité à l'instar de plusieurs de nos voisins européens, dont le Danemark.

La promotion du modèle de l'Ehpad comme centre de ressources dans les territoires, à mi-chemin entre le domicile et le médical, doit devenir prioritaire. Si ce modèle a déjà été expérimenté en Nouvelle-Aquitaine, il ne dispose pas d'un cadre juridique ouvrant des financements spécifiques. Le dispositif « Ehpad Centre de ressources » consacré par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022 constituera, je l'espère, une première étape fondatrice. C'est la disparition d'un fonctionnement en silo qu'il faut promouvoir et la suppression de l'étanchéité entre l'établissement et le domicile. Alors que la France enregistre 600 000 résidents en Ehpad, contre 100 000 en Italie.

Notre rapport se résume en trois idées-forces.

Tout d'abord, le modèle économique sur lequel est fondé l'Ehpad nécessite d'être rénové. On ne peut laisser s'accroître les dépenses sans résultats visibles pour les usagers. Il faut certes dépenser, mais cela passera par une réorganisation du modèle, la fusion des sections Soins et Dépendance, l'introduction de dotations pluriannuelles, et ce en vue de l'adaptation aux évolutions démographiques et sociomédicales françaises.

Ensuite, le renforcement de la prise en charge médicale et de sa qualité est plus que jamais nécessaire dans les Ehpad. Il convient d'adapter la formation du personnel, de mieux prendre en compte les résidents atteints de troubles cognitifs, d'améliorer le niveau de soins *via* le tarif global, d'assurer la publicité et la transparence des résultats.

Il est très inhabituel pour la Cour de préconiser des dépenses supplémentaires, mais les besoins, massifs, vont s'accroître. Le coût global des mesures envisagées se situe entre 1,3 milliard et 1,9 milliard d'euros par an. Nous l'assumons.

Enfin, c'est au travers d'un nouveau modèle que les Ehpad s'affirmeront en tant qu'établissements de référence. Mieux contrôlés, mieux coordonnés avec les autres acteurs de la gérontologie, plus ouverts, les Ehpad pourront s'adapter aux besoins. C'est le cœur de ce rapport.

Le défi du grand âge ne peut être laissé de côté. Prendre en charge nos aînés, c'est prendre en charge la société tout entière. Dans *La Légende des siècles*, Victor Hugo écrit : « Et l'on voit de la flamme aux yeux des jeunes gens. Mais, dans l'œil du vieillard, on voit de la lumière. » Cette lumière symbolise les épreuves surmontées, la vigueur d'esprit, la lueur d'espoir, la foi dans le progrès. C'est aussi l'avenir que nous préparons en refondant le modèle des Ehpad !

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci beaucoup de ce rapport vraiment très intéressant. Je considère votre audition comme la première de la commission d'enquête, d'ores et déjà axée sur le contrôle. Vos propositions à ce sujet sont fructueuses. Je laisse la parole à M. le rapporteur Bernard Bonne, qui participe à nos travaux en visioconférence.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Merci de ce rapport extrêmement intéressant et qui correspond en grande partie à celui que Michelle Meunier et moi-même avons rédigé l’an dernier sur la prévention et l’évolution de la prise en charge des personnes âgées en Ehpad. Nous avons bien observé ce qui se passait au Danemark sans pouvoir nous y rendre du fait de la crise sanitaire. Ce pays avait fait le pari de ne plus construire de tels établissements. N’ont ainsi été accueillies dans les Ehpad que les personnes les plus fragiles ayant d’importants troubles, notamment cognitifs, nécessitant une lourde médicalisation. Les autres séniors pouvaient rester à domicile grâce à un accompagnement très adapté.

Nous sommes entièrement d’accord avec vous sur la nécessité de revoir complètement le modèle des Ehpad. Nous avons proposé dans notre rapport la fusion expérimentale des sections Soins et Dépendance, sous l’égide des ARS ou des départements. Il faut également revoir totalement la médicalisation dans les Ehpad et l’augmenter considérablement.

Vous soulignez la difficulté pour les juridictions financières de contrôler les sections d’hébergement, surtout au sein des établissements à but lucratif. Quelles pistes d’amélioration pourraient être envisagées pour le contrôle, y compris de l’utilisation des sommes perçues ? Quelles obligations de communication faudrait-il imposer aux établissements ? La commission d’enquête examinera tous les écueils du système et proposera d’autres solutions afin que nous gagnions en transparence. Quel est votre avis sur les CPOM ? S’ils sont très intéressants ponctuellement, lorsqu’ils concernent un groupe, ne masquent-ils pas la réalité individuelle de chaque établissement ? La commission d’enquête pourrait souhaiter à son tour entendre la Cour des comptes afin de recueillir d’autres éléments très intéressants.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Les travaux de la Cour sont tous importants, mais celui-ci a une résonance particulière eu égard à la réflexion que nous avons déjà entamée avec Bernard Bonne et compte tenu de la triste actualité sur les Ehpad. Nous partageons votre constat de l’absence de visibilité concernant les effectifs de soins. Pour y remédier, vous préconisez la constitution de référentiels afin d’évaluer les ratios minima requis pour prendre soin des personnes âgées. Qui doit élaborer ces référentiels ? Comment y associer les acteurs locaux, en priorité les départements, mais aussi les centres communaux d’action sociale (CCAS) ? Comment s’assurer de leur respect par les établissements ?

La surconsommation médicamenteuse dans les Ehpad, qui n’est pas nouvelle, pose toujours problème. Vous suggérez de mettre à disposition des établissements les données de l’assurance maladie. Comment lever les verrous qui freinent cette mise en place ? Ne pourrait-on prévoir l’apposition de labels qualité ?

Concernant la démocratie participative, les familles des personnes hébergées peuvent être associées au conseil de la vie sociale présent dans chaque Ehpad. Cet outil est utile pour avoir une vision exacte des conditions de vie et de travail dans ces établissements. Quelles sont vos recommandations en la matière ?

**M. Pierre Moscovici.** – Je constate une assez large convergence d’analyse qui est de bon augure. Je le redis : la Cour et les membres de la 6<sup>e</sup> chambre sont totalement disponibles pour participer à vos travaux ou vous renseigner sur des enquêtes particulières que nous avons menées. Nous devons aller encore plus loin ensemble dans nos contrôles. Outre les mesures législatives, les contrôles inopinés sont absolument nécessaires pour avancer et éviter des toilettages artificiels.

Monsieur Bonne, pour les sections Soins et Hébergement, les Ehpad ont deux sources de financement : les dotations représentent plus de 90 % des crédits, sans que soient prises en compte les actions de prévention et de lutte contre la surconsommation médicamenteuse ; quant aux crédits non reconductibles, ils sont par nature incertains. C'est pourquoi la Cour préconise de faire du CPOM un outil de planification stratégique et d'y intégrer un volet financier correspondant à des objectifs de santé publique et de prévention.

Les entraves rencontrées par les juridictions financières sont doubles. D'une part, la section Hébergement des Ehpad privés ne peut être contrôlée. D'autre part, l'accès aux comptes du siège des groupes devrait être rétabli au travers de l'obligation, supprimée en 2008, de transmettre aux ARS un compte spécial retraçant les produits et charges d'exploitation non financés par les fonds publics, c'est-à-dire essentiellement l'hébergement. Ce compte doit également retracer les flux financiers entre la personne morale gestionnaire et le siège social ou toute autre entreprise du groupe. Cela permettrait un contrôle approfondi des Ehpad et autres établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (ESMS) privés.

Madame Meunier, s'agissant de la prise en charge médicale, il faut être conscient que le médecin coordinateur (Medec) est souvent absent. Il est chargé des admissions, de la politique de santé de l'Ehpad, mais pas du suivi individuel. Les médecins traitants ont également très peu de temps à consacrer aux résidents. Les échanges entre ces médecins ne sont pas toujours fluides et les commissions gériatriques, qui doivent se réunir une à deux fois par an, sont souvent des coquilles vides. Les Medec n'ont pas forcément une vue d'ensemble de la consommation médicamenteuse de l'ensemble des résidents.

Il existe un outil informatique très utile. Géré par la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), ce dispositif RESID-ESMS contient des données précieuses sur les dépenses de médecine de ville des personnes âgées. Néanmoins, il n'est pas partagé par les Ehpad ni par les ARS. La CNAM devrait leur ouvrir cet accès, mais seulement pour les grands agrégats afin de garantir la confidentialité des données individuelles. Dès lors, le médecin coordinateur pourrait mener, en lien avec tous les autres acteurs – pharmaciens, infirmiers de coordination, directeurs d'établissement – une réflexion qui associerait tous les personnels infirmiers de l'établissement aux pratiques de prescription et de déprescription – celle-ci est devenue un standard en matière de bonnes pratiques gériatriques.

Les conseils de la vie sociale ont été institués par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, à une époque où ces outils de démocratie participative étaient balbutiants. Il faut les adapter aux nouveaux besoins, notamment leur fermeture, qui sont apparus lors de la crise. Le tribut des anciens a d'ailleurs été très important, puisque les résidents d'Ehpad représentent 36 % des morts du covid. Il convient également de consolider les nouveaux moyens d'échanges qui ont été créés avec les familles. De même qu'il faut renforcer la participation des aidants, des associations d'usagers, des élus, et encourager le développement de CVS communs à plusieurs établissements.

Je reviendrai sur la situation au Danemark. Ce pays a pu arrêter la création d'établissements, mais il partait d'institutionnalisation des personnes âgées supérieure à la nôtre.

**M. Vincent Feltesse, conseiller-maître, rapporteur général.** – Faut-il se fixer des objectifs en termes d'ETP, ce qu'évoquait un rapport de l'Assemblée nationale ou celui de Dominique Libault ? Cela aboutit déjà à beaucoup de dépenses. On aura des référentiels sur les temps d'auxiliaires de vie sociale (AVS). Si ces référentiels doivent être établis au niveau

de la HAS, et un travail est en cours, il est important qu'il y ait une transparence sur les indicateurs pour les familles. Par exemple, vous connaissez le portail pour les personnes âgées où l'on trouve le prix de journée en Ehpad public, soit 1 800 euros par mois, et celui en Ehpad privé, 2 400 euros par mois. Cette transparence pourrait aussi valoir pour quelques indicateurs clés, comme cela se fait dans d'autres pays.

La participation des élus locaux pourrait se faire dans un CVS ouvert.

**Mme Véronique Hamayon, conseillère-maître, contre-rapporteuse.** – Oui à un référentiel de bonnes pratiques, mais sur le ratio d'effectifs, la HAS s'est déclarée incompétente.

**M. Denis Morin, président de la 6<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes.** – Trois aspects nous ont frappés sur la surmédicalisation.

D'abord, le circuit de distribution du médicament n'est pas sécurisé – on peut trouver un médicament par terre, alors que la personne âgée était censée le prendre – et c'est grave. Ensuite, il y a une surconsommation de psychotropes : 57 % des résidents sont sous psychotropes en permanence. Cela renvoie à la défaillance de la prise en charge et aux sous-effectifs. Enfin, le suivi des risques de iatrogénie médicamenteuse liée à une surconsommation de médicaments. Ces trois sujets nécessitent un renforcement de la coordination entre le médecin traitant, le médecin coordonnateur et l'infirmière coordonnatrice.

**Mme Michelle Meunier.** – Vos réponses ne vont-elles pas à l'encontre de votre huitième recommandation ? Vous voulez renforcer la mutualisation et engager des fusions pour éviter des monogestions d'associations spécifiques sur un Ehpad. À quelle échelle voulez-vous ces regroupements, notamment en nombre de lits ? Est-ce que cela ne va pas à l'encontre des recommandations de bientraitance, de bienveillance, si la taille des établissements est trop importante ? On s'éloignerait de l'intérêt des personnes, et les lanceurs d'alertes seraient moins faciles à identifier.

**M. Denis Morin.** – Nous ne voulons pas augmenter la taille de chaque structure, même si la taille moyenne des Ehpad en France est de 80 résidents, soit bien moins que dans d'autres pays voisins. Notre préoccupation, c'est surtout l'appartenance à une structure plus large, par exemple un établissement public hospitalier ou une structure privée lucrative ou non lucrative. La crise sanitaire a montré les défaillances de coordination entre les Ehpad et les hôpitaux. Il faut un lien entre les Ehpad et les hôpitaux appartenant à un même territoire. Les faire appartenir à une structure plus large permet de formaliser des procédures, notamment la distribution de médicaments, ou une politique de conformité, comme il peut en exister dans des groupes privés ou publics. Voilà ce que nous appelons de nos vœux, et pas des grands Ehpad de 200 résidents. Actuellement, il y a plutôt un éclatement avec 7 500 Ehpad de taille modeste, et surtout 4 500 personnes morales gérant un seul Ehpad.

**M. Daniel Chasseing.** – Ce rapport est extrêmement complet. Je suis d'accord avec vous sur vos propositions concernant la qualification du personnel, la fusion des soins dépendance, revoir le GMP et surtout le PMP : plus on fait de prévention, plus le PMP chute. Il faut aussi renforcer l'accompagnement à domicile et surveiller la consommation médicamenteuse. Je suis favorable à l'ouverture des Ehpad vers le territoire et le fait d'accompagner les personnes en accueil de jour. Il faut aussi accueillir davantage les

pharmaciens, qui peuvent jouer un rôle très important pour limiter la iatrogénie, et veulent davantage s'impliquer. Oui, il faut plus d'accueil de jour.

Par contre, non à l'élimination du département de la gestion des Ehpad. Le conseil départemental est la collectivité de proximité. La région est très loin, alors que le département joue un rôle de contrôle et de décentralisation des soins par un budget dépendance et soins qui serait attribué au département.

Il faut augmenter très rapidement le nombre de soignants, car les personnes sont couchées à 16 heures faute de bras pour faire des changes. Il faut passer à un ratio de 0,4 à 0,5, voire peut-être, comme cela avait été proposé déjà en 2017 dans le rapport de Philippe Bas, doubler le nombre de soignants.

**Mme Florence Lassarade.** – Quelle est la part de la prévention ? La prévention chez la personne âgée, c'est aussi la nutrition. Quelle évaluation en avez-vous faite ? Il faut aussi prévenir les chutes, avec la physiothérapie, la kinésithérapie, l'ergothérapie, voire l'activité physique. J'ai pu constater que dans les maisons de retraite, lorsque le kiné libéral part à la retraite, le kiné salarié, très mal payé, prend le relais. Et le patient qui faisait auparavant le tour du village fait le tour de son lit... Les patients ne font plus assez d'exercice physique. Ce n'est pas seulement un problème d'Ehpad.

Quelle est la part consacrée au handicap spécifique du vieillissement, et en particulier la dégénérescence maculaire liée à l'âge, qui conduit à la cécité ? Il n'y a pas d'accompagnement spécifique en Ehpad.

**Mme Frédérique Puissat.** – Vous nous proposez une nouvelle gouvernance, avec une place prépondérante des ARS par rapport aux départements dans la fusion des nouvelles sections. L'ARS est-elle suffisamment organisée et capable de s'adapter à cette nouvelle approche ?

En identifiant l'Ehpad comme le tout soin, ne va-t-on pas déséquilibrer un peu ces structures, qui ont parfois des personnes très dépendantes et d'autres moins ? Il faut aussi préserver le personnel.

Avons-nous les moyens de nos politiques ? Lorsque nous allons voir des parents dans des hôpitaux, nous sommes parfois obligés de nous habiller avec un sac poubelle, parce que les hôpitaux n'ont pas les moyens d'avoir des équipements de protection individuelle adaptés pour préserver les anciens.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Votre enquête arrive à point nommé. Il manque des contrôles, et ils sont beaucoup trop rares. Ils doivent s'intensifier pour plus de transparence.

Il faut lancer des démarches qualité dans les Ehpad, en prenant l'exemple du réseau Habitat jeunes, qui est dans une démarche de responsabilité sociale des organisations (RSO), qui intègre des enjeux sociaux, environnementaux et économiques. Ces établissements s'interrogent entre eux sur la qualité qu'ils apportent aux usagers. Il faudrait appliquer ce référentiel pour améliorer la qualité et mieux dépenser l'argent public.

Plusieurs d'entre nous sont dans des conseils d'administration ou de surveillance, où il y a une double tutelle ; chacun se renvoie la responsabilité d'un manque de financement. Durant les débats de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration

et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), nous nous étions demandé s'il fallait tout donner au département ou aux ARS. Les statistiques montrent que les personnes âgées ont besoin de soins importants. Je partage donc votre avis pour donner la responsabilité aux ARS.

Les départements doivent s'y retrouver, car ils sont très attachés à leur compétence. Comment les responsabiliser dans la prévention ? Comment leur affecter la prise en charge de la personne âgée dépendante à domicile, et aux ARS les Ehpad ?

**M. Alain Milon.** – J'ai beaucoup apprécié vos propositions de prise en charge des personnes âgées en Ehpad, qui rejoignent celles des rapports de Mme El Khomri ou de nos collègues Michelle Meunier et Bernard Bonne.

Le Danemark est *a priori* le meilleur exemple en Europe, mais pour financer l'ensemble de ses mesures, l'âge de la retraite a été porté à 67 ans. Quels nouveaux financements proposez-vous pour une meilleure prise en charge des Ehpad ?

**M. Pierre Moscovici.** – Je suis d'accord avec M. Chasseing sur le rôle des pharmaciens.

Concernant la tutelle, l'ARS a aussi des délégations territoriales. Les départements doivent rester présents dans les Ehpad relevant de l'aide sociale. Dans le cadre des CPOM, ce sont eux qui ont en charge la bonne insertion territoriale. La duplication actuelle de la tutelle, sur le plan financier et sur le plan fonctionnel, est tout à fait néfaste. Il faut que le département s'insère dans un pilotage global géré par l'ARS.

À propos de la prévention, nous avons évoqué la nutrition dans notre rapport. Le Gouvernement a annoncé un plan anti-chutes. La prévention passe par une meilleure articulation avec la médecine de ville. Les ARS sont calibrées pour cette tutelle. Nous l'avons vu lors de la crise sanitaire.

Faut-il équilibrer les populations de résidents ? Nous proposons un virage domiciliaire. L'argent public n'est pas dépensé de manière efficiente. Il faut regrouper dans les ARS les soins et la dépendance, en préservant la compétence des départements.

Certes, nous allons avoir des dépenses supplémentaires. Le sujet des retraites est devant nous. Dans notre rapport de juin sur la stratégie des finances publiques en sortie de crise, nous avons écrit que nous ne pourrions pas échapper à une telle réforme. Contrairement à ce qui avait été pensé initialement, il faudrait commencer par une réforme paramétrique, avant d'aller vers une réforme systémique, plutôt que l'inverse, qui serait trop complexe. Une bonne réforme doit être négociée, prendre le temps, et tenir compte d'un certain nombre de spécificités. La Cour des comptes a déjà publié un rapport et une note sur le sujet. Cette réforme n'est pas la seule piste de financement.

**Mme Véronique Guillotin.** – La télémédecine est-elle bien ancrée dans les Ehpad, et qu'en est-il de la présence de nuit ? Cela permettrait d'évoquer les urgences la nuit et les consultations spécialisées.

Il y a un problème sur les soins dentaires, puisque les déplacements ne sont pas pris en charge. Certaines personnes renoncent aux soins dentaires, avec des dénutritions, des chutes et des décès. Cela est-il pris en compte ?

Il est nécessaire qu'il y ait une montée en compétence des médecins coordonnateurs. Certains patients sont aux confins de la psychiatrie, des troubles cognitifs, du grand âge... On ne sait plus trop s'ils doivent relever d'une maison d'accueil spécialisée (MAS) ou d'un Ehpad. Ne faudrait-il pas obliger les médecins coordonnateurs à être gériatre ? Il faudrait que ce médecin puisse transmettre des bonnes pratiques auprès des médecins traitants, y compris pour une désescalade médicamenteuse.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Je partage vos analyses. Les médecins coordonnateurs peuvent-ils être aussi prescripteurs dans les établissements pour pallier au manque de médecin ?

Actuellement, les personnes âgées qui arrivent en Ehpad ne sont pas bien prises en charge pour leur qualité de vie. Vous indiquiez qu'un Ehpad public coûtait 1 800 euros par mois, et un Ehpad privé 2 500 euros. Mais là, on parle d'Ehpad à 200 euros la journée, 6 200 euros par mois, sans voir d'approche qualitative différente.

Par qualitatif, j'entends le bien-être, la disponibilité des soignants, des espaces agréables à vivre. Souvent, les articles évoquent les odeurs de ces établissements. C'est lié à la formation du personnel et à l'agencement des locaux.

Il ne faut pas seulement contrôler, et le contrôle ne doit pas être une sanction. S'il y a des gens compétents et des moyens financiers suffisants, cela suffit pour avoir de la qualité.

Les compléments alimentaires foisonnent dans les Ehpad, et font souvent l'objet de prescriptions médicales parallèles. J'ai lu dans un journal qu'ils seraient remboursés par la Sécurité sociale, est-ce vrai ?

**M. René-Paul Savary.** – Avez-vous constaté des détournements de l'APA ? Vous n'avez pas pu examiner comment a été utilisé l'argent pour l'hébergement, mais pour la dépendance, il semblerait qu'il y ait au niveau de certains groupes une remontée de la part hébergement qui est mutualisée et versée directement aux établissements avec le GMP. Ne faudrait-il pas revoir ce système ? Plus on a de groupes, plus il y a de bonnes pratiques, mais aussi de mauvaises.

Il faut plus d'argent, mais si c'est à crédit, ce ne sera pas bon pour les générations futures. Soyons attentifs.

Avez-vous réfléchi à la façon dont il pourrait y avoir moins d'administratif, de façon à ce que le personnel soit surtout au plus près du malade, et non à remplir sans arrêt des évaluations ?

Ne faudrait-il pas plus de domotique dans les établissements ? Certains établissements modèles pourraient servir d'exemple.

**M. Olivier Henno.** – Le modèle est épuisé et sera difficile à rénover. Il faut raisonner moins en fonction des structures et des compétences, et davantage en fonction des patients. Qui veut aller en Ehpad ? Personne. Cette décision est toujours douloureuse à prendre.

Le Pr Jean-François Delfraissy disait, lors d'une audition, qu'en France on meurt mal. C'est en partie dû au fonctionnement des Ehpad, avant même les scandales qui ont été récemment mis au jour.

Si nous allons vers un virage domiciliaire – et peut-être aussi des appartements partagés ? – n'aura-t-on pas alors trop de places en Ehpad ? Faudra-t-il éventuellement fermer des Ehpad ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Qu'en est-il des Ehpad ultramarins, dans des territoires où il y a très peu de médecins ? Il faut plus de bienveillance face à la vie mais aussi face à la mort, et aider les aidants à accompagner leurs proches.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mme Victoire Jasmin souhaite aussi évoquer l'outre-mer. Vous nous avez proposé une modification législative sur les pouvoirs de la Cour des comptes. En avez-vous d'autres à nous proposer ?

Les CPOM ne peuvent servir de fondement à un contrôle de qualité. Comment les améliorer ?

**M. Pierre Moscovici.** – Nous proposons une rénovation du modèle, et non d'en finir avec les Ehpad. Nous ne voulons pas instaurer le tout domiciliaire. Il faudra toujours une répartition entre les deux. Nous voulons aussi partir des besoins des personnes âgées, pour améliorer leur situation. Comme élus, comme enfants, nous avons constaté des inégalités.

La qualité est fondamentale dans le contrôle et pour l'amélioration du modèle des Ehpad.

Il faut un tarif global, qui concerne l'ensemble des actions à mettre en œuvre.

J'ai mentionné tout à l'heure une évolution législative possible, mais il y en a d'autres : identifier dans un compte spécifique les montants de produits et charges d'hébergement et leur transmission aux ARS, au département et à la CNSA ; l'extension du champ de contrôle des juridictions financières ; et enfin le décloisonnement des autorisations entre hébergement et domicile avec un rôle accru dévolu au CPOM.

Je me réjouis de votre accord dans la loi 3DS. Les chambres régionales et territoriales des comptes auront une fonction d'évaluation des politiques publiques. En la matière, il serait bon que le contrôle soit davantage étendu, pour mieux informer le citoyen, et pour mieux contribuer à vos travaux. Nous vous transmettrons une note sur ces évolutions législatives.

**M. Denis Morin.** – Nous ne sommes pas contre donner des pouvoirs de prescription au médecin coordonnateur, et il peut déjà prescrire, mais sous réserve de la lutte contre les interactions médicamenteuses et de la coordination entre les différents intervenants. Il faut mettre en place un procédé pour éviter les trois risques que j'évoquais tout à l'heure – mauvaise distribution de médicaments, surconsommation de psychotropes et iatrogénie. Plus il y a de prescripteurs, plus il y a un risque de iatrogénie.

Il n'y a pas de lien entre le niveau du reste à charge et la qualité de la prise en charge. On ne peut pas dire que lorsque c'est plus cher, c'est mieux. Souvent, c'est même le contraire. C'est par le développement des contrôles inopinés que nous arriverons à détecter les situations les plus calamiteuses. Malheureusement, Orpéa n'est pas un cas isolé.



Je n'ai pas d'éléments sur les compléments alimentaires.

Le recours à la télémédecine a augmenté durant la crise du covid, mais assez peu dans les Ehpad, alors qu'elle aurait pu être un recours. Nous devons vérifier, par une politique tarifaire adaptée et par le filtrage du médecin traitant, que la télémédecine se déploie. Elle peut répondre à un besoin plus large, notamment dans les déserts médicaux.

Le médecin coordonnateur n'a pas à être gériatre. Si c'était obligatoire, on en aurait encore moins. Dans de nombreuses régions, se mettent en place, autour d'établissements hospitaliers pilotes, des équipes mobiles de gériatrie qu'on peut projeter dans les Ehpad, et qui sont un appoint précieux pour améliorer la prise en charge des patients. Elles devraient pouvoir se rendre également dans les Ehpad. Mais cela dépend souvent d'initiatives de terrain.

Monsieur Savary, nous n'avons pas mis au jour des situations de détournement de l'APA. Nous le pouvons d'autant moins que nos compétences sont bornées horizontalement et verticalement : nous ne pouvons pas remonter dans les groupes pour suivre les flux de financement. Nous voyons que certains flux montent, mais sans savoir où ils vont et comment ils sont utilisés.

C'est la même restriction à nos compétences pour les cliniques privées : nous voyons des flux financiers qui partent de structures locales et remontent vers les groupes, mais sans pouvoir suivre la pertinence de ces flux. Le Premier président vous proposera des points pour faciliter notre contrôle, tout en sachant que nous sommes dans le secteur privé. Il y a des restrictions de nature.

Dans un rapport récent, nous avons montré qu'en raison du vieillissement accéléré de la population, qui est devant nous – contrairement à certains voisins européens – et va se produire entre maintenant et 2035, nous aurons un vieillissement rapide de la population. Nous ne proposons pas de stopper l'ouverture de places en Ehpad. Il faut de front mener l'équipement et la médicalisation des Ehpad et le virage domiciliaire. Ce sera une des choses les plus compliquées. Il faut assurer le maintien à domicile le plus longtemps possible, avant une prise en charge institutionnalisée, en étant certain qu'il y aura un suivi médical. Nous poursuivons cette double logique. Il y a encore lieu de continuer à augmenter le nombre de places en Ehpad.

**Mme Véronique Hamayon.** – Parmi les 57 Ehpad contrôlés par l'équipe, un seul – un établissement public – était en outre-mer, à La Réunion. Nous ne pouvons donc pas parler des spécificités ultramarines.

**M. Vincent Feltesse.** – C'est un Ehpad public qui avait un problème d'hébergement, qui est en train de se résoudre. Dans cet Ehpad, le taux d'encadrement n'était pas mauvais, mais la prise en charge était défaillante.

Dans plus de 50 % des contrôles, il n'y avait pas ou pas assez de médecins coordonnateurs. Nous ne pouvons pas surinvestir sur des médecins coordonnateurs qui ne sont pas présents.

Les dépenses de médecine de ville dans les Ehpad ne cessent de diminuer, alors que les populations sont de plus en plus âgées et dépendantes. Nous avons un problème de démographie médicale.

Les infirmiers coordonnateurs sont extrêmement importants, mais ils ne bénéficient pas d'un statut. Ils ne sont même pas inscrits dans le code de l'action sociale et des familles – ce qu'il faudrait faire.

Il faudrait davantage former d'aide-soignants ; cela prend deux à trois ans, c'est donc assez simple à faire.

Toutes les professions paramédicales – kinésithérapeutes, nutritionnistes, psychologues... – ont souvent un rôle fondamental. Il faut mieux les intégrer dans les Ehpad.

Nous avons vu des compléments alimentaires dans les Ehpad contrôlés, mais l'alimentation dépend de la section hébergement. Or l'alimentation, de même que la qualité de l'animation, est essentielle dans le quotidien d'une personne âgée. Nous plaidons pour pouvoir contrôler ces sections hébergement, car il peut y avoir des abus, mais aussi parce que c'est extrêmement important dans la vie d'un résident.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie pour la présentation de ce rapport, qui est important pour nos travaux, qui devraient se terminer en juin.

La commission autorise la publication de l'enquête sous la forme d'un rapport d'information.

*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 professeur Henrik Ullum, directeur, et du docteur Marianne Voldstedlund, responsable de la prévention des maladies infectieuses, du *Statens Serum Institut* (Danemark)**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – 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 à présent le professeur Henrik Ullum, directeur et le docteur Marianne Voldstedlund, responsable de la prévention des maladies infectieuses, du *Statens Serum Institut* (SSI) au Danemark pour notre dernière audition avant la présentation du rapport.

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.

Le Danemark a procédé récemment à la levée d'un certain nombre de restrictions, dont le « Coronapas » à la faveur de l'amélioration des indicateurs épidémiologiques.

À travers cette audition, nous souhaiterions connaître le type d'informations que votre institut collecte et comment il les rend disponibles pour le Gouvernement et le grand public, les indicateurs retenus pour évaluer le Coronapas dans le contexte épidémique et, enfin, votre analyse sur la contribution du Coronapas dans la réponse à l'épidémie.

**Pr Henrik Ullum, directeur du *Statens Serum Institut*.** – Le SSI est chargé de la surveillance des maladies infectieuses au Danemark ; c'est l'équivalent de l'Institut Pasteur en France.

Le Danemark a, je le pense, réussi la gestion de la pandémie. Concernant les événements les plus récents, certains scientifiques ont peut-être mal compris notre message : nous avons seulement estimé que la situation était plutôt bonne pour le moment.

Nous avons réussi à traverser cette pandémie sans surmortalité excessive ; l'économie se porte bien et nous sommes arrivés à un certain niveau de consensus et de confiance sociale. Il y a eu quelques manifestations, mais pas de situation véritablement problématique.

Cette réussite est due à différents facteurs. Nous avons testé différentes possibilités, par exemple des tests pratiqués sur 20 % de la population chaque semaine ; nous avons un système de surveillance très robuste, avec des données transmises immédiatement au Gouvernement comme au grand public. Cela a permis de démocratiser nos solutions dans la gestion de la pandémie.

Nos sociétés scandinaves ont un haut niveau de confiance sociale : tout le monde est prêt à agir pour le bien commun. Beaucoup de citoyens étaient prêts à se faire vacciner rapidement, pour protéger l'ensemble de la société. Cela a joué un rôle capital dans la réouverture de la société.

**Dr Marianne Voldstedlund, responsable de la prévention du *Statens Serum Institut*.** – Je m'efforcerai de répondre à une partie de vos questions, très pertinentes, dans ma présentation. Nous avons très bien géré la pandémie : la surmortalité toutes causes confondues a été très faible. Il est toutefois difficile de comparer les situations entre pays, car certains testent beaucoup et d'autres peu.

Comment le Danemark a-t-il réussi à gérer la pandémie ? D'abord, grâce à la conviction que le contrôle et les mesures de restrictions ne doivent pas mettre à mal l'économie. Ensuite, notre système de surveillance repose sur un triptyque : une infrastructure informatique robuste, une transmission électronique de données en temps réel, une tradition de collaboration de longue date entre les parties prenantes. Cela a été très utile en période de crise.

Nous avons rendu les tests gratuits et fortement augmenté nos capacités dans ce domaine. Les contaminations ont été très strictement contrôlées, les cas positifs ont été isolés. Un faible nombre de personnes ont préféré ne pas se faire tester. Nous avons pu identifier rapidement les foyers d'infection, en mettant en place le *contact tracing*. Les personnes malades s'isolaient volontairement, sans que le Gouvernement ait besoin d'émettre des recommandations.

La dissémination systématique des données a permis une transmission en temps réel à tous les niveaux du Gouvernement mais aussi aux écoles, au grand public et à la presse. C'est le fondement de la culture de la confiance.

Nous avons partagé non seulement les données, mais aussi nos sujets de préoccupation, notamment sur la vaccination. Nous avons ainsi placé notre confiance dans la capacité du peuple à comprendre les différences entre vaccins et le concept de risque. Les

pouvoirs publics ont eu le courage de partager une information complexe sur le vaccin et ses effets secondaires.

La population a, en retour, fait confiance au Gouvernement, en estimant que si le vaccin n'était pas sûr, il aurait été retiré rapidement. Les habitants ont eux-mêmes demandé des tests, se faisant acteurs des recommandations des autorités.

Ce système n'aurait pas fonctionné sans solutions numériques centrées sur les citoyens, simples à utiliser et sans danger.

Le système de surveillance est basé sur une multiplicité de sources : la MiBa, la base de données microbiologique recensant tous les résultats de tests, positifs et négatifs, le registre danois de vaccination qui comporte la date de vaccination et le type de vaccin, le registre national des patients comportant les admissions à l'hôpital et en soins intensifs, sans compter d'autres registres comme celui des écoles, des crèches, des professions. Nous pouvons ainsi suivre l'évolution du covid au sein de la population âgée ou de celle des chauffeurs de bus.

Nous avons testé jusqu'à 10 % de la population par jour. Nous avons partagé ces données plusieurs fois par jour, avec toutes les parties prenantes.

Ainsi les *fake news* sont rares : nous avons gagné la confiance de la population, chacun est informé au même niveau et peut prendre des décisions éclairées.

Les décisions essentielles ont été prises avant la pandémie : ainsi, il y avait déjà un système en place lorsque la crise est survenue. L'une des sources principales de ce système est la MiBa, qui reçoit en temps réel les données microbiologiques : tests positifs et négatifs, pour le covid ou la grippe.

Au Danemark, le système de surveillance couvre les hôpitaux privés comme publics, les cliniques et les médecins de ville.

En 2020, nous avons constitué d'énormes capacités de tests. En 2021, des sociétés privées se sont jointes à nos travaux. Au printemps, nous avons commencé les tests dans les écoles, les centres, les universités, avec des résultats remontés en temps réel.

Pour construire des statistiques au niveau d'un pays, il ne faut pas seulement construire des laboratoires : il faut aussi organiser les flux. Tous les rapports passent par la MiBa et tous les patients et médecins ont accès aux rapports. La MiBa fait aussi un lien avec le système de surveillance.

Au moment du covid, il a donc suffi de connecter les nouvelles données à une infrastructure déjà en place, avec des flux de données structurés. C'était une forme de *plug and play*.

Il a donc été aisé d'élaborer ce Coronapas. Les solutions numériques n'existaient pas toutes, mais la collaboration était là ; elle a été construite sur une durée de 25 ans. On ne peut pas tout construire en période de crise. C'est également vrai pour le registre de vaccination danois (DDV), qui existe depuis 2010. Les généralistes, lorsqu'ils font un vaccin, l'enregistrent immédiatement dans le système. La MiBa et le DDV sont entièrement intégrés aux systèmes informatiques des généralistes et des hôpitaux.

Les données recueillies sont ensuite traitées grâce à des algorithmes complexes. Nous pouvons aussi les visualiser sous la forme de tableaux de bord et de cartes, qu'il est possible à tout un chacun de télécharger. La presse reçoit ces données en temps réel, mises à jour, avec des systèmes de visualisation disponibles pour les journaux et les réseaux sociaux. C'est un avantage considérable : la presse nous aide à partager l'information.

Ces données alimentent des rapports, des statistiques. Nous utilisons des indicateurs clés au quotidien.

Un système appelé Automail a été mis en place début 2020. Chacun pouvait recevoir, sur son téléphone, jusqu'à cinq courriels par jour l'informant de l'évolution du nombre de cas. Aujourd'hui, des statistiques plus élaborées sont présentées. Nous mettons notamment à disposition des cartes GIS à l'échelle des municipalités.

**Pr Henrik Ullum.** – Nous avons mis en place des modélisations de l'évolution de l'épidémie. Globalement, nos prévisions se sont réalisées. Nous avons anticipé une baisse du nombre de cas journaliers à partir de début février dans les zones les plus infectées, comme le grand Copenhague. C'est ce qui s'est produit, grâce à l'immunité hybride acquise par les vaccins et par l'infection. La situation est restée gérable : nous avons aujourd'hui trente personnes en réanimation et 50 000 infections.

Il y a eu trois vagues principales de mortalité au cours de la pandémie. Le premier indicateur utilisé est celui des personnes décédées trente jours après un test positif ; mais cela ne permet pas au médecin de dire si la mort a été causée par le covid.

Il est préférable de mettre en regard le nombre de décès et de contaminations avec le nombre de tests réalisés. Cela nous a permis de déterminer qu'il n'y avait pas eu de surmortalité excessive liée à la covid-19.

Nous avons aussi considéré les admissions à l'hôpital pour cause de covid, et les tests pratiqués sur les malades déjà admis. La proportion de patients positifs admis à l'hôpital pour d'autres raisons a augmenté : elle est aujourd'hui de 50 %.

Le principal problème, pour notre système de santé, a été que le personnel médical est tombé malade, et non la pression exercée par la pandémie sur le système hospitalier.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Vous avez évoqué la confiance sociale au Danemark. Les Danois sont-ils plus disciplinés et moins contestataires ? Le passe vaccinal a-t-il été mis en cause par la population ?

Quel est le niveau de fiabilité de vos projections ? Avez-vous comparé les résultats observés aux projections réalisées ?

**Pr Henrik Ullum.** – « Discipliné » n'est pas le mot le plus adapté. Au Danemark, comme en France, nous avons des débats passionnés, des critiques sur les mesures de restrictions. Certains se demandent si nous n'avons pas été trop stricts.

Le terme le plus approprié est celui de confiance sociale. Elle doit être déjà là au moment où la pandémie arrive. Les Danois ont confiance dans leur gouvernement et leurs institutions, et ils ont confiance les uns envers les autres. Nous avons fait de notre mieux pour ne pas perdre cette confiance, et partager toutes les données à notre disposition.

Certes, une partie de la population ne fait pas confiance à l'État ni aux autorités de santé, mais elle est plus faible qu'ailleurs.

Lorsque le Coronapas a été mis en œuvre, au printemps dernier, la société sortait d'une longue période de fermeture. Nous avons ainsi pu le présenter comme un moyen de rouvrir la société. Il a donc été très bien adopté par la population et les syndicats. Cela a été bénéfique au bien-être des Danois et à l'économie du pays. Certains secteurs ont été plus touchés par le fardeau, mais la simplicité du Coronapas a facilité son adoption rapide.

Après la vague Omicron, le Coronapas a commencé à être discuté, ce qui nous a conduits à réfléchir à la pertinence des restrictions.

Nous avons réalisé les modélisations tout au long de la pandémie, avec des projections très précises. Nous avons ainsi prévu ce qui s'est passé ces derniers mois. Nous avons, à d'autres moments, été trop pessimistes : ainsi le nombre d'admissions à l'hôpital lié au variant Alpha a été moindre que prévu.

Ce n'est pas tant la modélisation qui était en cause, que le fait de ne pas mettre suffisamment en lumière le niveau d'incertitude qu'elle comportait.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Dans quelle mesure êtes-vous sollicité comme conseil ou appui à la décision, à quelle fréquence et selon quels canaux ?

La maladie a changé de nature avec le variant Omicron. Le passe est-il toujours l'outil approprié ?

Quelles raisons ont conduit le gouvernement danois à lever les restrictions ? Le suivi de l'épidémie pourrait-il vous conduire à remettre en cause ces décisions ?

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Comment évaluer l'efficacité du passe sanitaire dans la durée ?

Le sous-variant BA.2, très présent au Danemark, remet-il en cause vos projections sur Omicron ?

**Mme Florence Lassarade.** – Vos voisins suédois ont eu une stratégie très différente de la vôtre. Avez-vous imposé un contrôle aux frontières, et pendant combien de temps ? Est-ce ainsi que vous expliquez les différences dans les chiffres de l'épidémie ?

Les enfants sont-ils eux aussi soumis également au Coronapas ?

**Pr Henrik Ullum.** – Notre institut a une connaissance particulière de l'épidémie ; d'autres, agents de l'État, maîtrisent mieux les aspects économiques. Nous conseillons le Gouvernement, qui décide ensuite.

Toutes ces données sont soumises à discussion. L'opposition a elle aussi accès à nos conseils ; le savoir médical est partagé.

À titre personnel, j'estime que ce système a bien fonctionné. Nous avons réussi à obtenir du consensus, les décisions ont été acceptées. Le consensus est parfois plus important que la décision elle-même.

Omicron n'est pas la dernière variante de cette maladie. Le Sars-CoV-2 restera. Omicron attaque les voies respiratoires supérieures, et non inférieures : ses symptômes sont plus proches de la grippe que de la pneumonie. Par conséquent, la pression sur le système de santé est moindre. En revanche, les personnes âgées ou dont le système immunitaire est faible restent vulnérables.

En matière de levée des restrictions, il est impératif d'évaluer la situation. Nos décisions ne reposent pas seulement sur des considérations médicales : il faut trouver un équilibre dans la gestion de l'épidémie.

Ainsi, nous réintroduisons le Coronapas quand le nombre de cas augmente. Mais le variant Omicron évitant l'immunité gagnée par la vaccination, il convient de réfléchir à sa réutilisation.

Au Danemark comme partout ailleurs, l'efficacité de ce passe doit être évaluée. Durant cette crise, nous avons parfois introduit les mesures qui nous semblaient nécessaires, mais qui n'étaient pas appuyées sur des éléments probants. Il faudra *a posteriori* faire un bilan de ce qui a fonctionné et de ce qui n'a pas fonctionné.

Nous avons introduit ce passeport à un moment où le nombre d'hospitalisations était très élevé : il est donc impossible de faire un lien direct avec la baisse des hospitalisations.

Le BA.2 n'a pas été inclus dans nos modélisations. Le pic des infections sera supérieur, et il sera atteint plus tard ; mais le variant n'est pas plus sévère.

Lorsque le variant Delta a frappé à nos portes, nous avons réussi, en fermant la frontière, à retarder de deux mois le moment où il serait le variant dominant. Ce répit nous a permis de développer l'immunité dans la population.

Nous n'avons pas réussi à faire de même avec Omicron, car ce variant s'est répandu comme un feu de forêt. Il était déjà là lorsque nous avons rétabli le contrôle aux frontières.

Enfin, la vaccination des enfants a commencé pendant la vague Delta. Elle n'est pas de la responsabilité de notre institut, mais d'une autre institution. Il y a des recommandations officielles de vaccination des enfants pour éviter les évolutions graves de la maladie ; mais les parents qui voulaient vacciner leurs enfants l'ont déjà fait.

**Dr Marianne Voldstedlund.** – En décembre 2021, le Coronapas a incité la population à se faire tester et vacciner. C'était une période de forte augmentation des cas. Nous avons eu de la chance : ainsi, la population a été fortement immunisée juste avant l'arrivée d'Omicron, et le virus est passé très rapidement. Nous ne l'avons pas contrôlé, mais le *timing* était très bon. Nous avons constaté une forte augmentation de la vaccination en décembre.

**Mme Catherine Deroche.** – La situation de l'hôpital au Danemark, notamment le nombre de patients en réanimation, est-elle un des indicateurs de gestion de la crise ?

**Pr Henrik Ullum.** – Lorsque l'on est aux commandes d'un avion, il faut utiliser tous les indicateurs disponibles. Nous avons pris en compte les admissions aux urgences, ainsi que les respirateurs.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie. Le Danemark a été très scruté par les pays européens.

**M. René-Paul Savary.** – Je note avec intérêt que le Danemark possédait déjà un système de collecte et de partage des données, avec interopérabilité, qui a permis aux autorités d'échanger plus facilement avec la population. Ne serait-il pas intéressant de s'en inspirer en France ? Nous devons tirer les leçons de l'expérience, nous fonder sur les données des crises précédentes pour nous doter, par anticipation, d'une grille d'évaluation et de réaction permettant de prendre des décisions le cas échéant – cela permettrait aussi de mieux les justifier auprès du public. Autrement je crains que si une nouvelle vague survenait, nous ne soyons toujours pas prêts. Le Gouvernement a mis en place le passe vaccinal : il devait agir, ce n'était peut-être pas une mauvaise décision, mais elle manquait de justification. Il conviendrait donc d'améliorer les flux de données pour mieux étayer les choix qui sont faits.

**M. Daniel Chasseing.** – Je retiens que les Danois ont testé jusqu'à 10 % de la population chaque jour et c'est comme cela qu'ils ont bloqué la propagation du variant Delta.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Ils ont aussi fermé les frontières.

*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 - Examen du rapport**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'examen du rapport de la mission d'information, dotée des pouvoirs de commission d'enquête, sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19, dont le dépôt doit marquer la fin de nos travaux.

Je rappelle que l'objectif que nous nous étions fixé n'était pas de refaire le débat sur le passe vaccinal, largement approuvé par le Sénat dans le contexte d'une cinquième vague de l'épidémie qui s'annonçait particulièrement violente, ce qui a été confirmé depuis. Nous partagions alors la volonté d'éviter la submersion de capacités hospitalières mises à l'épreuve par deux ans d'épidémie. Il s'agissait plutôt pour nous de veiller, au fil du temps, à l'adéquation de cet outil à la situation de l'épidémie.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Le 17 décembre 2021, le Premier ministre a annoncé la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal. Cette annonce s'est traduite par la loi du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire, après des péripéties qu'il n'est pas nécessaire de rappeler. Le Sénat, en responsabilité, a adopté l'article 1<sup>er</sup> à une très large majorité de 242 voix contre 69.

Les anticipations de l'évolution de l'épidémie, confirmées depuis, appelaient une nouvelle étape dans les réponses apportées. Je rappelle que nous étions alors à l'amorce d'une cinquième vague du variant Delta qui s'annonçait particulièrement violente avec un virus à la fois très transmissible et très dangereux. Sur le terrain de la vaccination, il y avait une bonne et une mauvaise nouvelle : la vaccination se révèle très efficace face au variant, mais la réponse immunitaire qu'elle apporte s'estompe avec le temps, nécessitant une dose de rappel. L'ampleur annoncée de la vague n'a pas été démentie et elle s'est abattue sur un système



hospitalier fragilisé à la fois par des difficultés structurelles et par deux années de lutte contre l'épidémie.

Lors de l'annonce du passe vaccinal, nous savions encore très peu de choses du variant Omicron. Entendu le 30 novembre par la mission d'information « confinement », présidée par notre collègue Bernard Jomier, le professeur Yazdanpanah déclarait : « S'agissant du variant Omicron, il nous faut rester humbles, car nous avons peu d'éléments : s'il semble plus transmissible, nous ne connaissons pas son impact sur la sévérité de la maladie ni sur l'efficacité des vaccins et des traitements. »

Au cours du mois qui a séparé l'annonce de la mesure de la promulgation de la loi, la situation et les connaissances ont évolué très vite. La France, on le sait, a eu pour caractéristique de connaître la superposition de deux vagues : celle du variant Delta, complétée et prolongée par celle du variant Omicron.

Dès le vote du texte, le Sénat a annoncé son intention de suivre la mesure. Le 20 janvier 2022, il a octroyé à la commission des affaires sociales les pouvoirs d'une commission d'enquête afin d'examiner l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19.

Un mois plus tard, nous vous présentons nos conclusions, ce calendrier étant motivé tant par l'évolution de la situation que par la multiplication des annonces et la suspension prochaine des travaux parlementaires en séance publique.

Nous ne sommes ni épidémiologistes, ni modélisateurs, ni experts. Pour répondre à la question qui nous était posée, notre méthode a été la suivante. Nous avons tout d'abord pris comme feuille de route la décision du Conseil constitutionnel du 21 janvier 2021. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que « ces dispositions, qui sont susceptibles de limiter l'accès à certains lieux, portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et, en ce qu'elles sont de nature à restreindre la liberté de se réunir, au droit d'expression collective des idées et des opinions ». Il a toutefois estimé que le législateur avait « poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé », les dispositions contestées opérant « une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles ». Il a également estimé qu'en l'état des connaissances scientifiques disponibles, la vaccination permettait de limiter la transmission de la maladie et le développement des formes graves. Il a également observé que le dispositif était borné dans le temps, jusqu'au 31 juillet 2022.

Il a ensuite dessiné une forme de « tableau de bord de l'épidémie » dans les termes suivants : « En outre, les mesures contestées ne peuvent être prises que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre l'épidémie de covid-19 et si la situation sanitaire le justifie au regard de la circulation virale ou de ses conséquences sur le système de santé, appréciées en tenant compte des indicateurs sanitaires tels que le taux de vaccination, le taux de positivité des tests de dépistage, le taux d'incidence ou le taux de saturation des lits de réanimation. Elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. »

Forts de cette feuille de route, nous avons ensuite arrêté une méthode très simple et décidé d'interroger les différents acteurs institutionnels du dossier sur les indicateurs retenus pour apprécier l'efficacité du passe vaccinal au regard des objectifs qui lui avaient été assignés.

Cette méthode était sans doute trop simple puisque c'est là où les choses ont commencé à se compliquer. Il est très vite apparu qu'il serait très difficile d'isoler les effets du passe vaccinal des autres instruments de lutte contre l'épidémie.

Le passe poursuivait un double objectif : limiter les contaminations en réduisant l'accès des personnes non vaccinées à certains lieux et préserver le système de soins en réduisant les tensions sur le système hospitalier par une incitation forte à la vaccination sans toutefois y contraindre. L'objectif final reste, comme tout au long de cette épidémie, de permettre aux capacités hospitalières de prendre en charge les patients covid sans pour autant compromettre les chances de patients atteints d'autres pathologies.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – À la différence du passe sanitaire, dont nous avons tous salué le succès, il nous est apparu au regard de ces objectifs que le passe vaccinal n'avait pas pleinement atteint sa cible.

S'il est exact qu'un outil comme le passe vaccinal produit ses effets dès son annonce, force est de constater que le sursaut escompté n'est pas intervenu dans les proportions attendues : 800 000 primo-vaccinations sont intervenues entre le 20 décembre et le 23 janvier, à rapporter aux près de 5 millions de personnes qui restaient à vacciner.

Surtout, on observe qu'outre la vaccination des enfants, ouverte le 22 décembre, qui a pu atténuer l'effet du passe vaccinal, les publics les plus réceptifs au passe vaccinal ont été assez logiquement ceux des tranches d'âge les plus concernées par une vie sociale très développée.

Entre le 12 décembre et le 6 février, le nombre de personnes non vaccinées a ainsi diminué de 34 % pour les personnes âgées de 18 à 39 ans, de 20 % pour celles âgées de 40 à 64 ans, et seulement de 13 % pour les personnes de 65 ans et plus. Le grand échec de la période reste celui du taux de vaccination complète avec rappel des plus âgés et des plus fragiles qui plafonne à 74,3 % pour les plus de 80 ans alors que certains de nos voisins sont parvenus à un taux de 100 % pour ce public cible.

Quant à l'admission rapide et massive des doses de rappel, le passe sanitaire produisait là une incitation strictement identique. Au-delà de cette cible manquée, la difficulté tient aussi au fait que l'épidémie, décidément protéiforme, a changé de visage. Comme l'indiquait à la commission le professeur Yazdanpanah le 16 janvier dernier : « Je suis très prudent, mais nous sommes quasiment devant une autre maladie. » Le variant Omicron s'est en effet révélé à la fois beaucoup plus transmissible – avec des taux d'incidence records et jusqu'à 500 000 personnes contaminées par jour, situation à laquelle nous n'aurions jamais pu faire face s'il avait eu la même létalité que le précédent variant –, mais aussi moins dangereux, avec théoriquement moins de conséquences pour le système hospitalier, qui reste cependant à une forte pression du fait de l'importance même de la circulation virale.

En somme, c'est davantage l'évolution du virus, avec la perspective d'entrer dans une phase endémique, plus que le passe vaccinal, qui aura modifié le visage de la crise dans notre pays.

Ainsi, si le vaccin protège toujours très efficacement contre les formes graves liées au variant Omicron, il prévient beaucoup moins bien les infections, dont le nombre a cru de façon exponentielle y compris chez les personnes vaccinées avec rappel, et la transmission du virus. Le bénéfice individuel et collectif du vaccin a donc pu sembler moins évident à

l'heure même où il était rendu obligatoire pour l'accès à certains lieux. Lors de son audition, le Pr Fischer s'est inscrit en faux contre cette perception du vaccin, en rappelant que s'il ne prévenait pas totalement les transmissions, il les réduisait de 40 %, ce qui suffisait à préserver son bénéfice collectif. Toutefois, le bénéfice d'un passe vaccinal donnant accès à des lieux « sûrs », car fermés aux personnes non vaccinées, s'en est trouvé quelque peu relativisé.

S'est ajoutée à cette évolution du virus une communication illisible du Gouvernement.

Moins de cinq semaines après avoir déclaré, en quelque sorte « la patrie en danger », et avant même l'entrée en vigueur de la loi, le Premier ministre et le ministre des solidarités et de la santé, au cours d'une conférence de presse organisée jeudi 20 janvier 2022, ont annoncé une série d'allègements des restrictions, du fait de l'amélioration de la situation sanitaire. Ces allègements devaient être actés en deux temps, à compter du 2 février puis du 16 février. Pour les entreprises notamment, dès le 2 février, le télétravail n'était plus « obligatoire », mais « recommandé » et son niveau devait être défini en fonction du « dialogue social interne ». Les boîtes de nuit, identifiées comme un haut lieu de contaminations, ont pourtant rouvert le week-end dernier.

À la suite de l'audition du Pr Fischer, qui avait estimé possible une levée du passe vaccinal à l'horizon fin mars début avril, le porte-parole du Gouvernement, Gabriel Attal, a confirmé cette hypothèse, sans pour autant la fonder sur des avis scientifiques récents ni sur des indicateurs précis, le Gouvernement s'étant toujours refusé à le faire.

Nous le savons maintenant grâce aux projections de l'Institut Pasteur rendues publiques ou transmises à la commission au titre de ses pouvoirs d'enquête, la décrue engagée devrait se confirmer et la dynamique s'accélérer avec une baisse rapide des hospitalisations et de l'occupation des lits de soins critiques est anticipée pour le mois de mars.

Ce que nous aurons montré ces travaux, c'est la grande difficulté à fonder le suivi et le pilotage de la crise sur des données articulées et transparentes. Bien sûr, nous avons pu le constater en audition, et le Pr Salomon n'a pas manqué de le rappeler, beaucoup de données sont en open data sur les sites publics. Ce n'est pas tant la diffusion des données qui fait défaut – même si la mise à disposition de certaines, comme sur les covid accessoires, a tardé – que la capacité du Gouvernement à en livrer une lecture au public qui trace des perspectives pour son action et pour les efforts demandés.

Les organismes chargés de la santé publique, au premier rang desquels l'agence nationale Santé publique France, au-delà de la seule mise à disposition des données, semblent singulièrement absents de la stratégie ou, à tout le moins, de son exposition à la population. L'audition du Pr Chêne était à cet égard frappante. L'articulation des missions entre les services du ministère et l'agence, déjà identifiée comme une difficulté lors de la commission d'enquête sur le covid, devra décidément être réexaminée.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Publié le 17 février dernier, le dernier point épidémiologique de Santé publique France, qui porte sur la semaine du 7 au 13 février relève les éléments suivants.

Le taux d'incidence est de 1 367 cas pour 100 000 habitants, soit 917 313 nouveaux cas confirmés, et le taux de positivité est à 28,1 % en baisse dans toutes les classes d'âge. Le fameux « R » s'élève à 0,59 %.

Les nouvelles hospitalisations baissent dans l'ensemble des régions, avec 11 699 nouvelles hospitalisations, de même que le nombre de nouvelles admissions en soins critiques dans la quasi-totalité des régions, avec 1 415 nouvelles admissions en soins critiques. Le 15 février 2022, 31 160 patients covid étaient hospitalisés en France dont 3 248 en services de soins critiques, contre 3 568 le 8 février, soit une baisse de 9 %, ce qui nous ramène au niveau de la fin novembre.

Mais la mortalité reste toujours élevée avec plus de 800 décès par semaine.

Sur le terrain de la vaccination, 79,1 % de la population totale a reçu une primo-vaccination complète ; 81,3 % des personnes éligibles ont reçu une dose de rappel, 90,7 % parmi les 65 ans et plus.

Pour ce qui concerne les nouvelles primo-injections, l'effet du passe vaccinal, qui n'a jamais été massif, s'essouffle. Alors que 326 000 primo-injections ont été réalisées du 16 au 31 janvier, on n'en compte plus que 140 000 entre le 1<sup>er</sup> et le 16 février. On peut penser que les hésitants ont été convaincus, mais que les opposants persistent et persisteront.

L'ensemble des indicateurs épidémiologiques nous semblent, sinon satisfaisants, du moins bien orientés et nous conduisent à préconiser de lever sans délai le passe vaccinal, c'est la première de nos recommandations.

Instruits par les précédentes vagues, nous envisageons cette décision avec prudence. Le professeur Delfraissy nous a rappelé, non sans humour, que l'intitulé de l'avis du Conseil scientifique du 5 octobre 2021, était : *Une situation apaisée : quand et comment alléger ?* Nous ne sommes pas à l'abri de nouveaux développements de l'épidémie, sous l'effet notamment, de l'apparition d'un nouveau variant.

Nous disons d'emblée qu'en levant le passe, il faut préciser les conditions d'une réversibilité de cette décision, en cas de diffusion d'un nouveau variant aux caractéristiques inquiétantes. Nous précisons aussi que la levée du passe vaccinal ne signifie pas la levée du passe sanitaire dans les hôpitaux ni de l'obligation vaccinale pour les soignants. L'épidémie n'est pas terminée.

Interrogé sur la levée des mesures et sur leur effet sur les libertés publiques, le même professeur Delfraissy nous a dit deux choses qui nous ont marqués.

La première, c'est « qu'il est toujours plus facile, comme en médecine, de prescrire de la restriction que de la liberté. »

La seconde, c'est qu'« un autre critère, bien sûr, sera l'acceptabilité des mesures par nos concitoyens, qui est fondamentale depuis le début de la crise. Pour l'instant, les Français ont accepté des choses extraordinaires. Jusqu'à quel point ? » La question de la proportionnalité des mesures est tout à fait essentielle. Il nous semble, compte tenu des indicateurs évoqués précédemment, mais surtout de leur orientation favorable, cette proportionnalité n'est aujourd'hui pas garantie.

Autre élément, si l'effet du passe s'est amoindri avec le temps, il est bien évident que l'annonce de sa levée prochaine ne va pas contribuer à convaincre les opposants à la vaccination. Si le passe produit des effets dès son annonce, il en produit aussi dès l'annonce de la levée.

Nous pensons qu'il faut impliquer le Parlement dans cette décision, en veillant à un certain formalisme qui représente une garantie de transparence pour nos concitoyens. C'est notre deuxième recommandation.

Comme cela a été le cas pour le déconfinement, nous préconisons un débat au Parlement en application de l'article 50-1 de la Constitution. Ce débat doit permettre de préciser les indicateurs à retenir pour le suivi de l'épidémie, ce que le Gouvernement avait refusé d'inscrire dans la loi, les conditions de la réversibilité éventuelle de la levée du passe vaccinal ou encore les lieux dans lesquels il conviendrait de maintenir un passe sanitaire compte tenu de la vulnérabilité particulière des personnes qui le fréquentent ou d'un risque de contaminations hors norme. Il doit aussi être l'occasion de définir un pilotage de l'épidémie qui ne passe plus par le conseil de défense. Nous ne sommes pas en guerre, nous luttons contre un virus et ses effets sur notre système de santé.

En période de suspension des travaux en séance publique, nous pourrions envisager une présentation de ces allègements par le ministre devant notre commission, élargie à l'ensemble des sénateurs.

En troisième lieu, nous recommandons d'axer les efforts dans la lutte contre l'épidémie sur les populations les plus fragiles, qu'il s'agisse de personnes âgées, précaires ou présentant des comorbidités. Pour elles, l'épidémie n'a pas changé de visage et le virus représente une menace bien présente.

L'aller-vers par le truchement des médecins traitants n'ayant connu qu'un succès mitigé, nous préconisons que ce soit l'assurance maladie qui effectue ce travail, comme elle le fait pour d'autres vaccinations ou d'autres mesures de prévention. Il faut peut-être aussi orienter la communication en direction des proches et des familles qui ont joué un rôle décisif dans des pays voisins, comme l'Espagne.

Nous préconisons enfin une politique plus systématique et plus volontariste envers les 300 000 personnes immunodéprimées de notre pays, qui vivent un confinement forcé depuis maintenant 2 années. Elles doivent se voir systématiquement proposer des traitements préventifs, ce qui n'est pas le cas actuellement et il faut encourager la recherche au profit de ces personnes pour lesquelles l'enjeu n'est pas le libre choix face au vaccin, mais bien l'impossibilité de bénéficier de la protection qu'il procure.

À l'heure où le pays s'apprête à alléger les mesures de restrictions et à retrouver une vie plus normale, c'est d'abord à ces personnes pour qui le risque est toujours bien présent, que nous devons d'abord penser.

**M. René-Paul Savary.** – Le rapport est bon, ses recommandations pertinentes. Ne pourrions-nous pas ajouter toutefois une recommandation visant à nous donner la possibilité de tirer les leçons de la crise pour définir les décisions à prendre à l'avenir en cas de nouvelles vagues, afin que ces décisions soient fondées sur l'expérience et étayées sur des données issues de situations déjà vécues. Cela aiderait nos concitoyens à les comprendre et les rassurerait. Pour cela, il faut mieux partager les données. Certes, elles sont accessibles en *open data*, mais il est difficile de les interpréter.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – C'est une bonne idée.

**M. Alain Milon.** – Je ne serai pas aussi optimiste que mon collègue. Créer une commission d'enquête immédiatement après avoir voté une loi est dangereux pour le Parlement. Cela revient à se demander, mais après avoir voté, si la loi est applicable ou non et quelles sont ses conséquences ! À ce rythme, il faudrait alors créer une commission d'enquête sur bien des sujets, comme, par exemple, sur la loi allongeant les délais de recours à l'IVG qui vient d'être votée. Par conséquent, je m'abstiendrai. J'ajoute que les mesures proposées ont déjà été mises en œuvre par le Gouvernement, avant même que nous ne les formulions. Cette démarche me semble donc à la fois dangereuse pour le Parlement, et inutile.

**M. Daniel Chasseing.** – Je félicite nos rapporteurs. Au Danemark, l'épidémie a été endiguée par les mesures barrières et par la multiplication des tests, jusqu'à 10 % de la population testée par jour : en France, cela représenterait 6 millions de tests par jour.

**M. Martin Lévrier.** – Je rejoins la position de M. Milon. Je m'étonne que nous multiplions les rapports alors que la crise n'est pas finie... Lors de notre travail, l'an passé, sur l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion, nous avons multiplié les auditions, mais notre rapport n'a pas produit tous ses effets, car la crise a redémarré aussitôt ! Cette fois, un mois à peine après avoir voté la loi sur le passe vaccinal, on propose déjà d'autres solutions et on explique déjà que l'on n'aurait pas dû voter la loi !

On sait que le passe vaccinal vise avant tout les réfractaires. On savait qu'il serait difficile de toucher ce public. Je regrette à cet égard que nous n'ayons pas auditionné d'antivax. Nous aurions pu leur demander notamment comment ils appréciaient le passe vaccinal par rapport au passe sanitaire ou à d'autres dispositifs. Ils sont contre tout...

Autre point d'étonnement, nous sommes tous favorables à une démarche pédagogique, préférant convaincre pour inciter à la vaccination, plutôt que d'y obliger ; or cette approche n'a pas été explorée dans le rapport. J'ajoute que les préconisations du rapport sont déjà mises en œuvre... Quelle image donnons-nous aux Français ? On demande au Gouvernement de simplifier, mais le faisons-nous en proposant des mesures qui existent déjà ? Notre rapport ne fait qu'ajouter de la complexité. Je ne le voterai pas.

**M. Laurent Burgoa.** – Je tiens à féliciter nos rapporteurs pour la qualité de leur travail et leur souhaite bon courage pour la communication : il ne faudrait pas donner, en effet, des armes aux antivax. Il faudra être vigilant sur ce point. Je m'abstiendrai.

**Mme Catherine Procaccia.** – Je félicite les rapporteurs : il n'était guère aisé de faire des propositions en si peu de temps. Tant mieux d'ailleurs si elles correspondent aux mesures qui viennent d'être prises. Cela montre que l'on ne va pas dans le sens des antivax qui souhaitent la suppression immédiate sans condition du passe vaccinal.

Avez-vous envisagé de rendre obligatoire la vaccination uniquement pour les personnes les plus fragiles ? Cela permettrait de supprimer le passe vaccinal pour le reste de la population.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Certes notre travail a été rapide, mais cela n'aurait eu aucun sens d'attendre des mois avant de formuler des propositions ! Le Sénat fait preuve de cohérence. Lorsque nous avons voté la loi créant le passe vaccinal, nous avons prévu des indicateurs permettant de vérifier l'utilité de ce dispositif et de pouvoir le lever en fonction de certains paramètres. L'Assemblée nationale n'a pas retenu ces dispositions. La

création de notre commission d'enquête s'inscrit donc dans le prolongement de notre position. Si nos recommandations sont conformes aux dernières décisions du Gouvernement, tant mieux ! Mais je rappelle que les premiers à avoir parlé de levée des restrictions, alors même que le passe vaccinal n'était pas encore en place, ce ne sont pas les sénateurs !

Je ne vois pas non plus comment notre rapport fournirait des arguments aux antivax : ceux-ci sont toujours très critiques et demandent la levée de toutes les restrictions. Nous sommes cohérents avec nos demandes : nous souhaitons un suivi de la loi, nous l'avons assuré. Les gens ne comprennent pas pourquoi on leur demande d'aller se faire vacciner dès lors que l'on annonce déjà la levée prochaine des restrictions. Le ministre, qui plaidait pour une quatrième dose, évoque maintenant une « fatigue vaccinale ». La communication du Gouvernement a été, pour le moins, brouillonne. En tout cas, notre travail ne décrédibilise pas notre commission. Nous voulions définir des indicateurs. Notre travail s'inscrit dans cette ligne.

**M. René-Paul Savary.** – La question de Mme Procaccia est pertinente. Si l'épidémie évolue vers une épidémie saisonnière, comme la grippe, il sera plus opérant de mettre en œuvre une vaccination centrée sur les populations les plus fragiles. Ne faudrait-il pas réfléchir alors à un système de vaccination plus ciblé ? Il n'existe pas de passe vaccinal pour la grippe, mais de simples recommandations pour inciter certaines personnes à se faire vacciner. Le passe vaccinal ne pourrait-il pas être pérennisé, selon des formes graduées, si l'épidémie devenait saisonnière ? L'enjeu est de protéger les personnes fragiles sans pénaliser les autres.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Les personnes les plus fragiles ne sont pas forcément celles qui se font le plus vacciner.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Nous avons du mal à atteindre certains publics fragiles. Il conviendrait sans doute de s'appuyer sur les communes et leurs centres communaux d'action sociale (CCAS) ou sur les départements pour mieux aller-vers ces personnes vulnérables, dans le cadre d'une démarche d'accueil global : à l'occasion, par exemple, d'un entretien pour les orienter dans une recherche d'emploi ou de stage, on pourrait ainsi les interroger sur leurs conditions de vie ou de santé pour mieux les accompagner.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Autant la décision de mettre en œuvre le passe sanitaire était solidement fondée, autant celle concernant le passe vaccinal apparaît fragile. M. Lévrier faisait part de son étonnement. En ce qui nous concerne, c'est la conférence de presse du Gouvernement du 20 janvier qui nous a surpris ! Moins d'un mois après la création du passe vaccinal, le Gouvernement annonce déjà la levée prochaine des restrictions ! C'est dire la fragilité de la décision. Cela change la donne. Nous avons donc dû réorienter et accélérer en conséquence nos travaux pour pouvoir faire des préconisations.

La question posée par Mme Procaccia est centrale pour l'avenir. Le Gouvernement n'a pas répondu à notre interrogation sur l'âge moyen et le profil des personnes décédées. Il semble qu'il s'agisse principalement de personnes fragiles ou immunodéprimées. La question centrale est bien d'aller vers les publics fragiles.

**M. Martin Lévrier.** – Si ce virus se transforme en virus saisonnier, la question se posera avec acuité d'atteindre les personnes fragiles. La CNIL avait autorisé la transmission aux médecins généralistes de la liste de leurs patients non vaccinés. Mais j'ai le sentiment qu'ils n'ont pas vraiment joué le jeu ; il était sans doute plus intéressant financièrement d'aller

faire des vacances dans des centres de vaccination que d'appeler le soir ses patients pour les convaincre d'aller se faire vacciner... Les médecins ont un rôle central à jouer pour toucher les publics les plus fragiles, car leurs patients leur font confiance.

**Mme Nadia Sollogoub.** – J'habite la Nièvre, un département rural où beaucoup de personnes n'ont pas de médecins traitants et sont éloignés des soins. Dès lors, on se tourne vers les élus. Le maire d'une commune de l'Yonne a ainsi reçu un courrier lui indiquant qu'il y avait trois personnes non vaccinées dans sa commune, mais il ne savait pas qui...

Il existe toujours un décalage entre la vague épidémique et la mesure que l'on peut faire de ses conséquences à terme. Ainsi, on ne sait pas encore si Omicron, qui ne provoque pas de formes graves, n'entraîne pas des séquelles. Il semble donc encore prématuré de considérer le covid comme une épidémie saisonnière et de choisir dès lors de cibler les mesures sur les plus fragiles.

**M. Daniel Chasseing.** – Je ne suis pas d'accord avec M. Lévrier. Il ne faut pas généraliser. Dans les maisons de santé que je connais, les équipes soignantes se sont réunies pour identifier les personnes fragiles isolées non vaccinées.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Le passe vaccinal est sans doute intervenu un peu tard : l'annonce du passe sanitaire avait entraîné un pic de primo-vaccinations, mais la dynamique s'essouffait et on n'en observait plus guère après octobre. C'est pourquoi le Gouvernement a proposé ce nouveau dispositif. Je l'ai voté et ne le regrette pas. Je déplore toutefois que les préconisations de M. Bas pour permettre la levée du passe en fonction de la situation sanitaire n'aient pas été retenues. Le dispositif doit rester en vigueur jusqu'au 31 juillet. Nous préconisons qu'il puisse être levé en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et qu'il puisse être réactivé si la situation se dégradait à nouveau. L'annonce de la mise en place du passe le 17 décembre a été suivie d'un pic de primo-vaccinations jusqu'à la mi-janvier, puis le chiffre a baissé rapidement, les vaccinations étant alors surtout des rappels.

Cette crise nous montre l'importance du respect des règles barrières et d'hygiène, comme se laver les mains ou porter le masque. Quant à la vaccination des plus fragiles, il me semble difficile de l'imposer, mais il est tout à fait possible de mettre en œuvre des recommandations incitant à se faire vacciner comme il en existe pour la grippe.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Pour donner suite à la proposition de notre collègue Savary, nous vous proposons d'adopter une nouvelle recommandation ainsi rédigée : « Améliorer la transparence dans la gestion de l'épidémie. Renforcer la mise à disposition en *open data* de l'ensemble des indicateurs permettant de suivre l'épidémie et d'évaluer la nécessité des mesures prises. »

*La proposition de recommandation est adoptée.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Celle-ci s'ajoute à nos trois autres recommandations. Nous proposons ainsi de parvenir à une gestion de crise plus démocratique ; d'engager la levée du passe vaccinal en fonction d'indicateurs objectifs ; et de protéger les plus vulnérables, en développant une politique d'aller-vers qui cible les personnes âgées ou atteintes de comorbidités. On sait les limites de la vaccination pour les personnes immunodéprimées ; l'enjeu dans ce cas est plutôt les traitements préventifs et curatifs.



Il a été évoqué la possibilité de s'inspirer de la vaccination contre la grippe. Je rappelle toutefois que celle-ci n'est pas obligatoire. Les personnes âgées reçoivent simplement un courrier les incitant à se faire vacciner – il serait d'ailleurs sans doute plus judicieux de vacciner les plus jeunes, car l'efficacité du vaccin est moindre chez les personnes âgées, tandis que ceux qui les contaminent, et qui développent parfois des formes sévères, sont ceux qui viennent les voir et qui ne sont pas vaccinés.

Nous vous proposons d'adopter le titre suivant : *Engager avec transparence la levée du passe vaccinal.*

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Martin Lévrier.** – Je regrette que nous n'ayons eu accès au rapport qu'hier pendant quelques heures, dans une salle fermée. Nous n'avons été informés que tardivement. Honnêtement je n'ai pas pu le lire. Il est difficile de changer son emploi du temps au dernier moment. Ne faudrait-il pas changer les règles pour les prochains rapports ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – C'est le problème des rapports des commissions d'enquête qui sont toujours consultables la veille de la réunion d'examen, dans une salle fermée, pendant quelques heures. Nous avons annoncé lors de notre réunion de jeudi que le rapport serait consultable le mardi suivant. Même si le rapport ne fait que trente pages, il était difficile en effet d'en prendre connaissance dans de bonnes conditions.

Je vais mettre aux voix les recommandations et la publication du rapport de la commission d'enquête.

*La commission d'enquête adopte les recommandations ainsi modifiées et autorise la publication du rapport.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je veux saluer nos rapporteurs qui ont travaillé dans des délais très contraints.

Je rappelle que le dépôt du rapport ouvre un délai de 24 heures au cours duquel il peut être demandé que le Sénat se réunisse en comité secret. Aucun d'entre nous ne doit donc faire état de ce qui a été exposé ce matin dans ce délai.

Je consulte la commission sur la publication du compte rendu de la réunion d'adoption.

*Il est décidé d'insérer le compte rendu de cette réunion dans le rapport.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je rappelle que tous les travaux non publics de la commission d'enquête, autres que les auditions publiques et la composition du bureau de la commission, sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de trente ans ; le non-respect du secret est puni par le code pénal, mais aussi par le Règlement du Sénat qui prévoit l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête.

Je rappelle que la conférence de presse est prévue ce jeudi 24 février à 16 heures et je vous demande de laisser la primeur de la communication à nos rapporteurs.

## **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 – Examen des amendements de séance**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons maintenant les amendements de séance déposés 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.

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

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

**M. Jean-Luc Fichet, rapporteur.** – L'amendement n° 1 vise à supprimer le verrou de 60 territoires pouvant être habilités dans le cadre de la deuxième phase de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD). Il s'agit d'une mesure de simplification pour permettre aux territoires qui sont prêts de rejoindre l'expérimentation, puisqu'un décret en Conseil d'État est actuellement nécessaire pour aller au-delà du plafond de 60 territoires. L'association TZCLD soutient cette rédaction. Ayant fait la même proposition la semaine dernière, je propose un avis favorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.*

#### *Article 3*

**M. Jean-Luc Fichet, rapporteur.** – L'amendement n° 2 vise à remplacer, comme je l'avais proposé la semaine dernière, la conditionnalité environnementale prévue à l'article 3 pour les contrats aidés dans le secteur non marchand par la possibilité de réduire l'aide au poste si les activités faisant l'objet du contrat n'ont pas pour finalité la protection de l'environnement ou la gestion de ressources. Je propose un avis favorable.

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

#### *Article 4*

**M. Jean-Luc Fichet, rapporteur.** – L'amendement n° 3 prévoit d'exonérer les entreprises de moins de 250 salariés de la condition de neutralité carbone pour la conclusion de contrats aidés dans le secteur marchand. Là encore, j'y suis favorable, comme je l'ai indiqué la semaine dernière en commission.

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

**TABLEAU DES AVIS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> Généralisation du dispositif « Territoires zéro chômeur de longue durée »</b>			
M. KANNER	1	Suppression du nombre maximal de 60 territoires pouvant être habilités dans l'expérimentation TZCLD	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 Développement de contrats d'accompagnement dans l'emploi orientés vers la transition écologique</b>			
M. KANNER	2	Possibilité de moduler l'aide au poste selon la finalité de l'activité des contrats aidés	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 Conditionnalité carbone des contrats initiative-emploi</b>			
M. KANNER	3	Exonération des entreprises de moins de 250 salariés	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 12 h 30.*



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

**Mercredi 9 février 2022**

- Présidence de M. Jean-François Longeot -

La réunion est ouverte à 11 h 15.

### **« L'ouverture du secteur ferroviaire, quel bilan ? » - Audition avec des nouveaux entrants**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons cette matinée d'auditions consacrée au transport ferroviaire avec une table ronde réunissant de nouveaux entrants sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs, afin d'entendre leur retour d'expérience sur l'ouverture à la concurrence.

Bientôt trois ans après l'entrée en vigueur de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'ouverture à la concurrence est devenue une réalité. Elle est possible pour les services conventionnés depuis décembre 2019 et a débuté pour les services non conventionnés en décembre 2020. De nouveaux opérateurs se sont dès lors positionnés pour assurer certaines liaisons TGV, TER ou TET, qui étaient jusqu'alors exclusivement assurées par la SNCF. Je suis heureux d'accueillir trois représentants de ces nouveaux entrants, à savoir Monsieur Roberto Rinaudo, directeur général de Trenitalia France, qui intervient depuis décembre dernier sur la ligne Paris-Lyon ; Monsieur Édouard Hénaut, directeur général France de Transdev, qui s'est vu attribuer, dans le cadre de l'appel d'offres de la région Sud, la ligne TER Marseille-Nice et Madame Alexandra Debaisieux, directrice générale de Railcoop, coopérative ferroviaire, qui a notamment pour ambition d'ouvrir une ligne Bordeaux-Lyon.

Pour l'heure, les opérateurs ferroviaires que vous représentez se sont donc positionnés sur des segments assez différents. Nous souhaiterions entendre, pour chacun d'entre vous, le bilan que vous tirez de ces premiers mois d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.

D'abord, cette évolution s'est déroulée dans un contexte particulier, celui de la crise sanitaire, avec des conséquences incertaines à long terme sur les comportements des usagers en matière de mobilité. Cette situation a-t-elle eu des répercussions sur vos choix de répondre ou non à des appels d'offres et, plus globalement, sur votre préparation à entrer sur le marché ?

Ensuite, nous aimerions vous entendre précisément sur la manière dont s'est déroulée pour vous, de façon très concrète, cette ouverture à la concurrence ? Quels points positifs et négatifs avez-vous identifiés tout au long de votre démarche ? Sur le plan juridique, estimez-vous que le cadre défini par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire soit pleinement satisfaisant et facile à mettre en œuvre ? D'un point de vue plus opérationnel, observez-vous en pratique des difficultés ? Estimez-vous que des barrières à l'entrée demeurent pour les nouveaux entrants ? Je pense notamment au sujet de la transmission des données.

Par ailleurs, nous venons d'entendre le président de l'Autorité de régulation des transports (ART) au sujet de l'actualisation du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État. Ce contrat est par ailleurs critiqué par de nombreux acteurs du monde des transports, qu'il s'agisse des régions, des usagers ou encore d'entreprises ferroviaires. Pourriez-vous nous faire part de vos points de vue respectifs sur ce projet ?

Plus globalement, quel est l'état de vos relations avec le gestionnaire d'infrastructure ? Estimez-vous qu'il joue le jeu de la concurrence et travaille en toute indépendance avec chacun des opérateurs ?

Enfin, pourriez-vous nous donner des éléments sur vos pratiques et politiques commerciales respectives, du moins celle que vous envisagez de conduire ?

Les Français attendent de l'ouverture à la concurrence une certaine baisse des prix, ce qui pourrait d'ailleurs conduire à augmenter le nombre d'usagers du train et donc à faire grossir le marché. Qu'en est-il d'après vous concrètement ?

**Mme Alexandra Debaisieux, directrice générale déléguée de Railcoop.** – Railcoop est une entreprise coopérative, portée par des citoyens, des collectivités locales et des entreprises pour développer le ferroviaire sur le service librement organisé. Nous ne nous positionnons pas sur les délégations de service public.

Railcoop compte plus de 12 000 sociétaires, dont 25 collectivités. Contrairement aux propos tenus devant cette même commission, les collectivités qui investissent dans Railcoop le font sur leur budget d'investissement et ne nous versent pas de subventions.

Depuis la fin de l'année dernière, nous faisons rouler de premiers trains de fret. Nous allons ainsi opérer sur une première ligne de voyageurs à la fin de cette année sur la transversale Bordeaux-Lyon. D'autres lignes ont été notifiées à l'ART.

Un nouvel entrant comme nous, qui n'est pas adossé à des fonds d'investissement ou à un grand opérateur national ou européen, qui est donc un « *pure player* » dans le monde ferroviaire, est confronté à quatre principales barrières à l'entrée.

La première concerne l'accès au matériel roulant neuf ou d'occasion. Contrairement à l'aérien par exemple, le marché de la location ou de la revente n'est pas encore mature dans le secteur ferroviaire. Les acteurs capables de proposer du matériel roulant sont peu nombreux. En outre, nous éprouvons des difficultés à accéder aux financements.

Nous avons réussi à passer un contrat avec SNCF Voyageurs pour neuf rames X 72 500 grâce à l'appui de la région Auvergne-Rhône-Alpes, notamment. La difficulté de l'accès au matériel d'occasion ou neuf subsiste néanmoins. Le législateur pourrait se saisir de la possibilité d'ouvrir des mécanismes d'aide à l'investissement pour de nouvelles entreprises ferroviaires comme la nôtre.

Le deuxième obstacle auquel nous sommes confrontés est celui de la maintenance. Les centres de maintenance sont aujourd'hui essentiellement détenus par la SNCF. Ils ont été financés par les régions. Aujourd'hui, on se rend compte qu'il y a des problèmes d'accès, en termes de capacités, à ces technicentres.

La troisième difficulté que nous avons identifiée est celle de l'accès aux compétences. Avec l'ouverture du marché, nous avons besoin de conducteurs, d'opérateurs et de personnes formées au ferroviaire. Or cette ouverture n'a pas été suffisamment préparée sous cet angle. Il y a un enjeu de formation pour accompagner la croissance du marché.

La dernière difficulté porte sur la distribution des billets. Le refus de la SNCF d'ouvrir ses plateformes à de nouveaux opérateurs ferroviaires soulève une question quant à la possibilité d'un accès équitable au marché ferroviaire et à la commercialisation effective de services dans le but de promouvoir le transport ferroviaire et de faciliter la vie des voyageurs.

La question du financement est cruciale. Alors que nous sommes une entreprise de l'économie sociale et solidaire qui cherche à mettre le train au centre de la transition écologique, nous éprouvons des difficultés à mobiliser des investisseurs classiques. Nos financements sont aujourd'hui essentiellement portés par nos sociétaires, sur fonds propres. Aujourd'hui, aucune banque n'est au tour de table, même si nous discutons avec plusieurs d'entre elles. Il manque une capacité pour ces acteurs financiers à soutenir des projets ambitieux comme le nôtre.

**M. Édouard Hénaut, directeur général France du groupe Transdev.** – Transdev attendait cette réforme depuis longtemps. Notre expérience depuis vingt-cinq ans, en Suède et en Allemagne, nous conforte dans l'idée que la concurrence est positive pour le rail régional.

Transdev est un groupe franco-allemand. Nos actionnaires sont l'entreprise Rethmann et la Caisse des dépôts et consignations. Nous sommes devenus le premier opérateur privé sur les marchés conventionnés en Europe. En trains-kilomètres, nous exploitons l'équivalent de 40 % du réseau TER hors Île-de-France. Notre expertise ferroviaire est donc solide et complète.

Dans ces deux pays, l'ouverture à la concurrence a fait baisser les coûts pour les régions. Ces marges financières ont été réinjectées dans le développement du service public, avec +25 % de trains-kilomètres en Allemagne entre 1996 et 2016. L'ouverture à la concurrence ne conduit pas à moins de services publics, mais à plus de services pour les usagers.

En France, le coût hors péages s'élève à 3,7 milliards d'euros pour 170 millions de kilomètres. En Allemagne, il atteint 5,5 milliards d'euros pour 635 millions de kilomètres. On peut donc développer l'offre et continuer à proposer un service sur des lignes de desserte fine.

Düsseldorf par exemple, alors que l'opérateur en monopole envisageait la fermeture d'une ligne transportant 500-600 personnes par jour, celle-ci est passée à 23 000 personnes par jour à la suite de son électrification qui s'inscrit également dans la logique de transition énergétique.

Avant la réforme de 2018, le système français se caractérisait par un service onéreux pour les régions. Les coûts de TER ont augmenté d'environ 95 % durant la dernière décennie pour une qualité de service qui n'est pas à la hauteur des attentes. Pourtant, avec un tarif de 25 euros du train-kilomètre, on aurait pu envisager un haut niveau de service de la part de l'opérateur en monopole.

Ce système en monopole a engendré une augmentation des coûts et un moindre intérêt pour l'utilisateur qui n'a pas le choix. L'option rationnelle en région ne consiste plus aujourd'hui à prendre le train, de manière simple et efficace, mais à privilégier l'usage de la voiture.

L'automobile est certes utile dans certains territoires où l'offre de transports publics n'est pas toujours présente. L'objectif est néanmoins d'éviter de favoriser la réutilisation de la voiture en apportant un service de qualité par la régularité, l'offre et la fréquence.

Cette approche est essentielle pour la planète, mais aussi en matière de pouvoir d'achat. Pour mémoire, l'utilisation du transport public coûte normalement entre sept et dix fois moins cher que l'utilisation d'un véhicule qui s'élève de 220 à 250 euros par mois.

On dit souvent que la concurrence avec l'avion ou la route est déloyale. Je pense que le système ferroviaire doit générer sa propre compétitivité. Tel est précisément l'intérêt de l'ouverture à la concurrence. Ne bannissons pas l'avion, ne taxons pas la route trop vite, mais poussons la qualité de service dans le transport ferroviaire.

En désignant Transdev comme attributaire, la région Sud a fait le choix de la qualité. Deux lots étaient soumis à compétition. Notre approche est assez sélective. Nous essayons à chaque fois de saisir les éléments nous permettant d'être au rendez-vous de la pertinence de l'offre, du bon positionnement économique et de la capacité à faire.

Le contrat que nous avons remporté débutera au 1<sup>er</sup> juillet 2025. Nous sommes en train de construire un nouveau dépôt pour assurer la maintenance et avons commandé à Alstom des trains conçus par Bombardier pour un montant de 250 millions d'euros.

D'autres régions ont ouvert des appels d'offres : le Grand Est, les Hauts-de-France, les Pays de la Loire. La période de la covid n'a pas ralenti les procédures. En revanche les procédures de recours pour avoir davantage d'informations ou de précisions sur le transfert de personnels expliquent en partie le décalage des appels d'offres. Nos équipes sont restées très fortement mobilisées. La Bourgogne-Franche-Comté vient de lancer un appel d'offres sur la totalité de son TER.

Depuis vingt-cinq ans, Transdev croit au rail. Nous le considérons comme l'un des modes les plus vertueux sur le plan écologique. Son incidence sur l'aménagement territorial, sur les problématiques sociales et sociétales, est essentielle. Nous sommes ainsi fiers d'exploiter la ligne Guingamp-Carhaix-Paimpol.

Nous sommes focalisés sur la maîtrise des coûts, notamment dans les centres de maintenance, qui sont l'un des éléments clé de différenciation. L'ouverture à la concurrence ne s'inscrit pas dans une logique de *dumping* social. Les accords « classifications et rémunérations », finalisés dernièrement par l'Union des transports publics (UTP), sont au contraire particulièrement protecteurs.

À l'image de ce qui s'est passé en Allemagne, nous aurons besoin de former davantage de conducteurs puisque l'offre augmente et leur rémunération est plus élevée après qu'avant la mise en concurrence.

**M. Roberto Rinaudo, président-directeur général de Trenitalia France.** – Trenitalia France est une filiale à 100 % de Trenitalia, le troisième plus important groupe



ferroviaire d'Europe. Notre projet est né sur la base d'un développement continental. La France est l'un des plus importants marchés de l'Union européenne, avec plus de 90 milliards de voyageurs-kilomètres. De plus, les flux entre nos deux pays, qui sont voisins, sont importants.

En outre, le Gouvernement français poursuit une politique de transition écologique qui encourage les modes de transport vertueux comme le train. C'est pourquoi il nous est apparu fondamental de réaliser ce projet de liaison à grande vitesse. Depuis le 18 décembre, nous proposons deux allers-retours Paris-Milan et prochainement une nouvelle offre sur le tronçon Paris-Lyon.

Nous l'avons développé depuis quelques années. La crise de la covid a ralenti une partie des activités mais nous y sommes parvenus.

Nous avons pour objectif d'être complémentaires de l'opérateur historique, la SNCF. Nous sommes convaincus d'être entrés dans une logique de développement du marché ferroviaire, car nous avons vécu une expérience similaire en Italie.

À partir de 2012, un nouvel opérateur est arrivé sur le marché de la grande vitesse. Après trois à quatre ans, sur un axe majeur comme Rome-Milan, nous avons observé une augmentation des volumes de l'ordre de 90 %, une réduction des prix d'environ 30 % et une amélioration significative de la qualité de services.

C'est dans cet esprit que nous avons proposé notre offre commerciale en France, afin d'offrir un service complémentaire différent de l'offre actuelle. Nous sommes convaincus que plus d'offre ferroviaire donne la possibilité de faire grandir le marché ferroviaire.

En ce qui concerne les points positifs, nous avons obtenu de très bonnes appréciations de nos voyageurs depuis le 18 décembre. Ils apprécient le confort, la qualité du service et le très bon rapport qualité-prix de notre offre.

Plus que des points négatifs, j'évoquerais des améliorations possibles afin de favoriser l'ouverture à la concurrence et la croissance du marché ferroviaire. Elles sont à mon sens au nombre de trois.

D'abord, d'un point de vue technique, la principale difficulté tient aux différences entre les caractéristiques techniques des infrastructures des différents pays. L'importance des investissements requis par l'homologation et l'attestation de compatibilité compliquent l'accès aux infrastructures françaises. Nous souhaiterions par exemple que SNCF Réseau accélère le plan d'investissement dans l'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*), afin de moderniser les systèmes de signalisation.

Il existe également une problématique liée au modèle économique. Les différences entre les coûts des péages en France et en Italie sont importantes. Par exemple, sur le tronçon Paris-Lyon, le péage varie de 26 à 39 euros par train-kilomètre, alors qu'en Italie, sur un tronçon similaire comme le Rome-Milan, il s'établit entre 6 et 8 euros par train-kilomètre. Les systèmes sont certes différents, en ce qui concerne notamment la contribution de l'État, mais l'ouverture à la concurrence a surtout permis de réduire les prix et d'augmenter l'offre ferroviaire. Il serait souhaitable que la France suive la même voie, afin d'agrandir le marché et d'encourager les voyageurs à emprunter un mode de transport plus écologique.

S'agissant des compétences, nous payons le fait d'avoir été les premiers à entrer sur le marché ferroviaire français, et plus précisément sur l'*open access*. Nous avons donc éprouvé plus de difficultés à trouver des compétences spécifiques (conducteurs, agents de bord, spécialistes de la sécurité ferroviaire). La création de centres de formation permettrait de disposer de davantage de ressources humaines, en particulier des jeunes.

Comme le soulignait Alexandra Debaisieux, la disponibilité du matériel pose également une difficulté. Cela étant, le secteur ferroviaire nécessite des investissements considérables et nous avons surmonté ce problème car nous sommes un grand groupe. Évidemment, pour les petites entreprises, la situation est plus compliquée.

S'agissant des rapports avec la SNCF, ils sont pour l'instant positifs. Nous collaborons avec SNCF Réseau et SNCF Voyageurs, sinon nous n'aurions pas pu lancer notre offre. Seuls des problèmes résident encore dans la définition des sillons, à cause des travaux en cours, par exemple sur la ligne Lyon-Modane.

Pour le reste, nous avons accès aux ateliers de maintenance. Je ne peux honnêtement pas formuler de remarques négatives.

**M. Philippe Tabarot.** – Les trois opérateurs que nous recevons aujourd'hui sont un peu particuliers. Ce sont des précurseurs. Transdev a remporté le premier lot ouvert à la concurrence en France sur le transport conventionné en région Sud. Trenitalia a fait le choix courageux d'aller sur la grande vitesse en *open access*. Railcoop, enfin, œuvre à l'équilibre des territoires.

Transdev et Trenitalia ont répondu aux appels d'offres de la région Sud. Pourquoi n'avez-vous retenu que l'un des deux lots ? Est-ce parce que celui-ci permettait de choisir son matériel et de ne pas hériter de celui détenu par la région, mais exploité par la SNCF, avec des carnets de maintenance plus ou moins à jour ?

Ce point est déjà source de contentieux en Hauts-de-France. Ne souhaitez-vous pas travailler avec des matériels précédemment utilisés et maintenus par la SNCF, notamment dans les futurs appels d'offres ?

Autres interrogations, le gestionnaire des infrastructures en France traite-t-il tous les opérateurs de la même manière ? Le train a-t-il de l'avenir dans notre pays ?

**M. Olivier Jacquin.** – Madame Debaisieux, vous avez évoqué une difficulté d'accès au matériel. Je crois savoir que le Gouvernement réfléchit au lancement d'une ROSCO (*rolling stock operating company*), une société de location de matériel roulant. Mais le marché européen, en dehors de la grande vitesse, ne semble pas assez normé et pas d'une taille suffisante pour permettre à une ROSCO d'opérer actuellement en Europe, en tout cas sur certains types de trains. Qu'en pensez-vous ?

S'agissant de l'accès aux billets, la SNCF annonce l'ouverture de son site à tous les opérateurs. Qu'en est-il pour Trenitalia sur Paris-Lyon ? Monsieur Rinaudo, pourriez-vous par ailleurs nous apporter des précisions sur le niveau d'investissement réel pour soutenir la concurrence sur la grande vitesse en France ? La somme de 400 millions d'euros avait été évoquée lors des travaux sur le nouveau pacte ferroviaire.

Monsieur Hénaut, vous appelez à une meilleure compétitivité de SNCF Réseau. Monsieur Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports, que nous

venons d'auditionner, annonce une hausse du prix des sillons. Elle pourrait atteindre 30 % à une échéance de dix ans.

Alors que le secteur ferroviaire est une industrie à rendements croissants, dans laquelle l'offre doit être importante pour baisser les coûts, nous semblons emprunter un chemin inverse.

L'ouverture à la concurrence en France ne risque-t-elle pas de conduire à une augmentation du nombre de trains là où il y en a déjà beaucoup ? Comptez-vous aller sur des secteurs peu attractifs financièrement ?

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Mes premières questions s'adressent à Railcoop qu'évoquaient aujourd'hui les pages Normandie de *Ouest-France* et *La Vie du Rail* du 21 janvier. Votre coopérative envisage l'ouverture d'une dizaine de lignes supplémentaires, notamment des transversales, qui ne passent pas par Paris : Bordeaux-Lyon en décembre, Lille-Brest, Lille-Nantes, Nantes-Dijon, etc.

Vous souligniez la difficulté d'accès au matériel roulant. L'article de *La Vie du Rail* fait notamment référence à la complexité de l'homologation des équipements étrangers. Confirmez-vous ce point ? Faudrait-il une homologation européenne ? Quelle est l'articulation de Railcoop avec les lignes de TER ?

Vous envisagez d'emprunter des tronçons partiellement électrifiés. Prenons l'exemple de Rouen-Caen jusqu'à Lison. Pour repartir sur Rennes ou bifurquer vers Brest, vous devrez emprunter des lignes non électrifiées. L'utilisation d'autorails sur des lignes électrifiées n'est-elle pas problématique en matière de bilan carbone ?

La SNCF compte recycler ses voitures Corail sous la forme de trains confortables pour une clientèle qui a du temps, disposera du wifi et pourra prendre ses repas à bord. Considérez-vous cette initiative comme une concurrence ?

À la suite du lancement de SNCF Connect, son directeur général adjoint confirmait à *La Vie du Rail* l'impossibilité d'acheter un Paris-Lyon chez Trenitalia par l'intermédiaire de cette application. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Angèle Prévaille.** – Le sujet de cette matinée nous préoccupe d'autant plus que le ferroviaire doit contribuer à la transition écologique et que sa part modale stagne malheureusement à 10 %.

Vous êtes plusieurs à avoir mentionné des problèmes de formation aux métiers du rail. De quelle manière pourrions-nous faire en sorte qu'ils se développent ?

Je suis très préoccupée du fait qu'aucune banque ne veuille travailler avec Railcoop. Étant donné que vos sociétaires sont des citoyens et des collectivités et que vous encouragez le développement du transport ferroviaire, que nous appelons de nos vœux, peut-être les projets de loi de finances pourraient-ils faire en sorte que vous ayez droit à une certaine forme d'investissement ?

Par ailleurs, quels services proposerez-vous sur la ligne Bordeaux-Lyon ? Pouvez-vous nous en dire davantage ?

**M. Jacques Fernique.** – Madame Debaisieux, vous avez évoqué la nécessité de mettre en place des mécanismes d'aide à l'investissement. Qu'est-ce qui serait de notre ressort ? Si j'ai bien compris, vous posiez la question de dispositifs de garantie pour accéder à du matériel roulant neuf.

Comme le montrent les exemples suisse et autrichien, l'un des leviers du développement de la part modale du transport de voyageurs réside dans la simplification des systèmes de mutualisation de la billettique.

Comment faire pour que le contexte de concurrence ne nous jette pas dans la confusion et permette au contraire de renforcer les mécanismes de simplification et d'intégration tarifaire ?

**M. Édouard Hénaut.** – Monsieur le Sénateur Tabarot, l'appel d'offres de la région Sud comprenait effectivement deux lots. D'abord, nos ressources sont contraintes et il n'était pas possible de toutes les mobiliser sur le même sujet. Cela nous pose d'ailleurs des problèmes en matière de planification, car de plus en plus de régions rejoignent votre démarche.

Nous avons été séduits par le potentiel de la ligne Marseille-Nice avec un doublement de l'offre. La logique de trains neufs était également positive, car cela permettait de travailler sur l'accueil des passagers. Il ne s'agit toutefois pas d'un critère strict, car d'autres régions nous fournissent les trains.

Le critère clé consiste à disposer d'un dépôt de maintenance en propre. De plus, nous pouvons en l'occurrence le bâtir et l'exploiter avec des standards d'intégration dans la ville de Nice.

Le fait que cette ligne accueille plusieurs types de trains nous apportait aussi la garantie que SNCF Réseau allait maintenir un haut niveau de qualité de service pour l'exploitation. Il m'a même été conseillé d'examiner les sillons de la région Sud dans son intégralité.

Le lot sur lequel nous nous sommes positionnés était un peu moins complexe. Nous considérons que ce marché constituait une réussite collective.

Vous avez aussi créé les conditions nous permettant de choisir le volume de personnel à transférer. Il a drastiquement baissé avec les travaux menés par l'ART. Nous préparons l'accueil des volontaires qui rejoindront Transdev.

Nous avons également été sensibles à votre écoute en amont avec une équipe de très haut niveau. Nous vous remercions encore de votre confiance.

**M. Roberto Rinaudo.** – Pour répondre également à Monsieur le Sénateur Tabarot, je confirme que le choix du premier lot correspondait à la nécessité d'avoir le choix du matériel roulant. L'expérience italienne, notamment pour le réseau régional, montre qu'une amélioration sensible de la qualité de service passe nécessairement par le déploiement d'une flotte nouvelle, technologiquement avancée et qui offre plus de confort. De surcroît, nous connaissions mal le matériel mis à disposition dans le deuxième lot. C'est pourquoi nous nous sommes concentrés sur le premier.

SNCF Réseau est-elle neutre par rapport aux autres opérateurs ? Oui, c'est le cas pour le moment. Il existe des règles précises de priorité des trains. Ces règles sont respectées. Nous discutons parfois certaines décisions.

S'agissant de la vente des billets, je distinguerai deux situations. Pour les services régionaux, il est effectivement nécessaire de disposer d'une plateforme partagée entre tous les opérateurs afin de simplifier le processus d'achat. Tel est déjà le cas en Île-de-France et dans plusieurs grandes villes. Pour la longue distance et l'*open access*, nous disposons de notre propre système de distribution avec le site, l'application, mais aussi des bornes et deux boutiques à la Gare de Lyon et à Lyon-Part-Dieu. Nous avons également noué des partenariats avec des agences de voyages.

Certes, nous souhaiterions effectivement partager une plateforme de vente. Mais cela dépend du choix commercial de tous les opérateurs, du moins c'est ce que permet la loi. Quant à Trainline, ils ont simplement noué des partenariats avec les opérateurs tels la SNCF, Trenitalia, etc. Pour simplifier la vie des voyageurs, il serait préférable d'avoir une plateforme de vente unique.

S'agissant du montant des investissements, les données sont confidentielles. Le montant dépasse toutefois des centaines de millions d'euros. L'investissement est donc considérable.

Encore une fois, le ferroviaire requiert des investissements très importants, notamment pour la flotte. Il convient également d'investir beaucoup en matière de recrutement. Toute société qui s'engage sur ce marché sait qu'elle devra y consacrer des sommes conséquentes.

S'agissant des hausses des péages, certaines d'entre elles sont alignées sur l'inflation. En 2021, nous avons observé une augmentation de 9 % sur la ligne Paris-Lyon. Mais le niveau de péages est décidé sur la base d'un plan de transport qui est constant. Pour SNCF Réseau, il n'est donc pas possible d'envisager des baisses de péages pour respecter le plan de transport actuel. Aussi, afin de garantir un équilibre économique, le gestionnaire d'infrastructure est obligé de maintenir un certain niveau de péages.

Madame la Sénatrice Préville, vous m'interrogez sur les métiers du ferroviaire. Aujourd'hui, pour faire rouler des trains à grande vitesse, nous avons parfois recruté des retraités de la SNCF. Presque toutes ces compétences sont au sein du groupe SNCF et il est difficile de trouver de nouvelles ressources pour encourager le développement d'une offre alternative complémentaire.

Il faudrait investir dans la jeunesse en encourageant la création de centres de formation indépendants, ce qui permettrait de proposer plus aisément une offre complémentaire aux voyageurs français.

Quant à la question de Monsieur le Sénateur Jacquin sur notre positionnement sur des lignes délaissées, il faut évaluer les situations au cas par cas. En Italie, avec plus d'offres de trains, nous avons eu la possibilité d'encourager davantage de clients à abandonner la voiture ou l'avion dans l'esprit d'une transition écologique. Dans cette optique, tout investissement peut dès lors être cohérent.

**Mme Alexandra Debaisieux.** – Vous demandiez, Monsieur le Sénateur Tabarot, si le train a de l’avenir. Chez Railcoop, nous en sommes convaincus. L’engouement suscité par le modèle coopératif le prouve. Fin 2019, nous étions 32 citoyens. Nous comptons à présent 12 000 sociétaires. Il y a un engouement très fort autour du secteur ferroviaire et une attente elle aussi très forte, y compris sur des territoires qui sont insuffisamment desservis. C’est justement le positionnement de Railcoop.

Notre finalité consiste à nous positionner sur des lignes transversales pour lesquelles il n’y a plus ou pas suffisamment de solutions ferroviaires pour permettre des mobilités. Il s’agit d’un vrai enjeu de transition écologique, d’inclusion sociale et d’aménagement du territoire.

S’agissant de la question du financement, le problème ne tient pas précisément au fait que nous n’avons pas le soutien des banques, car le projet avance sereinement. Nous avons ainsi signé le contrat d’acquisition.

Simplement, nous faisons face à une sorte de frilosité du secteur bancaire classique et d’un certain nombre d’investisseurs, car aucun autre acteur ne s’est positionné sur ce marché hormis Trenitalia pour l’*open access* (je ne prends pas en considération OSLO).

Non seulement Railcoop est une nouvelle entreprise sur un marché qui s’ouvre, mais nous avons en plus adopté une forme coopérative, avec une gouvernance particulière et surtout une redistribution de la valeur produite au service de l’objet social, donc contraire à une logique de rémunération du capital.

Or le secteur est très capitalistique. Ainsi les banques nous manifestent un intérêt réel. Nous discutons longuement avec elles. Mais le problème se pose différemment au moment du passage à l’acte.

Quelles mesures pourraient être adoptées pour changer la donne ? Des garanties pourraient être fournies, non seulement pour l’acquisition de matériel roulant neuf, mais aussi d’occasion.

Si nous avons dû attendre d’acquérir du matériel neuf, nous ne lancerions pas Bordeaux-Lyon cette année, mais pas avant 2026 ou 2027.

Si la puissance publique se positionnait sur ce type d’instruments, ils pourraient être conditionnés à des indicateurs d’impact.

Quand Railcoop rouvre aujourd’hui la ligne Bordeaux-Lyon, les territoires de la Creuse et de l’Allier qui pourraient être desservis par celle-ci expriment une forte attente puisqu’il n’est pas possible d’aller en train de Limoges à Lyon ou de Roanne à Bordeaux.

Pourquoi ne pas envisager des mécanismes qui puissent être conditionnés aux impacts territoriaux, indépendamment bien sûr des impacts environnementaux ?

Une autre solution consisterait à permettre à Railcoop de bénéficier du statut de SIEG (Service d’intérêt économique général). Nous pourrions ainsi accéder à des mécanismes de financement européen qui existent déjà pour le matériel roulant par le biais d’Eurofima qui offre des taux très compétitifs aux opérateurs nationaux.

Or, étant donné que nous sommes sur le service librement organisé, et quand bien même nous pallions l'absence de service public sur ces dessertes, nous ne sommes pas éligibles à ces mécanismes.

S'agissant de l'équité de l'accès, la réutilisation des trains Corail par OSLO soulève effectivement des interrogations. À ma connaissance, ces rames n'avaient pas été mises sur le marché. Si un transfert de propriété est intervenu, il était interne au groupe SNCF.

S'agissant du traitement équitable par le gestionnaire d'infrastructures, nous avons effectivement rencontré quelques difficultés pour obtenir des sillons. Notre service a dû en conséquence être reporté de quelques mois.

Soit nous n'avions pas obtenu de réponses, soit les sillons proposés étaient d'une qualité insuffisante, avec des départs trop tôt, par exemple de Montluçon.

Pour une jeune entreprise comme la nôtre, il n'était pas envisageable d'attendre la dernière minute pour concevoir notre plan de roulement. Nous avons pu engager des discussions assez constructives avec SNCF Réseau, qui a finalement décidé d'ouvrir des postes pour nous. La situation aujourd'hui se stabilise et la relation avec le gestionnaire d'infrastructures passe plutôt bien.

Il a été dit, devant cette commission, que Railcoop n'avait pas bien mené le travail de commande des sillons. Je m'inscris en faux. Nous avons accompli cette tâche environ dix-huit mois avant le lancement du service. La procédure est simplement très chronophage et mobilise beaucoup de ressources. Le processus capacitaire est très lourd.

S'agissant de la question de l'augmentation du coût des sillons, il s'agit pour nous plutôt d'envisager l'investissement en regard du bénéfice attendu.

Cela ne nous pose fondamentalement pas de problème de payer davantage pour une qualité de service supérieure, avec une vitesse de circulation accrue, plus d'ouvertures de postes, etc.

Vous évoquiez également la question de l'électrification partielle de nos itinéraires. Nous avons effectivement notifié beaucoup de lignes à l'ART. Elles ont été définies par nos sociétaires et approuvées par notre conseil d'administration après avoir tenu compte d'une série de critères.

Nous nous sommes notamment intéressés aux dynamiques démographiques, aux connexions avec des véloroutes, à la complémentarité avec le service public, notamment les TER et les TET.

Il nous semblait important de notifier d'ores et déjà ces lignes, même si nous ne les exploiterons pas dans l'immédiat. Tout dépendra de notre trajectoire financière et de notre capacité à accéder à du matériel roulant.

Pour répondre à votre question, l'infrastructure est donc bien électrifiée à certains endroits et pas à d'autres, ce qui nous contraint à utiliser des automoteurs. Tel est le cas sur la ligne Bordeaux-Lyon. Ce n'est pas idéal d'un point de vue environnemental. Cela étant, le transport de voyageurs par le train présente quand même un avantage en termes d'émissions de gaz à effet de serre.

Nous sommes confrontés à des enjeux de décarbonation, d'usage de biocarburants et de remotorisation.

La question reste encore une fois celle de la disponibilité de l'équipement pour les nouveaux opérateurs, notamment de matériel roulant moins carboné.

**M. Édouard Hénaut.** – Concernant SNCF Réseau, la gouvernance intégrée ne facilite pas la transmission des données. Les régions et les opérateurs, notamment pour les appels d'offres, peinent à obtenir des informations.

Nous nous prononçons en faveur de l'indépendance de SNCF Réseau. Patrick Jeantet s'est récemment exprimé en ce sens. Le gestionnaire d'infrastructure doit disposer des moyens de moderniser et rénover l'infrastructure. L'ART doit également avoir le pouvoir d'équilibrer l'ensemble.

En Allemagne, du fait d'un équivalent de l'ART assez faible, les litiges se règlent devant les tribunaux, d'où une perte de temps considérable. Or nous avons besoin d'accélérer le développement du ferroviaire en raison de la transition énergétique et du besoin de mieux desservir les périphéries et les villes moyennes.

Il est peut-être temps que l'État subventionne les péages du fret et des voyageurs pour réenclencher une spirale vertueuse.

Sur ce point, il convient également de s'inscrire dans une logique de transition énergétique. Les financeurs du transport public examinent la capacité à disposer d'énergies vertes, notamment dans le cadre du *Green New Deal*.

Certains pourraient refuser *in fine* de subventionner des lignes exploitées avec du matériel ancien ne répondant plus aux normes.

Je terminerai en rappelant que les racines de Transdev sont dans les territoires. Il ne faut pas non plus s'acharner, me semble-t-il, à faire de l'intégration verticale, à régénérer des lignes avec beaucoup d'investissements. Des logiques de cars express à haut niveau de service et au moindre coût peuvent également entrer en complémentarité du ferroviaire.

**M. Jean-François Longeot.** – Je vous remercie pour ces échanges qui nous ont fourni un éclairage précieux sur l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire.

*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.*



**Mercredi 23 février 2022**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 00.*

**Paquet « ajustement à l'objectif 55 » - Échanges de vues sur les travaux préparatoires de la commission des affaires européennes relatifs à la proposition de résolution européenne**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues,

Après les auditions de Barbara Pompili, Jean-Baptiste Djebbari et Julien Denormandie, ainsi que la table ronde sur les enjeux de la présidence de l'Union européenne organisée en janvier dernier, nous continuons ce matin nos travaux de commission sur le « Pacte vert » européen, et plus spécifiquement, sur son volet climatique – le paquet « Ajustement à l'objectif de 55 » – tendant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne de 55 % en 2030 par rapport à 1990.

Une proposition de résolution européenne relative à ce paquet sera présentée demain, lors d'une réunion conjointe aux trois commissions concernées, celle des affaires européennes, celle des affaires économiques et la nôtre.

Elle est le fruit d'un travail d'auditions et de consultations menées par les rapporteurs des trois commissions depuis le début du mois janvier, qui marque le début de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Cette réflexion a été prolongée par un déplacement enrichissant à Bruxelles, où notre commission a pu échanger avec Frans Timmermans, vice-président de la Commission européenne, et la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

Je remercie vivement nos rapporteurs – Guillaume Chevrollier et Denise Saint-Pé – mais également les rapporteurs des autres commissions, et plus spécifiquement ceux de la commission des affaires européennes, par ailleurs membres de notre commission – Marta de Cidrac et Jean-Michel Houllégatte. Le texte qui vous sera présenté demain est le résultat d'un compromis entre trois commissions : cette tâche n'était pas simple mais vous êtes parvenus, Mesdames et Messieurs les Rapporteurs, à nous proposer un projet équilibré.

Comme j'ai eu l'occasion de le rappeler aux présidents de deux autres commissions, nous avons souhaité que cette résolution soit à la hauteur de nos engagements climatiques. Nos rapporteurs ont donc été particulièrement vigilants au maintien de la cohérence climatique de la résolution : l'ambition de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990 devait être maintenue en pratique – et non seulement en théorie – sur l'ensemble du texte, en dépit d'oppositions parfois légitimes à certaines propositions de la Commission européenne. Cet équilibre me semble globalement préservé dans le projet proposé. J'en suis évidemment satisfait et j'y vois le signe d'un consensus croissant sur la finalité du paquet européen. C'est un succès pour notre commission, qui a accompagné depuis sa naissance, il y a dix ans, la montée en puissance des préoccupations environnementales, et notamment climatiques, dans notre assemblée.

Je laisse sans plus tarder la parole à nos deux rapporteurs, Guillaume Chevrollier et Denise Saint-Pé, pour nous présenter le fruit de leurs travaux.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur.** – Merci Monsieur le Président.

Mes chers collègues,

Je me joins tout d'abord aux remerciements du Président Longeot à l'attention de nos collègues de la commission des affaires européennes par ailleurs membres de notre commission, avec qui, comme toujours, nous avons travaillé en bonne intelligence pour aboutir à un projet de résolution.

Nous allons ce matin vous présenter les principales lignes de cette proposition de résolution européenne. Compte tenu du volume de ce document, du nombre de sujets abordés — dont certains relèvent d'ailleurs de la compétence de la commission des affaires économiques, notamment sur l'énergie — nous ne pourrons pas, ce matin, être exhaustifs. Mais nous ferons évidemment de notre mieux pour vous apporter des éléments de réponse aux questions que vous pourriez nous poser dans un second temps.

Je commencerai par les considérations générales. Nous avons tout d'abord souhaité nous placer dans la continuité des travaux précédents de notre commission, en reprenant les considérants introductifs de la résolution COP26, adoptée en novembre par le Sénat, et en nous appuyant sur l'article 1er de la loi « Climat et résilience » voté à notre initiative. Nous avons ainsi rappelé le caractère impérieux de l'atteinte de l'objectif de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, par rapport au niveau de 1990. Nous avons fait de cette ambition un élément structurant de la résolution : comme l'a rappelé le Président Longeot, il nous a semblé indispensable de préserver la cohérence d'ensemble de cette résolution afin de coller en pratique — et non seulement en théorie — à cet objectif. Nous formons naturellement le vœu que la France maintienne ce niveau d'ambition tout au long des négociations au Conseil.

Deuxième fil rouge de cette résolution : la dimension sociale, d'autant plus cruciale que l'examen de ce paquet intervient à un moment de forte hausse des prix des énergies. Mais cette préoccupation ne doit pas être un alibi, qui nous conduirait à renoncer à agir fermement. Nous avons donc plutôt insisté sur la nécessité d'un accompagnement social dimensionné au défi inéluctable que représente la transition climatique du continent.

Troisième considération générale : nous avons souhaité rappeler la nécessité de préserver la compétitivité des entreprises de l'Union, qui doivent être protégées à la hauteur des efforts entrepris par l'Europe en matière climatique. Nous avons par ailleurs souligné que cette transition offrait des opportunités économiques considérables et devait à cette aune être accélérée pour développer des industries bas-carbone européennes — dans l'acier ou le ciment verts par exemple.

Quatrième fil rouge, dans la droite ligne de nos travaux précédents et des enseignements que nous avons tirés de la COP26 : il nous a semblé que le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » devait constituer le pilier de la diplomatie climatique de l'Union européenne, en agissant comme un levier au relèvement de l'ambition des États tiers, notamment des principaux États développés et des grands États émergents, tout en prévoyant des aménagements et adaptations pour les pays les moins avancés, notamment ceux du continent africain.

Dernier élément cardinal : nous avons estimé que le niveau d'investissement particulièrement élevé requis pour atteindre les objectifs à l'horizon 2030 puis la neutralité carbone à l'horizon 2050 devait conduire à une réflexion approfondie sur le soutien financier, grand absent de ce paquet climat. La proposition de résolution invite tout particulièrement la Commission européenne à envisager le regroupement des différents fonds qui contribuent à la transition, ainsi qu'à adapter les règles du pacte de stabilité et de croissance — limitant les niveaux annuels de déficit et de dette au niveau national — pour inciter et faciliter les investissements publics verts.

Rentrons maintenant dans le détail du paquet proposé par la Commission européenne.

Commençons par son équilibre général. La proposition de résolution accueille favorablement l'équilibre proposé entre l'objectif de réduction des émissions d'ici 2030 assigné aux secteurs relevant du règlement sur la répartition de l'effort — le transport, le bâtiment, l'agriculture et les déchets — et celui assigné aux secteurs relevant du marché carbone européen — l'énergie, l'industrie et le transport aérien. Nous notons en revanche l'écart important entre les objectifs assignés aux États membres au titre des secteurs couverts par le règlement sur la répartition de l'effort, les réductions d'émissions en 2030 par rapport à 2005 s'échelonnant entre 10 % et 50 % selon le niveau de richesse des États membres. L'ensemble des pays, y compris ceux de l'Europe de l'Est, à qui des objectifs les moins ambitieux sont assignés, devront pourtant s'engager dans une trajectoire de décarbonation pour permettre à l'Union d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Nous avons enfin considéré qu'un mécanisme de sanctions, le cas échéant financières, pourrait être mis en œuvre en cas de non-respect manifeste et délibéré des objectifs par les États membres, afin de s'assurer de la détermination de l'ensemble des pays européens à honorer les trajectoires qui leur sont assignées et de crédibiliser l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 %.

Concernant la réforme du marché carbone européen — le SEQE-UE — notre appréciation est globalement positive : nous soutenons en particulier la montée en puissance de la réduction annuelle des quotas pour atteindre l'objectif de 55 %. Nous sommes également favorables aux propositions tendant à mieux cibler les quotas sur les industries présentant un réel risque de fuites de carbone. Nous avons aussi jugé pertinente la proposition de consolidation de la stabilité de réserve pour renforcer la stabilité du prix de la tonne de CO<sub>2</sub> sur le marché carbone. Nous aurions toutefois apprécié que cet outil soit complété par l'instauration d'un prix plancher et d'un prix plafond, croissants dans le temps, afin de renforcer la visibilité pour les acteurs économiques et de crédibiliser à long terme l'augmentation du prix de la tonne de CO<sub>2</sub>. Cette proposition n'a pas été retenue par nos collègues.

J'en viens au projet de création d'un nouveau marché carbone pour le transport routier et le bâtiment, qui a naturellement été au cœur de nos travaux et l'objet de discussions nourries.

Il nous a tout d'abord semblé légitime de relayer les inquiétudes quasi unanimes exprimées à l'égard du projet de la Commission européenne. Nous avons pointé le risque de renchérissement des prix de l'énergie pour les ménages les plus précaires, ainsi que pour les petites et moyennes entreprises. Nous avons dans le même temps souligné la perplexité de nombreux acteurs, notamment des organisations non gouvernementales, quant à l'efficacité environnementale du dispositif. En effet, le système d'échange de quotas d'émission

envisagé, mis en place à compter de 2026, supposerait un prix du carbone fixé à un niveau particulièrement élevé pour espérer baisser significativement les émissions d'ici la fin de la décennie.

Nous avons néanmoins insisté sur la nécessité de préserver la cohérence générale du paquet climat : autrement dit, dans l'hypothèse où un SEQE ne serait plus créé dans les secteurs du transport routier et du bâtiment, il faudra sans doute compenser l'absence de signal prix au niveau européen par un relèvement de l'ambition des prescriptions relatives à l'efficacité énergétique des bâtiments et aux transports, sans quoi nous renoncerions à l'atteinte de nos objectifs européens.

La proposition de résolution ne s'oppose donc pas formellement au projet de la Commission européenne, mais propose plutôt dans un souci de pragmatisme des garanties et compensations visant à assurer l'acceptabilité sociale de ce nouveau marché carbone. Nous avons ainsi considéré que ces garanties pourraient consister en l'exclusion des particuliers du dispositif ou l'instauration d'un prix plafond sur ce marché, pour limiter les risques d'envolée à la hausse du coût du carbone et protéger ainsi les plus fragiles. Nous avons également jugé indispensable, dans l'hypothèse du maintien du dispositif aux particuliers, que des moyens supplémentaires soient alloués à la compensation des coûts associés à la création de ce nouveau marché carbone pour les ménages les plus précaires, afin de les accompagner dans la rénovation de leurs logements et l'accès à une mobilité bas-carbone, notamment dans les zones rurales. Nous avons proposé que des moyens supplémentaires soient alloués au Fonds social pour le climat — proposé par la Commission européenne — en fléchissant 50 % des recettes du nouveau marché carbone, et non seulement 25 % d'entre elles, comme le prévoit le projet actuel. Cette proposition n'a pas été retenue par nos collègues. Nous avons en revanche obtenu l'inscription d'une proposition tendant à allouer une part des revenus du nouveau marché carbone au Fonds d'innovation afin de développer la recherche et développement, dans la perspective d'une réindustrialisation verte du continent.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** – Venons-en à la proposition de la Commission européenne visant à instaurer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, projet porté par la France depuis de nombreuses années. Nous nous félicitons de cette avancée, qui pourrait contribuer, dans les secteurs couverts, à protéger les industries européennes dans leurs efforts de décarbonation et permettre l'extinction progressive des quotas gratuits au titre du marché carbone européen.

La résolution formule plusieurs propositions concernant le périmètre du mécanisme. Nous estimons tout d'abord que de nouveaux secteurs exposés à un risque de fuites de carbone pourraient être couverts à l'occasion de la clause de revoyure prévue par la Commission européenne en 2026, dès lors que l'intensité carbone des produits importés peut être évaluée. Nous pensons notamment aux produits chimiques organiques, à l'hydrogène et ou encore aux polymères.

Nous appelons également à étudier l'opportunité d'une extension du mécanisme à certains produits finis, en plus des produits de base actuellement couverts. Nous considérons en effet que les entreprises exportatrices européennes pourraient souffrir en l'état du dispositif d'une perte de compétitivité, en raison d'une augmentation du prix des produits de base couverts par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. L'intégration de certains produits finis, pour autant qu'elle soit conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce, pourrait résoudre ce problème en protégeant les industries européennes.

Nous nous sommes également penchés sur le calendrier d'entrée en vigueur du mécanisme et de l'extinction complète des quotas gratuits, pour l'heure prévue en 2036. On peut s'interroger sur la pertinence de ce calendrier au regard de l'indispensable accélération de la décarbonation des industries européennes au cours de la décennie et du souhait de favoriser la construction de filières industrielles innovantes. Nous rappelons également que l'Organisation mondiale du commerce pourrait interdire le cumul des protections commerciales au titre du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, d'une part, et de l'allocation de quotas gratuits, d'autre part, si le calendrier d'extinction des quotas gratuits n'était pas assez ambitieux.

Enfin, il nous a semblé essentiel de rappeler que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières devait constituer un outil de la diplomatie climatique de l'Union européenne. Nous appelons donc la Commission européenne à utiliser la période transitoire précédant l'entrée en vigueur du mécanisme en 2026 pour rapprocher le marché carbone européen des systèmes équivalents dans le monde. Nous estimons également que des aménagements pourraient être prévus pour les pays les moins avancés, en particulier ceux du continent africain, afin d'apaiser la crise de confiance, constatée lors de la COP26, entre pays développés et pays en développement. Nous jugeons enfin opportun de prendre en compte les effets de ce mécanisme sur les États voisins de l'Union européenne, et le cas échéant, de les accompagner dans leurs politiques de décarbonation.

Il nous reste enfin à aborder le volet transport de ce paquet climat.

Commençons par le sujet le plus sensible : la révision des normes d'émissions des véhicules. La Commission européenne propose d'interdire la vente des véhicules thermiques neufs en 2035, en se fondant sur les recommandations faites par l'Agence internationale de l'énergie qui considère ce calendrier indispensable pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. La loi d'orientation des mobilités de 2019 a certes prévu une interdiction des véhicules thermiques neufs en 2040 en France. Mais nous notons depuis le vote de cette loi une accélération de la transition vers les motorisations électriques par les constructeurs français et européens, comme l'a rappelé Jean-Baptiste Djebbari lors de son audition par notre commission la semaine passée. Il nous a donc semblé raisonnable de soutenir l'échéance de 2035 proposée par la Commission européenne. La proposition de résolution recommande toutefois d'autoriser à titre dérogatoire la vente de véhicules hybrides rechargeables neufs au-delà de cette date et jusqu'en 2040, à la condition – toutefois – d'encourager largement l'usage de carburants durables par ces véhicules. Nous avons également jugé nécessaire de préciser que la filière automobile devra être accompagnée par le biais d'un soutien à la formation professionnelle, voire à la reconversion des salariés qui pourraient être affectés par cette transition. Nous estimons enfin que les objectifs de déploiement des bornes de recharge proposés par la Commission européenne devront être accrus pour répondre aux besoins de nos concitoyens.

Venons-en maintenant aux mesures relatives au transport aérien. La résolution accueille favorablement les propositions de suppression progressive d'ici 2027 des quotas gratuits et d'exonération de taxation du kérosène dont bénéficie actuellement le transport aérien. Nous soutenons également la proposition d'obligation d'incorporation de biocarburants. Nous avons jugé ces propositions conformes à la volonté législative exprimée par la loi « Climat et résilience », qui a souhaité instaurer une tarification carbone appropriée pour ce secteur, en privilégiant sa mise en place au niveau européen. Toutefois, dans l'éventualité où des risques de fuites de carbone venaient à se réaliser du fait de ces mesures, la proposition de résolution invite la Commission européenne à étudier l'opportunité, à

l'avenir, de mesures de protection adéquates et proportionnées, s'appuyant par exemple sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Nous soulignons par ailleurs la nécessité de mesures complémentaires pour accélérer le report modal vers le train, notamment par une évolution de la réglementation européenne permettant d'instaurer un prix minimal de vente des billets d'avion, comme l'avait souhaité Philippe Tabarot dans la loi « Climat et résilience ».

Nous formons également le vœu que les moyens accrus du Fonds d'innovation bénéficient à la recherche et au développement en faveur de la décarbonation du transport aérien, notamment en appui du développement d'une filière d'incorporation de biocarburants.

Il me reste enfin à aborder les problématiques du transport maritime. Là aussi, le regard que nous portons aux propositions de la Commission européenne est globalement favorable, que ce soit au sujet de l'extension du marché carbone au transport maritime, ou de la fin de l'exonération de fiscalité dont le pétrole lourd utilisé dans le transport maritime bénéficie.

Nous souhaitons même que les négociations permettent d'accroître les objectifs de baisse de l'intensité carbone de l'énergie utilisée à bord des navires, proposés par la Commission européenne.

Voici les grandes lignes de la proposition de résolution dont nous débattons demain, concernant les sujets relevant directement de la compétence de notre commission. Le président Longeot l'a dit : ce texte est le résultat d'un compromis entre trois commissions. Nous avons été particulièrement vigilants au maintien de la cohérence climatique de la résolution.

Nous sommes maintenant à votre disposition pour répondre à vos éventuelles questions.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je remercie les rapporteurs Denise Saint-Pé et Guillaume Chevrollier pour ces éléments. Je vous rappelle que si ce texte résulte d'un compromis entre nos trois commissions, c'est bien en définitive celle des affaires européennes qui sera formellement habilitée à adopter la proposition de résolution. Je tiens une nouvelle fois à saluer le travail effectué par nos rapporteurs qui, malgré une configuration inhabituelle, ont su trouver un texte équilibré en vue de son examen.

**M. Stéphane Demilly.** – La présidence française du Conseil de l'Union européenne est une opportunité évidente pour orienter au mieux l'agenda européen en matière environnementale et démontrer la capacité de la France à être une force de proposition en la matière.

Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » visant à mettre en œuvre la « loi européenne sur le climat » constituera, en quelque sorte, la clé de voûte de la présidence française. En effet, les textes qui en découleront auront un réel impact sur nos concitoyens, nos entreprises, nos moyens de transport, et plus généralement notre économie. Il est donc important que le Sénat puisse faire connaître sa position au travers d'une proposition de résolution européenne, et je salue ici le travail de l'ensemble des commissaires qui ont travaillé sur le sujet.

Certaines des mesures du paquet concernent spécifiquement le domaine des transports, dont le verdissement, nous le savons, sera déterminant dans la lutte contre le changement climatique. Je voudrais revenir sur le nouvel objectif en matière d'utilisation de biocarburants dans le secteur de l'aviation, évoqué par la proposition de résolution. J'estime que les acteurs de ce secteur ont besoin de moyens supplémentaires pour s'engager pleinement dans un processus de transition écologique. L'industrie aéronautique française est un de nos fleurons industriels capables de soutenir cette transition nationale et de s'aligner sur les objectifs du Pacte vert.

Je m'interroge sur la manière dont la présidence française du Conseil de l'Union européenne saura concrètement appuyer le développement des biocarburants dans le secteur des transports. J'imagine que ces éléments feront demain l'objet de nos discussions, à l'occasion de notre réunion commune.

**M. Jean Bacci.** – Ces travaux nous amènent à constater les efforts considérables qu'il reste à mener en matière de décarbonation, tout secteur confondu.

Je souhaiterais faire deux remarques.

La première porte sur les véhicules électriques. Si ce moyen de transport est propre sur le plan de l'utilisation, il reste pourtant loin de satisfaire le monde rural, qui souffre d'un manque de disponibilité de points de recharge. J'attire également votre attention sur le fait que l'empreinte carbone de la production des batteries est équivalente à celle du véhicule électrique lui-même.

Ma seconde remarque concerne la prise en compte des aléas naturels, en particulier les risques d'incendies, dont le nombre augmente sur notre territoire. À ce sujet, j'aimerais, si vous me le permettez, vous soumettre quelques chiffres pour illustrer mes propos.

Durant l'été 2021, sur le pourtour méditerranéen, ce sont environ 220 000 hectares de forêts qui sont partis en fumée. On sait par ailleurs qu'un hectare de forêt méditerranéenne capte 32 tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> (eq. CO<sub>2</sub>) par an, quand un hectare de forêt brûlé dégage 46 tonnes.

À horizon 2030, l'impact brut des feux de forêts de l'année 2021 est ainsi estimé à 73 millions de tonnes (eq. CO<sub>2</sub>). Dans l'hypothèse où la catastrophe de 2021 venait à se répéter tous les ans d'ici 2030, ce serait donc plus de 657 millions de tonnes eq. CO<sub>2</sub> qui seraient non stockées ou relâchées dans l'atmosphère, un chiffre à comparer à l'objectif de stockage par les puits de carbone de 310 millions de tonnes eq. CO<sub>2</sub> d'ici 2030, prévu par la Commission européenne dans ce paquet « Ajustement à l'objectif de 55 ». Voilà, mes chers collègues, de quoi mettre utilement ces chiffres en perspective.

**Mme Marta de Cidrac.** – Je voudrais également rendre hommage aux rapporteurs de notre commission, qui ont su faire preuve d'une grande ouverture d'esprit eu égard à un certain nombre de points difficiles à arbitrer. Je me félicite d'un travail effectué en bonne collégialité, en vue de notre réunion commune de demain, qui devrait aboutir au vote définitif de cette proposition de résolution.

Je souhaitais plus largement revenir sur une notion motrice de votre travail, à laquelle je suis particulièrement attachée : l'acceptabilité. Comme cela a été évoqué à

plusieurs reprises, le champ couvert par les douze propositions du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » est particulièrement large. C'est pourquoi il est important pour nous de nous positionner vis-à-vis de l'ensemble de nos concitoyens qui, ne l'oublions pas, pourraient être lourdement impactés par nos éventuelles propositions. À ce titre, je me réjouis que la notion d'acceptabilité ait été amplement intégrée à la version finale du texte. Nous sommes arrivés sur un certain nombre de sujets à un point d'équilibre, et j'espère que nos collègues commissaires s'exprimeront demain dans le sens du compromis trouvé entre nos trois commissions.

**M. Ronan Dantec.** – Au vu de la complexité de ce paquet, je voudrais rendre hommage à ce travail, qui constitue un véritable tour de force.

Je souhaite aborder deux points. Le premier concerne la tonalité générale positive du texte, qui reconnaît à quel point les décisions prises par l'Union européenne allaient profondément bouleverser nos économies. Je dois l'avouer, je craignais que nous soyons plus timorés sur ce point, la France n'étant, à mon avis, pas encore suffisamment consciente des implications d'une réduction de 55 % des émissions de CO<sub>2</sub> à horizon 2030 par rapport à 1990. Une partie importante de la puissance économique de l'Union sera entièrement orientée vers cette mutation, et je me réjouis que le texte ne remette pas en cause les grands objectifs environnementaux de l'Union européenne, en cohérence avec la position de notre commission lors de l'examen, en 2021, de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. De même, il est heureux que le texte ne revienne pas sur la fin du véhicule thermique en 2035. Le diable se cache dans les virgules : il me faudra prendre le temps de procéder à une lecture attentive du texte. Toutefois, je le répète, la tonalité générale du texte me semble positive.

J'en viens à mon second point. Vous l'avez dit, Monsieur le président, ce texte est le fruit d'un compromis, nourrit des apports des autres commissions concernées. Néanmoins, il me semble important que nous prenions conscience que le nucléaire n'est pas une énergie comme les autres, a fortiori aux yeux d'une partie de l'Union européenne. Comme vous pouvez le constater, un grand nombre de phrases de la proposition de résolution tentent pourtant de placer le nucléaire au même niveau que les énergies renouvelables. Je regrette cet aspect du texte. Permettez-moi de vous dire que si vous êtes un citoyen allemand vivant à proximité d'une centrale nucléaire française, les risques que vous assumez sont tels que le nucléaire ne peut être considéré comme une énergie comme les autres. Les nuages ne s'arrêtent pas aux frontières, vous le savez bien. Cette approche est symptomatique du tabou français visant à ne pas prendre en compte, dans notre propre stratégie, le rapport des autres pays européens à l'énergie nucléaire. Il s'agit en tout cas d'un point auquel le groupe écologiste ne peut adhérer, et il serait irréaliste d'espérer trouver un compromis sur ce sujet d'ici demain.

À mon sens, les biocarburants sont également problématiques, car ils ne seront jamais en capacité de remplacer structurellement les carburants conventionnels fossiles, que ce soit dans les secteurs de l'aérien et du transport maritime. Le texte est illusoire sur ce point : il suffit d'une simple règle de trois entre les besoins de ces secteurs et les capacités de production des biocarburants pour s'en rendre compte. Le passage du texte mentionnant la possibilité de s'appuyer sur toutes les générations de biocarburants est regrettable, si on considère que certaines générations présentent un bilan carbone plus polluant que celui du kérosène. Cette phrase du texte devrait pouvoir être supprimée.



Enfin, je suis convaincu que le système européen d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQE-UE) saura faire émerger un prix de l'aérien suffisamment dissuasif pour encourager le report vers le rail sur des distances moyennes, un développement du rail en faveur duquel notre commission a souvent pris position. S'il est aberrant de prendre l'avion sur de telles distances, il est vrai que la question de l'attractivité des prix du ferroviaire reste un des principaux nœuds du problème.

**M. Jean-Claude Anglars.** – Je voudrais simplement intervenir sur un point souligné par nos rapporteurs. Les mutations décrites par la proposition de résolution en matière de normes d'émissions des véhicules représentent une véritable révolution.

Ramenées au territoire aveyronnais, ces mutations ont des conséquences sociales importantes. Ce sont, par exemple, 1300 salariés de l'usine d'injecteurs diesel haut de gamme, Bosch, implantée à Rodez, qui se retrouvent sans emploi entre le mois de novembre 2020 et le mois de février 2021. 333 familles sont confrontées au même sort, à la suite de la fermeture de la fonderie automobile « Sam » située à Decazeville. C'est pourquoi je me réjouis du contenu de la proposition de résolution à ce sujet, car l'accompagnement de ces familles par la formation professionnelle s'avère plus que nécessaire.

**Mme Angèle Prévile.** – Je remercie également les rapporteurs pour ce travail accompli sur des sujets particulièrement complexes. Je souhaitais revenir sur la question des biocarburants, et abonder dans le sens des propos de Ronan Dantec. Les biocarburants proviennent de végétaux, leur combustion émet naturellement du CO<sub>2</sub> stocké, qui vient s'accumuler au stock important de gaz à effet de serre déjà présent. L'utilisation des biocarburants ne constitue donc pas une solution crédible.

Ma seconde remarque concerne l'extension du champ d'application du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières d'ici 2026, un point sur lequel il est nécessaire d'aller plus vite. C'est notamment le cas pour les textiles, dont l'importation à plus de 90 % menace la compétitivité et donc le développement de ce secteur d'activité en Europe. Il nous faut aller plus vite sur ce point.

**M. Jacques Fernique.** – Cette proposition de résolution européenne porte des points forts intéressants, et montre que les lignes bougent. Elles bougent en particulier sur la prise en compte des bouleversements industriels qui s'annoncent et sur la nécessité d'éviter que ces mutations ne se traduisent par du désastre social, moyennant un accompagnement en matière de formation et de reconversion professionnelles.

En revanche, le texte pourrait être musclé par l'inscription de la nécessité de reconnaître et d'accompagner le rôle clés des territoires. Ces derniers sont directement concernés par une grande partie des avancées du paquet, en particulier au niveau des bassins de vie et des intercommunalités. Il faudra trouver un moyen de soutenir financièrement les actions territoriales sur le plan climatique. À cet égard, je crois que le fonds de cohésion sociale est un outil pertinent.

**M. Olivier Jacquin.** – Je remercie nos rapporteurs pour ce travail intéressant. J'en profite également pour signaler la qualité du déplacement d'une délégation de notre commission à Bruxelles, le 10 février dernier, où nous avons pu utilement échanger avec M. Frans Timmermans, vice-président de la Commission européenne, en charge du « Pacte vert ». Ce déplacement nous a permis de bénéficier d'une vision sur l'action européenne en la matière.

S'agissant du secteur des transports, il est intéressant de l'intégrer à un marché carbone, dans le respect du principe du pollueur-payeur, en vue de donner un signal prix aux acteurs du secteur. Toutefois, il ne faudrait pas, comme cela a été fait en France, augmenter les taxes sans accompagner en amont les populations devant faire face à l'augmentation du prix du carbone.

Sur la question des carburants alternatifs, je vais aller dans le même sens que mes deux voisins, Ronan Dantec et Angèle Préville. Ayant moi-même travaillé dans le domaine des transports, je suis extrêmement étonné de la persistance du mythe de l'innovation, qui donne l'impression que la rupture technologique sera de nature à nous faire complètement changer de direction. On a pu constater le poids de ce mythe sur différents sujets, en particulier concernant la production d'hydrogène. On sait pourtant que la production d'un kilowattheure d'hydrogène nécessite trois kilowattheures d'énergie. Ainsi, même si cette énergie mobilisée était non fossile, les quantités requises poseraient des problèmes considérables de disponibilité des ressources. Faire ainsi croire que l'on pourra remplacer le pétrole par l'hydrogène est donc illusoire, d'autant que les énergies fossiles ont souvent des utilisations spécifiques et ne sont pas toujours remplaçables par des alternatives évidentes. Ces éléments nous invitent à faire preuve de pragmatisme et de réalisme.

Je souhaiterais compléter le raisonnement de ma collègue Angèle Préville en soulignant les faibles rendements énergétiques des biocarburants : certaines générations présentent un besoin d'intrants conséquent. Il nous faut donc privilégier les biocarburants les plus vertueux.

Concernant le nucléaire, ce sujet me tient particulièrement à cœur, étant moi-même voisin d'une centrale frontalière du Luxembourg. Le changement de doctrine auquel nous assistons est stupéfiant. Je fais référence à un article excellent publié récemment dans le journal *Le Monde*, montrant que l'énergie nucléaire n'est pas un gage de souveraineté. Les liens de dépendance persistent sur le plan des matières fissiles, à l'image de l'uranium, qui est produit par un petit nombre de pays. Par ailleurs, pour avoir visité, en 2018, les installations de Fukushima dans le cadre d'un déplacement organisé par notre commission, j'ai été particulièrement marqué par la problématique des accidents nucléaires, une réalité que nous avons tendance à oublier au fil du temps.

Étant également voisin de la commune de Bure, je constate un parallèle entre la problématique des déchets ramenée au nucléaire, et celle du carbone ramenée aux énergies fossiles. Nous avons tendance à transmettre aux générations futures des problèmes que nous ne savons pas résoudre. Il en est ainsi des énergies fossiles et du carbone associé à leur combustion, comme du nucléaire et de ses déchets. Quid de ces « poubelles souterraines » radioactives, dont l'avenir est plus qu'incertain ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je propose que les rapporteurs apportent des réponses à ces questions, tout en précisant qu'un certain nombre de sujets évoqués ici ne relèvent pas de notre commission, mais de la commission des affaires économiques.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** – Merci à toutes et tous pour vos observations.

La question du nucléaire et de la production de biocarburants est délicate à traiter. Je note toutefois que ces sujets ne relèvent pas de notre commission, mais de la commission des affaires économiques.

Stéphane Demilly s'est interrogé sur la capacité de la présidence française du Conseil de l'Union européenne à faire avancer le sujet des biocarburants. J'entends les critiques des uns et des autres à ce sujet, mais il me semble que la présidence française sera tout de même l'occasion de présenter les biocarburants comme une solution alternative.

La nécessité de converger vers un objectif général commun implique que nous fassions des concessions en acceptant la part d'imperfection inhérente à toute mesure proposée, du moins durant cette décennie. Je veux vous rassurer, cher collègue, quant au rôle moteur de la présidence française à ce sujet. Tout cela nous invite à l'optimisme.

En réponse à mon collègue, Jean Bacci, j'admets que le recours aux véhicules électriques n'est pas une solution parfaite et nous devons considérer les critiques formulées à l'encontre de cette technologie. Mais elle présente un horizon vers lequel il convient de tendre, car le bilan climatique des véhicules électriques est meilleur que celui des véhicules thermiques.

S'agissant des feux de forêt, ce sujet pourrait faire l'objet d'une proposition qui pourrait être présentée demain, lors de l'examen de la proposition de résolution.

Marta de Cidrac a soulevé, à raison, l'enjeu de l'acceptabilité. C'est bien autour de cette notion que réside la réussite ou l'échec du paquet. Une attention particulière a donc été portée à cette dimension.

Ronan Dantec a émis un certain nombre de réserves, en particulier sur la filière des biocarburants. Celle-ci présente pourtant des espoirs pour des filières françaises, y compris agricoles, et il serait dommage d'exclure d'emblée cette solution alternative. Je souscris toutefois à l'idée que l'on ne pourra pas abandonner le kérosène du jour au lendemain, au profit de la filière des biocarburants. Une étude d'impact complémentaire pourrait être en mesure de nous éclairer sur la pertinence du développement de cette filière.

Je partage le constat dressé par Jean-Claude Anglars : les mutations en cours peuvent avoir de lourdes conséquences sociales sur nos territoires. Notre réflexion commune a d'ailleurs été guidée par la nécessité de prendre en compte l'impact social et l'acceptabilité de la transition en cours dans le secteur de l'automobile. Cette volonté s'est traduite dans notre rédaction par l'accent mis sur la formation professionnelle, voire la reconversion des salariés de ce secteur.

Angèle Prévaille souhaite que nous allions plus loin sur le champ d'application du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. La proposition de résolution abonde dans ce sens. Je tiens néanmoins à souligner les difficultés techniques du calcul de l'intensité carbone de certains produits manufacturés, pourtant nécessaire pour s'assurer de la conformité du mécanisme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce. Guidés par un principe de prudence et de réalité, nous avons constaté qu'en l'état, nous ne pouvions compter sur une détermination pertinente de l'intensité carbone pour un certain nombre de produits importés.

Jacques Fernique a raison de rappeler la nécessité de reconnaître le rôle des territoires dans cette transition. Ces derniers sont en attente de compensations financières pour

accompagner leurs actions. En parallèle, ces mêmes territoires ont besoin que soit fixé un cadre de politique globale, capable de les faire tendre vers l'atteinte de nos objectifs de réduction de gaz à effet de serre.

J'entends également les observations avancées par Olivier Jacquin s'agissant de l'importance du principe du pollueur-payeur.

Quant aux réserves exprimées sur les biocarburants, j'estime que nous pouvons raisonnablement faire confiance aux perspectives d'innovation dans ce domaine, qu'il conviendra d'accompagner financièrement.

Enfin, nous pourrions éventuellement réserver l'hydrogène à certains secteurs d'activité, du moins dans un premier temps.

**M. Olivier Jacquin.** – Il serait opportun de disposer d'une étude d'impact sur les rendements énergétiques des différents types de biocarburants.

Quant au principe du pollueur-payeur, Madame la rapporteure, il devrait renchérir le prix des produits polluants, justifiant l'accompagnement par le Fonds social proposé par la Commission européenne. Je note toutefois que ce Fonds ne sera alimenté que par 25 % des recettes du nouveau marché carbone sur le transport routier et le bâtiment.

**M. Pierre Médevielle.** – Je voudrais moi aussi intervenir au sujet des biocarburants. Je me suis récemment rendu dans les locaux d'Airbus, à Toulouse, où j'ai pu échanger sur la question de la décarbonation de l'aviation, en évoquant les solutions à venir et les pistes en cours d'exploration. La direction de ce fleuron de l'industrie européenne m'a indiqué que des vols d'essai d'avions à hydrogène allaient avoir lieu dans deux ans, pour une opérationnalité prévue en 2030. En revanche, le stockage de l'hydrogène étant plus volumineux que celui du kérosène, les biocarburants devraient être privilégiés pour les gros porteurs, de type A350 ou A321, ayant une capacité de plus de 250 passagers. Des solutions hybrides seront toutefois envisagées pour de plus petits avions.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur.** – Je vous remercie toutes et tous pour vos nombreuses interventions, qui montrent tout l'intérêt que porte notre commission à ce paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

Je note que la plupart des critiques ne relèvent finalement pas de la compétence de notre commission, mais plutôt de celles des affaires économiques, en particulier sur le volet énergétique, et notamment sur le nucléaire.

Ma collègue rapporteure a clairement précisé notre position sur biocarburants : ils ne constituent pas la solution, mais bien une solution parmi d'autres.

Le sujet de fond est bien celui de la décarbonation de nos économies, un sujet majeur qui anime d'ores et déjà le monde économique. Notre moyen d'action, c'est avant tout celui de porter politiquement la voix des territoires, pour que les entreprises, les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs concernés s'orientent dans cette même direction de décarbonation. C'est donc bien ce message politique fort que nous autres, élus représentant des territoires, devons porter. Cette résolution est également l'occasion de faire preuve de pédagogie. S'agissant de la critique sur les véhicules électriques, nous notons qu'en termes de cycle de vie, leur impact carbone reste plus satisfaisant que celui des véhicules thermiques.

Il est également important de relever la force d'un message en faveur de la conciliation entre la préservation de l'environnement et le développement économique. Cette proposition de résolution européenne est animée par l'objectif de transition vers une économie décarbonée, et non vers la décroissance. La création de richesses doit pouvoir assurer la préservation de l'environnement ainsi que l'accompagnement social de la transition, moyennant une aide à la transition professionnelle par les régions et les collectivités territoriales. Il est donc fondamental qu'à l'occasion d'un débat souvent traversé par un sentiment d'éco-anxiété, le Sénat puisse porter un message positif, et apporter des solutions concrètes.

**M. Didier Mandelli.** – Concernant l'organisation de notre réunion commune prévue demain, je ne souhaiterais pas que nous mettions en difficulté nos rapporteurs, dans la mesure où le texte qui nous est proposé est le fruit de discussions et de négociations déjà actées par l'ensemble des acteurs. Sauf erreur de ma part, le rendez-vous de demain n'est pas censé déboucher sur une nouvelle mouture du texte.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Pour abonder dans le sens de Didier Mandelli : l'objet de la présente réunion est bien de discuter les différents éléments du texte en amont de la réunion de demain, pendant laquelle nous ne disposerons pas d'autant de temps.

**M. Ronan Dantec.** – Je me permets de rebondir sur les propos de Didier Mandelli. Il est vrai que le compromis trouvé est difficilement modifiable. Cela dit, certains points restent difficilement acceptables pour certains d'entre nous, et chercher obstinément un large consensus n'aurait pas de sens. C'est pourquoi le groupe écologiste s'abstiendra sur ce texte.

Par ailleurs, des éléments du texte méritent d'être améliorés, je pense par exemple à la stratégie territoriale pour accompagner le paquet ou encore à la place du fonds de cohésion, évoqués par mon collègue Jacques Fernique. Un consensus sur ces différents points permettrait certainement d'améliorer la qualité de ce texte.

J'insiste une nouvelle fois sur un point important : le passage du texte concernant l'ensemble des générations de biocarburants devrait pouvoir être retiré, d'autant qu'il fragilise votre propre discours. L'abstention du groupe écologiste ne m'empêche pas de saluer tout le travail mené par nos rapporteurs et l'équilibre général de cette résolution.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour vos interventions.

### **Audition de représentants des administrations centrales de l'État sur la présence de nitrates d'ammonium dans les ports (sera publié ultérieurement)**

*Ce compte rendu sera publié ultérieurement.*

*Ce compte rendu a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.*

## Communication

**M. Philippe Tabarot.** – Je souhaitais vous faire part de notre intention commune, avec plusieurs de nos collègues, d’adresser un courrier au Premier ministre au sujet des insuffisances du projet de contrat de performance entre SNCF Réseau et l’État.

Le cycle d’auditions que nous avons conduit ces dernières semaines a mis en lumière les nombreuses lacunes de ce projet de contrat. Pour ne rappeler que quelques points saillants, les moyens en matière de régénération et de modernisation sont insuffisants, la trajectoire d’augmentation des péages est insoutenable, et les indicateurs de performance manquent cruellement. En définitive, ce document n’est pas à la hauteur des ambitions que nous avons inscrites dans la loi « Climat et résilience », tant en matière de transport de voyageurs qu’en matière de fret.

Je vous propose donc de co-signer un courrier au Premier ministre qui, comme vous le savez, est très attaché au développement du train dans ce pays, pour inviter le Gouvernement à réviser ce contrat pour tenir compte des remarques formulées par les acteurs consultés et notamment par l’Autorité de régulation des transports.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour cette proposition et vous invite, mes chers collègues, à cosigner ce courrier dès cet après-midi.

*La commission approuve.*

*La réunion est close à 11 h 10.*

**Jeudi 24 février 2022**

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

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

**Paquet « ajustement à l’objectif 55 » - Examen de la proposition de résolution européenne (sera publié ultérieurement)**

*Ce compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 10 h 50.*

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

**Mercredi 23 février 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### Désignation de rapporteurs

**M. Laurent Lafon, président.** – Mes chers collègues, je vous propose de débiter cette réunion par la désignation des rapporteurs des travaux de contrôle réalisés au cours de la suspension des travaux. Je vous propose ainsi de confier :

- à Michel Laugier, la conduite d'une mission d'information sur la situation de la presse quotidienne régionale ;
- à Pierre Ouzoulias et Anne Ventalon, l'animation d'une mission d'information consacrée à la situation patrimoniale des Églises ;
- à Jean-Raymond Hugonet, le soin de mener avec son homologue de la commission des finances, une mission conjointe de contrôle sur l'avenir de la contribution à l'audiovisuel public ;
- à Céline Boulay-Espéronnier et Bernard Fialaire, le soin d'animer, avec leurs homologues de la commission des lois, une mission conjointe de contrôle consacrée à la délinquance des mineurs.

*Il en est ainsi décidé.*

### Bilan des mesures éducatives du quinquennat – Présentation du rapport d'information

**M. Laurent Lafon, président.** – Mes chers collègues, l'ordre du jour de notre réunion appelle la présentation, par nos collègues Annick Billon, Max Brisson et Marie-Pierre Monier des conclusions de la mission d'information consacrée à l'évaluation des mesures prises par le Gouvernement en matière éducative au cours du quinquennat.

**Mme Marie-Pierre Monier, rapporteure.** – Mes chers collègues, ce quinquennat se caractérise par la longévité de son ministre de l'éducation nationale. En effet, Jean-Michel Blanquer est le ministre de l'éducation nationale qui est resté le plus longtemps à ce poste sous la V<sup>ème</sup> République. Ce record a permis une continuité de l'action de son ministère de mai 2017 jusqu'à aujourd'hui. Ce quinquennat a également été riche de mesures en matière éducative. Aussi, il est important d'en dresser un bilan. Avec Max Brisson et Annick Billon, nous avons choisi six mesures emblématiques du quinquennat : le lien entre école et société, l'abaissement de l'âge d'instruction à trois ans, le développement de l'école inclusive, la priorité donnée au primaire à travers les politiques de limitation des effectifs de la grande section au CE1, la réforme du lycée, enfin l'attractivité du métier d'enseignant.

Nous avons eu l'occasion, lors de l'examen des textes correspondant à ces mesures, même si une partie d'entre elles ont échappé au cadre législatif, d'exprimer par nos prises de paroles et nos votes, nos positionnements politiques, souvent divergents, sur leur fond et sur la vision de l'école qu'elles traduisent.

L'exercice auquel nous nous prêtons aujourd'hui est différent : il s'agit d'évaluer l'impact de ces mesures, au regard des objectifs initiaux qui étaient les leurs, ainsi que leurs répercussions concrètes sur le terrain pour les membres de la communauté éducative, en première ligne de leur application, mais également pour les autres acteurs concernés : les élèves, les collectivités locales, ....

La première thématique analysée concerne l'école et la société. Jean-Michel Blanquer voulait renforcer le respect de la société envers les enseignants et l'institution scolaire, ainsi que bâtir une école de la confiance. C'est d'ailleurs le titre de la grande loi scolaire du quinquennat, qui a ensuite été déclinée sous forme de « slogans » dans toutes les publications du ministère de l'éducation nationale.

Vous vous souvenez sans doute des débats riches que nous avons eus sur l'article 1<sup>er</sup> de ce projet de loi. Je ne vais pas y revenir.

Que constate-t-on aujourd'hui ? La relation entre les Français et l'école reste dégradée. Le sondage réalisé pour le Sénat par l'institut CSA à l'occasion de l'Agora de l'éducation montre des doutes élevés des Français dans la capacité de l'institution scolaire à accomplir ses principales missions. Quelques chiffres pour illustrer mes propos : seuls 44 % des Français – et 38 % des enseignants – estiment que l'institution scolaire est efficace dans la transmission des savoirs fondamentaux, et 33 % des Français – 23 % des enseignants – estiment qu'elle est capable de résorber les inégalités sociales et territoriales.

Cette volonté de renforcement du respect et de la confiance dans l'institution scolaire ne s'est pas non plus traduite du point de vue des enseignants. Ils continuent à se sentir mal aimés par la société.

La dernière enquête Talis de l'OCDE souligne ce mal-être : seuls 4 % des professeurs des écoles considèrent que leur métier est valorisé par la société.

À de nombreuses reprises le ministre a affirmé que la logique du « pas de vague » n'est plus celle de l'éducation nationale. Or, ces affirmations ont du mal à se traduire par des actions concrètes sur le terrain. L'une de nos propositions porte sur ce sujet.

En matière de relation entre les personnels de l'éducation nationale et leur ministre, il sera plus juste de parler de défiance. Alors que le ministre n'a eu de cesse d'affirmer sa confiance envers l'école et les enseignants, force est de constater la multiplication des injonctions ministérielles. Je pense aux vademécums, aux guides, ou encore aux « foires aux questions », injonctions d'un nouveau genre. Ce sont autant de circulaires déguisées qui réduisent l'autonomie des chefs d'établissement, la collégialité de l'équipe pédagogique et brident la liberté pédagogique des enseignants. Il est urgent de leur faire confiance ! Ce sont eux qui connaissent le mieux leurs élèves, leurs difficultés et leurs besoins. Un témoignage qui nous a été donné au cours de la table ronde des syndicats enseignants illustre mes propos : *« on a toujours eu des collègues grognons vis-à-vis du ministre. Mais ils démarraient pour un projet, ils étaient enthousiastes pour l'école. Or, là on les sent épuisés »*.



J'en viens maintenant à notre deuxième mesure analysée : l'abaissement de l'âge d'instruction à trois ans.

L'article 11 de la loi pour une école de la confiance a abaissé l'âge d'instruction obligatoire à 3 ans. La France fait désormais partie des pays qui positionnent l'instruction obligatoire le plus tôt dans la vie – à titre de comparaison, elle est fixée à 5 ans au Royaume-Uni, 6 ans en Allemagne et en Espagne.

S'agit-il pourtant d'une révolution, comparable aux grandes lois scolaires qu'a connues notre pays depuis Jules Ferry ? Au final, cette mesure est largement symbolique : en 2018, la quasi-totalité des enfants de 3 à 6 ans étaient déjà scolarisés. La loi n'a fait que suivre un mouvement ancien de notre société.

Deux territoires étaient plus particulièrement concernés par cet abaissement de l'âge d'instruction obligatoire : Mayotte et la Guyane. Le ministre avait d'ailleurs insisté en séance sur l'égalité des élèves, « *où qu'ils se trouvent sur le territoire, en hexagone comme en outre-mer* ». Le taux de scolarisation en maternelle est inférieur dans ces deux territoires de plus de 20 points à la moyenne nationale. Nous avons interrogé les services du ministère sur les progrès réalisés depuis le vote de la loi.

Les services se sont fixé comme objectif la scolarisation de tous les enfants en âge d'aller en maternelle en 2025, soit plus de six ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Je tiens à le rappeler : la loi ne prévoyait pas une entrée en vigueur différée de la mesure pour ces deux territoires. Pour les six générations d'élèves concernés, ce sont des temps précieux d'apprentissage perdus. Actuellement 2 800 enfants en Guyane et 6 200 enfants à Mayotte en âge d'être scolarisés en maternelle ne peuvent pas l'être.

À l'occasion du débat sur le projet de loi, nous avons alerté, de manière transpartisane, sur les conséquences de cette loi pour les jardins d'enfants. Il est regrettable d'avoir mis en difficulté un réseau historique qui fonctionnait bien.

Le ministre avait promis un accompagnement des jardins d'enfant. Sur le terrain, on constate que celui-ci fait défaut. Les services déconcentrés de l'éducation nationale ne semblent parfois même pas au courant de cette promesse ministérielle.

L'inspection générale de l'éducation nationale a récemment proposé trois scénarii d'évolution pour les jardins d'enfants : la transformation en école publique pour les jardins d'enfants publics, la transformation en école privée hors contrat, le recentrage de leurs activités sur l'accueil des enfants avant 3 ans et l'accueil périscolaire des enfants plus âgés.

Au final, ces pistes d'évolution sont très difficiles à mettre en place et s'apparentent davantage à des fausses solutions.

Dernier point que je souhaite évoquer avant de laisser la parole à Annick Billon : l'accompagnement des personnels du fait de cet abaissement de l'âge d'instruction. Nous avons constaté que peu de choses avaient été faites : trop peu de plans de formations départementales ou académiques proposent des modules spécifiques, dédiés aux enseignants de maternelle. De même, il existe très peu de formations sur l'accueil en maternelle des élèves à besoins particuliers. D'ailleurs, d'après un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale, l'inclusion scolaire pour les élèves de 3 à 6 ans est difficile à mettre en œuvre. Le ministère a certes rédigé deux guides pour accompagner les enseignants. Mais plutôt que

rédiger ce type de document très vertical, nous pensons qu'il vaudrait mieux un investissement massif sur la formation initiale et continue des enseignants de maternelle.

Nous avons également pris connaissance d'initiatives très intéressantes de la part de DASEN. Je pense en particulier à ceux de l'Ain, de la Loire-Atlantique et du Morbihan : éviter l'affectation d'enseignants peu expérimentés dans les classes de petite section. La gestion de ces classes nécessite une maîtrise professionnelle particulière. D'ailleurs, un nombre significatif de renouvellement de stages avant la titularisation concerne des jeunes enseignants exerçant en petite section. Nous proposons ainsi d'éviter l'affectation d'enseignants peu expérimentés en petite section.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Je vais vous présenter notre bilan des actions menées en faveur de l'école inclusive, d'une part, et du primaire d'autre part.

Le Gouvernement avait souhaité faire du handicap l'une des grandes causes nationales du quinquennat, avec notamment la création d'un service public de l'école inclusive pour la rentrée 2019.

Cette volonté politique forte s'est traduite par des moyens budgétaires conséquents : les crédits dédiés à l'école inclusive ont bondi de plus de 65 % sur l'ensemble du quinquennat. Le nombre d'AESH a pour sa part progressé de 33 % sur la même période. Néanmoins, malgré ces efforts importants, toutes les notifications des MDPH ne peuvent pas encore être satisfaites. À Paris, en 2020-2021, il a manqué 300 AESH pour répondre à l'ensemble des besoins.

On constate une réorganisation systémique de l'école inclusive avec les pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL). Selon les informations transmises par le ministère, ceux-ci couvrent désormais l'intégralité du territoire national.

Les PIAL sont principalement un outil de gestion des ressources humaines, afin de répondre le plus rapidement possible aux besoins d'accompagnement nouveaux, ou en cas d'absence d'un AESH par exemple. D'ailleurs, certains PIAL ont fait le choix de proposer une formation généraliste portant sur tous les niveaux scolaires et les différents types de handicap, afin de faciliter les substitutions en cas d'absence.

Quel premier bilan en tirer ? Pour les familles, les PIAL doivent permettre d'éviter les risques de rupture dans l'accompagnement de leurs enfants. Il n'existe pour l'instant pas de bilan exhaustif. Un point positif, issu du terrain peut être souligné : le coordinateur du PIAL des Pyrénées-Atlantiques nous a indiqué avoir reçu beaucoup moins d'appels à la cellule « école inclusive » de la part des familles, depuis la mise en place du PIAL. Par ailleurs, l'enfant semble être moins la variable d'ajustement de l'emploi du temps des AESH qu'auparavant, grâce à la mutualisation. Il faut savoir qu'une notification n'indique pas un nombre d'heures d'accompagnement, mais des activités ou des moments de la journée pour lesquels un accompagnement est nécessaire.

Dans les faits, auparavant, l'enfant bénéficiait d'un accompagnement lorsqu'il y avait un « trou » dans l'emploi du temps de l'AESH. Or, cela pouvait correspondre à un moment où il n'en avait pas forcément besoin. La mutualisation entre plusieurs élèves doit allonger la durée de la présence physique d'un AESH dans une classe et donc permettre de répondre au besoin d'accompagnement de l'élève pour une activité particulière.

Du point de vue des AESH, le premier bilan est différent. La mise en place des PIAL a conduit à une évolution de leurs métiers, perçue dans certains cas comme une amélioration, mais dans d'autres cas comme une dégradation. Le nombre d'élèves ou de classes à suivre a en effet augmenté. Dans la Drôme, un AESH accompagne en moyenne 4,15 élèves. Mais dans le même temps, le PIAL a permis d'uniformiser les quotités de travail par défaut et souvent de les augmenter.

Nous avons entendu avec intérêt des initiatives de PIAL prenant des engagements moraux en termes de temps de trajet entre les différents établissements d'affectation des AESH, ou encore l'organisation de réunions de pré-rentree réunissant l'ensemble des AESH afin de connaître leur souhait d'affectation. Ces initiatives sont à saluer et à généraliser.

Les conditions de recrutement des AESH ont également été améliorées : ils sont désormais recrutés en CDD renouvelable une fois pouvant se transformer en CDI, leur rémunération a été légèrement augmentée, et une formation initiale de 60 heures est désormais prévue. Néanmoins, leur situation reste précaire : un AESH qui accompagne toute la semaine un élève de primaire ne peut avoir un temps plein, car la semaine d'école est de 24 heures. Pour cette quotité de travail, un AESH va percevoir en moyenne 978 euros mensuels bruts.

Nous proposons d'améliorer la rémunération des AESH. Cela pourrait prendre la forme d'une modification des modalités de calcul de la rémunération, actuellement calculée sur 41 semaines. Leurs perspectives de parcours et de carrière doivent également être améliorées. Par ailleurs, leur formation continue doit être renforcée en partant de leurs besoins.

L'inclusion des enfants en situation de handicap doit se poursuivre. Cela passe tout d'abord par une réflexion sur le temps périscolaire. À cet égard, un arrêt du Conseil d'État de novembre 2020 a rappelé le partage de responsabilité et de financement des AESH entre l'État et les collectivités : à l'État le temps scolaire, et aux collectivités le temps périscolaire.

Il est néanmoins regrettable que dans de nombreux territoires, cette décision ait été mise en œuvre de manière brutale, sans concertation, mettant en difficulté les communes et par répercussion les élèves et leurs familles.

Nous préconisons un recours plus important à la mise à disposition des AESH par l'État. Cette solution présente l'avantage pour la collectivité territoriale et l'AESH d'avoir un contrat et un employeur unique, les aspects administratifs étant ensuite réglés directement entre l'État et la commune.

Cette meilleure coordination pourrait permettre d'augmenter la quotité de travail des AESH, bien entendu dans le respect du droit du travail.

Enfin, l'école inclusive ne doit pas se limiter à une approche par compensation du handicap au moyen d'un accompagnement humain. Un nombre important de demandes trouve leur origine dans un défaut de formation des personnels ou d'adaptation des conditions d'accueil d'un élève. De nombreuses formations relatives à l'école inclusive ont été annulées ces deux dernières années en raison de la pandémie. Il est urgent de les organiser.

J'en viens à l'école primaire, « priorité des priorités » comme aime à le rappeler le Ministre. Cela s'est fait à travers deux mesures principales : le dédoublement des classes de grande section au CE1 en éducation prioritaire, et la limitation des effectifs à 24 élèves pour ces niveaux hors éducation prioritaire. Le dédoublement des classes en REP et REP + est une réalité qu'il faut reconnaître : 100 % des classes de CP et de CE1 sont dédoublées. Si, le dédoublement des classes de grande section est en cours et devrait s'achever à la rentrée 2023, on constate dès cette année une diminution nette du nombre d'élèves par classe de grande section en éducation prioritaire.

Quel premier bilan en tirer ? Certes, on constate quelques effets positifs, notamment pour les élèves en très grande difficulté. Mais le budget conséquent consacré à cette mesure n'a pas permis une inversion franche des difficultés scolaires rencontrées par les élèves de REP et REP +. Au contraire, loin de réduire les écarts entre les élèves scolarisés hors éducation prioritaire et ceux scolarisés en éducation prioritaire, on constate en 2021 l'effet inverse : une augmentation des écarts de performance. Cette hausse est particulièrement significative en français, et sur certains items en mathématiques. La crise sanitaire a sans doute joué un rôle.

Il existe un point d'amélioration notable : le climat de classe. Les enseignants de CP dédoublés se déclarent plus confiants. Il faut cependant noter qu'ils ont pu bénéficier d'une formation spécifique dans le cadre de cette politique de dédoublement.

Cela montre la nécessité d'un effort massif envers une formation continue qui répond directement aux besoins des enseignants. Cette formation doit notamment permettre le développement de nouvelles pédagogies intégrant pleinement cette réduction d'effectifs dans les classes. C'est l'une de nos préconisations.

L'investissement massif en faveur des niveaux allant de la grande section au CE1 nécessite également d'avoir une vigilance particulière pour les classes de CE2. Les élèves d'éducation prioritaire seront confrontés à une augmentation de 6 à 7 élèves par classe à la fin du CE1, ce qui peut être source de perturbation. Nous préconisons des mesures d'accompagnement scolaire pour ces élèves qui auront connu pendant trois ans des classes à effectifs réduits.

Le dédoublement des classes, conjugué au plafonnement des effectifs hors éducation prioritaire, interroge sur les moyens dédiés à ces deux mesures. Le dédoublement et le plafonnement nécessitent 19 300 ETP. Or, sur le quinquennat, seuls un peu plus de 7 000 ETP ont été créés dans le primaire. Il y a donc une différence d'un peu plus de 12 200 ETP entre les besoins exprimés et les moyens créés.

Nous avons interrogé le ministère sur cette différence. Voici ses explications : premièrement, la mise en œuvre de cette mesure se prolonge au-delà de 2022. Sur le quinquennat, les besoins sont seulement de 15 400 emplois. Par ailleurs, les 7 000 emplois créés ne prennent pas en compte la réforme de la formation initiale. Les enseignants stagiaires exerceront désormais à temps plein et plus à temps partiel. Enfin, il y a un redéploiement d'effectifs, sous l'effet, d'une part de la baisse démographique, et d'autre part de la fin du dispositif « plus de maîtres que de classes ». À cet égard nous regrettons l'absence d'évaluation de ce dispositif.

Nous tenons à souligner que d'autres annonces ministérielles sont consommatrices de moyens : je pense à l'amélioration des temps de décharge des directeurs d'école, que nous appelons tous de nos vœux.

Nous devons faire preuve d'une vigilance toute particulière pour s'assurer que ces ETP ne soient pas trouvés au détriment des moyens de remplacement – le ministère nous assure que ce ne sera pas le cas – ou encore par des suppressions de poste.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Nous avons certes des divergences, mais nos débats au sein de cette commission nous permettent de dessiner des traits communs sur l'avenir de notre école. Avec les rapporteurs, nous avons trouvé des arbitrages au-delà de notre conception du système éducatif, et avec des points de convergence. Nous avons travaillé avec le souci de dresser un bilan – qui peut être parfois sévère, mais toujours objectif – sur ce qui était souhaité par le ministre, ce qui a été réalisé, et les difficultés qu'il a pu rencontrer. Nous sommes dans l'exercice du contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement.

En ce qui concerne la réforme du lycée, nous sommes au milieu du gué. Personne ne peut le contester. Je rappelle les objectifs : d'une part, la bonne articulation et fluidité entre le lycée et l'enseignement supérieur, notamment la licence, et donc la capacité du lycée à faire émerger des parcours plus personnalisés pour mieux préparer les élèves aux études supérieures afin d'éviter le décrochage dans l'enseignement supérieur. D'autre part, il y avait également la volonté de mettre fin à un fonctionnement en silo, avec la hiérarchie des filières qui s'était imposée et la prééminence de la voie S. Désormais, le choix et les résultats des lycéens dans les spécialités doivent être devenus déterminants dans la poursuite des études. Deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme, que constate-on ? Il y a une grande diversité dans le choix réalisé par les élèves. Le ministère a recensé pour 2019 426 triplettes, choisies au moins par un élève. Pour retrouver 80 % des élèves de première, il faut associer 15 triplettes. Incontestablement les séries ont disparu. C'est à mettre à l'actif de cette réforme.

Mais on constate également une baisse historique du nombre des élèves qui suivent un enseignement de mathématiques. Auparavant 90 % des élèves de terminale suivaient un enseignement de mathématiques. Ils ne sont plus que 59 %. Or, de nombreux débouchés nécessitent les mathématiques. Aussi, nous recommandons que tous les élèves de première et de terminale suivent un enseignement de mathématiques, qui pourrait prendre la forme de mathématiques appliquées.

Cette réforme a également été révélatrice de choix genrés. Cette réalité se manifestait auparavant en classes préparatoires scientifiques. Désormais elle est revenue au lycée. On peut le constater sans polémique, le déplorer, et souhaiter que des correctifs soient apportés. Il y a un important travail à poursuivre en matière de lutte contre les stéréotypes associés à certains enseignements et certaines professions.

On peut également dire que cette politique publique a été mise en œuvre de manière précipitée avec des conséquences en termes d'accompagnement. Je pense à l'orientation. La réforme aurait dû s'accompagner d'un effort particulier de conseil et d'orientation, pour permettre à chaque élève un choix éclairé. L'orientation devrait ainsi être la clé de voute de la réforme. Or elle en est le parent pauvre. Le ministre avait prévu 54 heures annuelles d'orientation au lycée. Mais elles ne sont pas inscrites dans l'emploi du temps des élèves. Elles sont souvent des heures d'ajustement pour finir les programmes. Par ailleurs, on constate un manque d'information des professeurs principaux et des référents. Le rapport de la cour des comptes de février 2020 sur la réforme de l'orientation et pour la réussite des

étudiants soulignait que 85 % des professeurs principaux n'avaient jamais reçu de formation spécifique pour ces missions de conseil et d'orientation.

Par ailleurs, on peut comprendre que les professeurs principaux soient désarçonnés : l'enseignement supérieur n'a pas défini les attendus par rapport aux enseignements de spécialité.

La question de l'orientation est directement liée à celle de la dotation horaire globale (DHG) : les établissements décident de l'utilisation de la DHG pour des heures d'orientation, les dédoublements de classe, les actions de soutien aux élèves. Un proviseur de lycée nous l'a dit : *« une fois les heures de spécialités et les options posées, il ne me reste quasiment plus de dotation globale horaire pour faire de l'orientation »*. Au final, certains lycées le font car il y a une culture de l'orientation. D'autres ne le font pas car il n'y a pas cette culture et préfèrent faire d'autres choix. Se créent ainsi des inégalités dans le conseil permettant aux élèves de faire leurs choix éclairés. Aussi nous recommandons de sanctuariser les heures d'orientation en plus de la dotation globale horaire.

Les enseignements de spécialité ont également créé des inégalités entre les petits et les grands établissements. Nous avons largement alerté sur cet écueil, lorsque la commission avait débattu de cette réforme. Les petits établissements sont contraints de prioriser entre les spécialités et les options proposées. Or, il existe un effet établissement : une fois présent dans l'établissement en seconde, les élèves choisissent leurs spécialités et options en fonction de celles qui existent. C'est une réalité, en particulier pour les lycées de nos départements ruraux. Là encore, la spécificité du lycée de petite taille doit être prise en compte. Le ministre nous a indiqué hier en séance avoir une attention toute particulière pour l'école rurale. Il ne peut donc qu'être favorable à cette recommandation.

On constate également une prise en compte perfectible de la réforme de l'enseignement supérieur. Dès 2018, au Sénat, nous avons dénoncé la réalisation de la réforme sur l'orientation et la réussite des étudiants avant celle de la réforme du lycée. Ces réformes ont été conçues en silo, alors qu'elles sont liées. Au final, seules certaines filières ont pris en compte la réforme du lycée. Le ministre nous a indiqué hier que les choses sont en train de se mettre en place. Mais on passe le baccalauréat et devient étudiant qu'une fois dans sa vie. Ceux-ci n'ont guère envie d'être des cobayes à ces occasions.

Un certain nombre de formations du supérieur sont dans des positions attentistes : elles attendent de voir quels étudiants elles vont accueillir avant d'envisager une évolution de leurs maquettes. D'autres estiment ne pas avoir à le faire et s'appuient sur le tronc commun. Cette position va à l'encontre de l'objectif de la réforme et de la création des spécialités. On se retrouve avec des cohortes d'élèves et des étudiants dans l'attente de la mise en œuvre effective de l'articulation entre le lycée et la licence. Cela ne me semble pas acceptable.

J'en viens à l'attractivité du métier d'enseignant. Notre commission se penche de longue date sur cette thématique.

La réforme de la formation initiale, à travers la création des INSPÉ, devait permettre au ministère de l'éducation de reprendre la main sur le recrutement et améliorer les conditions de travail des enseignants.

Par manque de moyens et de perspectives – avec des textes réglementaires parus tardivement laissant les étudiants et les INSPÉ dans l'incertitude –, la réforme des INSPÉ a du

mal à atteindre ses objectifs. Une minorité d'étudiants seulement réalise un stage en responsabilité devant les élèves. Or c'est l'une des clés de la formation pratique des futurs enseignants. Quant à la présence de professionnels de terrain en master MEEF (Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation), elle varie selon les INSPÉ et dépend des moyens que les rectorats mettent à leur disposition.

La rémunération des enseignants a progressé, portée essentiellement par le protocole PPCR issu du précédent Gouvernement, et pour partie par le Grenelle de l'éducation. Néanmoins, la rémunération des enseignants français, notamment en début de carrière, reste inférieure à la moyenne de l'OCDE, et à celle des cadres de la fonction publique. Nous proposons d'accélérer les rendez-vous de carrière, afin d'améliorer la rémunération des enseignants.

La dernière enquête Talis de l'OCDE réalisée en février-mars 2018 montre une dégradation du sentiment d'efficacité personnelle des enseignants français par rapport à 2013.

La formation continue reste un point faible de ce ministère – ce n'est pas un fait nouveau. Seule la moitié des enseignants français indiquent avoir suivi une formation les 12 derniers mois qui ont précédé l'enquête Talis de 2018, contre 75 % de leurs collègues européens. Or, ils sont toujours plus nombreux à exprimer un besoin de formation continue.

Aujourd'hui, un quart des enseignants se demandent s'ils n'auraient pas mieux fait de choisir une autre voie professionnelle. Le pari de l'attractivité du métier d'enseignant est donc loin d'être gagné.

**M. Laurent Lafon, président.** – Un grand merci à nos trois rapporteurs pour ce travail. Il n'était pas évident de parvenir à dresser un tel bilan alors que nous manquons encore de recul sur ces différentes mesures. Ceci dit, ce travail était important. Notre commission a pris toutes ses responsabilités dans l'examen des textes législatifs relatifs à l'école au cours des dernières années, qu'il s'agisse du projet de loi pour une école de la confiance ou, plus récemment, de la proposition de loi créant la fonction de directrice ou directeur d'école.

**Mme Marie-Pierre Monier, rapporteure.** – Je voulais insister sur le caractère collégial de notre rapport et de nos propositions. Notre approche est conforme à la réputation du Sénat et à sa capacité à travailler dans un esprit transpartisan. J'avoue que, lorsque la mission a été lancée, je craignais que nous ne parvenions pas à un consensus au regard des positions différentes que nous avons chacun défendues par le passé. Nous avons beaucoup échangé ensemble et retenu toutes les propositions qui faisaient l'objet d'un accord entre nous. Au final, c'est ce qui assure la grande objectivité de notre bilan et qui en fait sa force.

**M. Jacques Gasparrin.** – Je me réjouis de ce travail de bilan qui, à ma connaissance, n'avait pas été réalisé au terme des précédents quinquennats. La tâche des trois rapporteurs était complexe au regard de la multiplicité des sujets à aborder. Je souscris aux axes de travail qu'ils ont retenus.

Il est toujours difficile de réformer ce pays. Cela vaut aussi pour l'éducation nationale.

Il est intéressant d'observer la liste des personnalités qui se sont succédé à ce poste depuis 1958 : certains sont par la suite devenus Premier ministre et même, dans le cas

de Georges Pompidou, Président de la République. Le choix du ministre dit beaucoup de ce que le Président de la République ou le Premier ministre en exercice pensent de la fonction éducative. Marie-Pierre Monier a raison de mettre en avant la longévité de Jean-Michel Blanquer comme ministre de l'éducation nationale. C'est un exploit.

Je crois utile d'analyser la composition des cabinets des ministres de l'éducation nationale et l'évolution de l'intitulé des fonctions assignées aux différents conseillers. Cela donne une idée de la politique que le ministre veut mettre en place. Les cabinets comptent toujours un conseiller en charge du suivi de l'exécution. Pourtant, je me demande si ce suivi de l'exécution fait l'objet d'une continuité suffisante.

Les trois rapporteurs ont rappelé que beaucoup d'argent avait été mis sur la table depuis cinq ans en faveur de l'éducation nationale. Néanmoins, les résultats ne sont pas là.

Même si Jean-Michel Blanquer était sans doute, à titre personnel, très proche de notre position sur la laïcité, il a été corseté par la ligne défendue par le Président de la République et le Gouvernement. Il s'agit à mon sens de l'une des contradictions de ce quinquennat. Le défaut d'évaluation est un autre problème fondamental.

Vous nous soumettez trente-six propositions, ce qui constitue beaucoup et peu à la fois. Permettez-moi de vous poser quelques questions complémentaires. D'abord, vous avez évoqué des comparaisons internationales. Des bilans similaires des politiques éducatives ont-ils été réalisés dans d'autres pays ? Ensuite, si l'on demandait à chacun d'entre vous de mettre une note au ministre, quelle serait-elle ? Malgré l'avalanche de réformes intervenues au cours des dernières années, que manque-t-il à vos yeux de fondamental pour réussir ? N'y a-t-il pas, au final, un problème d'acceptabilité lié au trop grand nombre de réformes ? Enfin, si chacun d'entre vous ne devait conserver qu'une seule des 36 propositions, quelle serait-elle ?

**Mme Céline Brulin.** – Ce rapport est riche d'enseignements. Il est dommage qu'il n'ait pas été présenté en commission avant le débat qui s'est tenu en séance publique hier. Cela nous aurait permis d'avoir le même niveau d'informations et de disposer d'éléments factuels pour répondre au ministre, toujours très doué pour enjoliver la réalité.

Vous soulignez l'image dégradée de l'école dans la société qui ressort de différentes études. Je m'en étonne car j'ai plutôt le sentiment que le premier confinement a contribué à faire prendre conscience aux familles du besoin d'école et d'enseignants.

Vous évoquez la crise de la profession et les difficultés de recrutement. J'observe que le ministre de l'éducation nationale ne soutient pas aujourd'hui les enseignants comme son homologue de l'intérieur, Gérald Darmanin, soutient les policiers. C'est sans doute une faiblesse.

Je suis ravie de constater que certaines idées font leur chemin, comme la nécessité d'un service public de l'école inclusive. C'est un vrai progrès. Je me félicite aussi que votre rapport identifie clairement les conséquences du dédoublement des classes et du plafonnement progressif à 24 élèves. Ces mesures constituent un progrès, mais elles ont des répercussions sur les remplaçants.

En matière d'orientation, je m'interroge : peut-on laisser à des jeunes d'une quinzaine d'années la responsabilité de choisir les disciplines qui peuvent leur être enseignées ? Je ne nie pas qu'il faille une certaine appétence pour étudier, mais les jeunes de



cet âge, ou même leur famille, sont-ils suffisamment armés pour percevoir les disciplines dont ils auront besoin à l'avenir ? Cette réforme présente des faiblesses et des limites. Par ailleurs, est-il opportun de confier cette orientation aux enseignants, qui ont nécessairement un regard subjectif sur leurs élèves ? Ne faudrait-il pas que des personnels extérieurs à la classe soient sollicités en matière d'orientation ?

Je voudrais attirer votre attention sur la politique actuelle en matière de regroupement d'écoles, qui se traduit par la disparition d'un certain nombre d'écoles rurales.

**Mme Sonia de La Provôté.** – C'est vrai.

**Mme Céline Brulin.** – Face au besoin d'école relancé par la crise sanitaire, les citoyens ne veulent pas voir disparaître l'école de leur commune. Je suis consciente que chaque commune ne peut pas forcément disposer d'un établissement scolaire, mais peut-être faut-il repenser aussi la conception des écoles pour éviter le sentiment d'abandon croissant des zones rurales. Une école, ce n'est pas forcément cinq classes du CP au CM2.

Quelques mots enfin au sujet de Jean-Michel Blanquer. S'il est longtemps apparu comme un bon élève, son image s'est beaucoup dégradée en cette fin de quinquennat du fait de son action pendant la crise sanitaire. Les changements incessants de protocole dans l'éducation nationale ont suscité un mouvement social d'ampleur de la communauté éducative au cours des dernières semaines. Ces critiques n'émanent pas seulement des enseignants et sont également le fait des parents d'élèves.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Je félicite les trois rapporteurs pour ce bilan complet. Les réformes ont été riches dans ce mandat en matière d'éducation. Le ministre a voulu, si ce n'est bouger les lignes, au moins imprimer sa marque. Il a fonctionné par totems : la scolarisation dès trois ans ou encore les PIAL et la mutualisation de la prise en charge des enfants en situation de handicap. C'est un moyen de faire disparaître les classes spécialisées, comme les ULIS (unités localisées pour l'inclusion scolaires), qui n'ont pas bonne presse. Les réformes du baccalauréat et du lycée sont aussi un totem.

Enfin, je souhaite mentionner deux propositions de loi majeures du quinquennat : la fonction des directeurs d'école, un sujet important identifié par le Sénat avant la crise de la Covid, ainsi que la proposition de loi de Françoise Gatel sur les écoles hors contrat. Nous avons voulu permettre à la République d'avoir un œil efficace sur les écoles hors contrat.

À partir de ces totems, le ministre a fait des choix caricaturaux, et souvent n'abordant pas la thématique de façon globale. Je pense à la question de l'orientation qui n'a pas été traitée, malgré le bouleversement majeur qu'ont entraîné les réformes du lycée et du baccalauréat. Nous avons alerté sur un risque de création des inégalités. Cela s'est réalisé : faire un choix éclairé pour un élève ne se décrète pas. Un jeune arrive avec son bagage culturel, social, territorial. Il a besoin d'un service public de l'orientation.

En ce qui concerne le métier d'enseignant, les ambiguïtés sont nombreuses. Les classes à 25 élèves sont dans les faits une moyenne. Il existe encore en France des classes à plus de 25 élèves. On ne peut pas fonctionner avec des moyennes : chaque élève est unique. Je comprends qu'il faille des stratégies générales en matière éducative et de ressources humaines. Néanmoins, j'ai l'impression que les services de l'éducation nationale travaillent à partir d'une vision d'un gros établissement ou école, avec beaucoup d'effectifs, plutôt urbains. Je n'ai pas le sentiment, dans les mesures du ministre, d'une prise en compte de l'école rurale

ou du petit établissement. En dehors de l'enseignement supérieur et des écoles de grande taille, n'y aurait-il point de salut ?

Il y a eu de nombreuses annonces sur l'enseignement professionnel, technique ou agricole. Mais dans les faits, ces enseignements n'ont pas été valorisés. Les inégalités se sont renforcées ou n'ont pas été traitées. Alors que le nombre d'académies concernées par la réforme de la réussite éducative va être élargi, aucune évaluation n'a été faite des premières expérimentations.

Enfin, il y a des ambiguïtés dans les réponses par un défaut d'évaluation, ou une évaluation qui ne va pas dans le détail. Or, ces évaluations détaillées sont possibles. J'en veux pour preuve celle réalisée en matière d'éducation artistique et culturelle. Il a été démontré qu'au final c'est l'école rurale qui réussit le mieux cette mission.

Les attentes étaient nombreuses au moment de la prise de fonction du ministre : des attentes de simplicité, de fluidité, d'humanité et de bienveillance dans le système éducatif. Les ambiguïtés sont restées, les inégalités ont été maintenues et la simplicité a été remplacée par une forme de simplisme dans les propos.

**Mme Monique de Marco.** – Je remercie les rapporteurs de ce travail complet. Il est dommage que nous n'ayons pas eu ces éléments pour le débat d'hier. J'ai été déçue par l'attitude du ministre de l'éducation lors du débat, qui s'est donné un satisfecit sur ses réformes. À ma question sur l'enseignement des mathématiques au lycée, l'augmentation des écarts qui se fait entre les filles et les garçons, et l'inquiétude du MEDEF, la réponse que j'ai obtenue est qu'il s'agit d'une « fake news ». J'estime qu'il aurait dû entendre les questions que nous lui posions. Ce n'étaient pas des questions pièges, agressives, mais nous demandions des précisions.

Je vous remercie pour les propositions n° 24 à 28 sur l'orientation. C'est un point indispensable. La situation actuelle en lycée est inquiétante. Les professeurs principaux ne sont pas formés, n'utilisent pas les heures pour parler d'orientation. En parallèle, le nombre de conseillers d'orientation et de psychologues est en diminution. Il y a en moyenne un psychologue pour 1 500 élèves en moyenne. Or leur approche est différente de celles des professeurs principaux. Nous avons beaucoup parlé du lycée. Elle est également primordiale au collège – en quatrième et troisième –, pour aider les élèves à identifier leurs préoccupations et centres d'intérêt.

Vous n'avez pas abordé le collège. C'est parce que c'est le grand oublié du quinquennat. Certes la mesure « devoirs faits » a été lancée. Mais elle n'a pas été évaluée. Celle-ci est mise en œuvre par des Aides éducatives à domicile (AED), des étudiants, qui n'ont pas de formations et font au mieux. Il me semble que des moyens en termes de formation soient également nécessaires sur ce point.

En ce qui concerne l'attractivité du métier d'enseignant, il est clair qu'ils sont sous-payés. On le voit par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Mais, quand on commence à 1 500 euros nets par mois, il est souvent préférable de chercher une autre voie professionnelle pour le même niveau de diplôme.

Pouvez-vous m'apporter quelques éléments complémentaires sur les recommandations suivantes : la recommandation n° 2 sur l'autonomie des établissements, la n° 3 sur la dérogation d'assiduité scolaire. En ce qui concerne la recommandation n° 8, nous

avons eu de nombreuses alertes des maires sur le financement des AESH sur le temps périscolaire. Cette recommandation évoque les coûts directs et indirects de l'abaissement de l'âge d'instruction. N'est-il pas également possible d'alerter sur le financement des AESH hors temps scolaire ?

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je félicite les rapporteurs qui ont essayé de faire une synthèse du bilan des cinq années de l'action du Gouvernement en matière d'éducation au-delà de nos désaccords. Il est difficile d'avoir une vue commune.

Je m'interroge : à qui s'adressent ces 36 propositions ? Au ministre sortant ? On n'est pas sûr qu'il prolonge son action au-delà des prochaines échéances. À une liste de candidats à l'élection présidentielle ? Il n'est jamais négatif de faire des propositions d'autant que nos assemblées parlementaires sont très peu sollicitées sur les questions d'éducation. Beaucoup de réformes relèvent en effet du niveau réglementaire. Ces derniers jours, on a eu une loi sur l'éducation, un débat avec le ministre et 36 propositions. On termine le quinquennat sur un bon rythme.

Concernant la scolarisation des enfants de 3 à 6 ans, un travail important sur la maternelle avait été réalisé par le Conseil supérieur des programmes, lorsque j'y siégeais. Nous avons rappelé que la maternelle n'est pas une petite école primaire et que son objectif est d'apprendre aux enfants à devenir des élèves et à adopter un comportement social. Les collectivités territoriales font de nombreux efforts pour les maternelles et je serai déçu si cette orientation était remise en cause.

Concernant la formation des enseignants, il faudrait davantage prendre en compte la pratique dans l'évaluation de leur formation. Comme le montrent certains exemples étrangers, il est tout à fait possible de diriger une classe avec un bac+3 – même si je ne souhaite pas remettre en cause la maîtrise du métier d'enseignant. On constate qu'il existe aujourd'hui des freins pour les personnes qui veulent devenir enseignants.

**M. Julien Bargeton.** – Je ferai entendre un son de cloche différent. Je suis en effet très fier de la longévité du ministre qui a conservé son poste pendant la totalité de la durée du quinquennat. La durée est un élément qui compte. Trop de ministres n'ont pas pu imprimer leur marque. Ce ministre de l'éducation aura été celui de l'école ouverte. Vous insistez peu sur la crise de la covid. Elle a pourtant eu des conséquences sur les réformes lancées par le ministère ; en outre, la France a réussi à maintenir les écoles ouvertes, plus que dans de très nombreux autres pays. Elle a d'ailleurs été saluée pour cela. Vous n'évoquez pas non plus les internats d'excellence et le programme « devoirs faits ». Cela aurait permis d'équilibrer les conclusions du rapport. Il y a une sévérité un peu injuste d'autant plus que les études citées datent souvent de 2018 comme celle sur l'attractivité du métier de professeur. Jean-Michel Blanquer n'était en poste que depuis un an. Il y a des études plus récentes qui sont plus équitables. Je ne partage pas non plus le constat d'un effondrement du nombre de jeunes femmes dans les filières scientifiques comme je ne partage pas les conclusions du rapport. Les retours de terrain que j'ai eus dans l'Est de Paris montrent par exemple que le dédoublement des classes REP et REP+ a permis d'améliorer les résultats des élèves qui habitent dans ces quartiers.

Il ne faudrait pas que des groupes d'opposition qui ne sont pas d'accord entre eux se retrouvent pour défendre un rapport dont la tonalité est excessive. Cette vision n'est pas la mienne.

**M. Bernard Fialaire.** – Appartenant à la minorité des commissaires qui ne sont pas issus de l'Éducation nationale, j'aborde ce bilan avec un éclairage sans doute différent de la plupart d'entre vous. Je crois que nous devons prendre un certain recul, surtout, sur ce que l'on peut retenir de l'action du ministère de M. Blanquer. La publication des prochains classements internationaux comme le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), nous le dira. Grâce à l'Agora de l'éducation, au débat d'hier en séance publique et au rapport examiné ce matin, nous avons pu parfaire notre information. Je regrette néanmoins la chronologie de ces trois événements qui aurait pu être différente.

Lorsque l'on regarde les chiffres, on constate une augmentation du nombre de professeurs et une diminution du nombre d'élèves. Certains maires s'arc-boutent pour conserver leurs écoles. Dans ma communauté de communes, nous avons un collège qui était menacé de fermeture. Nous avons travaillé avec l'éducation nationale, pour amener par exemple des CM2 d'un regroupement pédagogique intercommunal dans l'enceinte du collège. Pour conserver leur regroupement pédagogique intercommunal (RPI), des maires ont été prêts à mettre en péril un collège. Alors que l'école privée y parvient, nous ne parvenons pas à défendre notre école publique en raison de blocages qui n'ont rien à voir avec la pédagogie.

Je me félicite d'une certaine déconcentration vers les régions et les départements. Pour moi, la médecine scolaire doit être plus partagée. Scolaire et périscolaire, éducation nationale et collectivités locales ne peuvent être des mondes hermétiques.

Le niveau de rémunération des enseignants en France demeure faible au regard des autres pays de l'Union européenne (UE) comme l'indiquent les statistiques de l'OCDE. C'est un problème français car le travail, en général, n'est pas bien rémunéré en fonction de l'utilité sociale. Il serait donc réducteur de prétendre que la faiblesse des rémunérations est une problématique propre aux seuls fonctionnaires de l'Éducation nationale.

Ma question concerne non pas les 85 % de professeurs principaux n'ayant reçu aucune formation à l'orientation mais les 15 % qui indiquent en avoir reçu une. Quel a été le contenu de cette formation ? Quels bénéfices en ont tiré les enseignants ?

**M. Olivier Paccaud.** – Mon jugement sur l'élève Blanquer est nuancé : « élève prometteur mais peut mieux faire ».

La réforme de la carte de l'éducation prioritaire a, semble-t-il, disparu des radars. La réforme de 2014 a été catastrophique. En priorisant les quartiers prioritaires de la ville, on a sorti les zones fragiles en ruralité. Aujourd'hui 70 % des élèves qui relèvent de l'éducation prioritaire n'y sont pas ! Hier je participais à la commission départementale de l'éducation nationale de l'Oise. Nous y avons notamment évoqué la situation d'une commune qui a été pendant 30 ans en ZEP/REP, n'y est plus depuis la réforme de 2014, où il y aura 26 élèves par classe, alors qu'à 10 kilomètres les élèves des mêmes niveaux seront 12 par classe.

Pour moi, l'absence de réforme de l'éducation prioritaire est la principale lacune de ce quinquennat.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je trouve exceptionnel qu'à quelques mois d'une élection présidentielle, une commission arrive à faire un bilan objectif et mesuré d'un quinquennat. Cela montre l'utilité du Sénat et de notre commission.

Je voudrais rappeler une série de chiffres pour un nouveau projet républicain : en 1882, la scolarité était obligatoire jusqu'à 13 ans ; en 1936 jusqu'à 14 ans, et en 1959 jusqu'à 16 ans. Depuis cinquante ans, il n'y a plus eu de progression de l'âge de la scolarité obligatoire au-delà de 16 ans. Il faut dépasser cet horizon et se demander si l'université ne doit pas mieux être intégrée au service public de l'éducation nationale. Je constate une absence de réflexion dans ce quinquennat ainsi qu'un manque d'action du Gouvernement pour mieux concilier éducation nationale et enseignement supérieur. Je signale d'ailleurs que Mme Vidal est restée elle aussi en poste pendant cinq ans. La réforme du baccalauréat me paraît antagoniste à celle de Parcoursup. Pensons à la figure de Léon Bourgeois, chantre du progressisme qui disait : « *Nous sommes redevables pour les générations futures, du progrès humain* ».

Ne nous le cachons pas : les prolétaires de demain seront à bac+2.

Pour le classement de Shanghai, l'échec en licence est vu positivement. Plus une filière est sélective, plus elle obtient des points dans ce classement.

L'autre écueil qui demeure, c'est la différence dans la notation dans les lycées par rapport à Parcoursup et aux attentes de l'enseignement supérieur. Aujourd'hui, il y a une demande très forte d'homogénéisation des notes. Cette réflexion n'a pas été menée.

La coordination entre l'éducation nationale et l'enseignement supérieur est un des prochains chantiers du futur quinquennat. Dans la République française du XXI<sup>ème</sup> siècle, le nouvel horizon d'attentes est l'enseignement supérieur.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je souhaite évoquer très rapidement la prise en compte par l'école du numérique qui façonne désormais les métiers et les compétences. La loi d'orientation pour l'avenir de 2005 avait inscrit dans le socle commun des compétences la maîtrise de l'outil technologique. Un peu moins de vingt ans plus tard, a-t-on pu évaluer la politique suivie en faveur du numérique à l'école pendant ce quinquennat (formation aux outils informatique, maîtrise des applications, codage) ?

Un autre sujet conséquent est la formation des formateurs (professeurs des écoles ou des collèges) aux outils du numérique. Nous avons amendé le projet de loi pour une école de la confiance, afin de vérifier que cette dimension soit prise en compte dans les INSPÉ. Je n'ai cependant pas l'impression qu'il y ait eu des progrès. 80 millions d'euros sont consacrés dans le budget du ministère au numérique. Nous n'avons que peu de visibilité sur la consommation de ces crédits.

Les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel : dans de nombreux cas, elles se sont assurées que les enfants aient un équipement informatique pour pouvoir bénéficier d'une continuité pédagogique pendant le confinement.

Des coordinations sont nécessaires entre l'ensemble des acteurs (collectivités territoriales, éducation nationale, enseignants motivés et formés).

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci pour vos interventions. Je laisse la parole à nos rapporteurs pour répondre à vos interrogations.

**Mme Marie-Pierre Monier, rapporteure.** – La proposition n° 2 porte sur l'autonomie. « Garantir aux établissements publics locaux d'enseignement la capacité d'agir dans leurs domaines d'autonomie ». Nous faisons référence aux grandes lois de

décentralisation concernant les établissements publics locaux d'enseignement. Un rapport de la Cour des comptes de décembre 2021 souligne que ces établissements sont seulement « *un échelon d'exécution et non de conception* ». Seulement 10 % des décisions prises le sont au niveau des établissements, dont 2 % seulement en autonomie totale. Or, il y a des conseils d'administration dans chacun de ces établissements avec pouvoir de délibération. Il s'agit de garantir ce qui est prévu dans les textes.

En ce qui concerne l'assiduité en petite section de maternelle, nous en avons débattu à l'occasion de la loi pour une école de la confiance. Un certain nombre de ces enfants n'allaient pas à l'école l'après-midi. Le rapport de l'inspection générale sur la mise en place de l'instruction à trois ans indique qu'un peu plus de 20 % des parents ont demandé un aménagement de scolarité. Ils étaient 15 % à la rentrée 2020. Ces demandes sont satisfaites à 95 %. Actuellement, le directeur rencontre les parents, en discute avec les enseignants et fait une proposition au DASEN, qui la valide. Nous aimerions que ce soit le directeur qui prenne la décision. En revanche, il nous semble important d'avoir un contrôle *a posteriori* pour garantir une harmonisation des pratiques à l'échelle d'un département.

Vous avez sans doute été saisis des problèmes de transport scolaire et de la question de la présence d'un accompagnant dans les transports scolaires qui peut être à la charge des collectivités. Certains enfants, nés entre septembre et décembre, ont moins de trois ans lorsqu'ils commencent l'école.

Selon le rapport de l'IGÉSR, 20 % des DASEN constatent des équipements insuffisants ou des dortoirs trop petits. Des solutions sont trouvées au cas par cas. Il nous paraît important d'évaluer la qualité de l'accueil, ainsi que les coûts directs et indirects pour les collectivités locales de l'abaissement de l'instruction obligatoire. C'est le sens de la proposition n° 8.

Que mettrions-nous comme appréciation au ministre ? Je mettrai « peu d'écoute », voire « pas d'écoute », « une gestion trop verticale avec des réformes mises en œuvre en silo », « pas assez de rigueur et trop brouillon ». Je n'aurais pas mis « aurait pu mieux faire », mais « aurait dû mieux faire ».

En tant que vice-présidente de la délégation aux droits des femmes, si je ne devais garder qu'une proposition, ce serait la proposition n° 21 sur la lutte contre les stéréotypes de genre. J'ai été enseignante en mathématiques. Il y a un recul indéniable.

La formation est en berne et ne répond pas aux besoins des enseignants. C'est particulièrement le cas pour les enseignants – et les ATSEM – pour les petites classes. Certains enseignants stagiaires sont recalés lorsqu'ils sont en petite section, parce qu'ils ne sont pas assez préparés.

Mes collègues ont évoqué tour à tour la formation pour les AESH ou pour l'orientation. Il en manque également sur les élèves à besoin particulier en maternelle. La formation est un fil conducteur de notre rapport. Elle implique des échanges, une collégialité. La lecture d'un guide ou d'un vade-mecum ne constitue pas une formation.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Nous avons dû choisir les mesures que nous souhaitons analyser. Le ministre a affiché une volonté d'agir, il a fait des choix, avec des budgets. L'orientation des budgets et leurs répartitions ne correspondent pas forcément à ce qui était attendu. On constate également un déficit d'écoute du corps enseignant. Avec la

feuille de route présentée par le Ministre, une revalorisation du métier des enseignants pouvait être imaginée. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Si je dois retenir deux mesures ce serait les suivantes : je suis attachée à la liberté pédagogique et de décision. Aussi, je retiendrais la proposition n° 2 sur l'autonomie des établissements. En outre, la proposition n° 23 sur les mathématiques est importante. Avec la réforme du baccalauréat est apparu un déterminisme genré et social inacceptable. Nous avons une école inégalitaire.

Je partage les interrogations de Céline Brulin sur les moyens pour les dédoublements des classes, ainsi que sur la volonté du ministre d'avoir une école identique sur l'ensemble des territoires. Il y a un déficit de souplesse.

La mise en place des PIAL s'est faite à géométrie variable. Ils doivent désormais se mettre en place de manière harmonieuse, avec une reprise des bonnes pratiques identifiées sur certains territoires. Je pense notamment à celles existantes dans le PIAL des Pyrénées-Atlantiques.

J'ai le sentiment que l'école est devenue source d'inégalités profondes. Il est urgent d'y remédier.

Mme de Marco, vous nous avez fait part de vos regrets sur le calendrier par rapport à l'Agora de fin janvier et du débat d'hier. L'agenda de fin de session est très contraint, mais il est intéressant d'avoir pu débattre de ces sujets. Je partage vos inquiétudes relatives aux mathématiques.

Nous avons assez peu évoqué le collège parce qu'il ne s'agissait pas d'une priorité du ministre.

Un arrêt du Conseil d'État définit le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en matière de prise en charge des AESH sur le temps scolaire et périscolaire. Nous ne sommes pas revenus sur ce partage.

Nous sommes tous les trois issus de groupes politiques différents – et je précise que je ne suis pas issue du monde enseignant. Notre travail a été consensuel : nous n'avons pas eu à négocier pied à pied pour s'entendre sur les mesures proposées. À la veille d'une élection et de débats houleux, il est intéressant d'avoir pu réaliser ce travail consensuel. Ce bilan s'intègre dans le travail parlementaire de contrôle du Parlement.

M. Bargeton, je ne partage pas votre point de vue. J'ai pris en compte la pandémie lors de ma présentation. J'ai indiqué que la covid a pu freiner certaines avancées. Nous avons eu une approche équilibrée, mesurée. Si la situation de l'enseignement et de l'école était aussi satisfaisante, nous n'aurions pas eu les mouvements récents d'enseignants ni eu des décisions revenant sur certaines dispositions de la réforme du bac.

Certes, chacun se félicite que les écoles soient restées ouvertes. C'est à mettre au crédit du ministre. Mais si elles ont pu rester ouvertes, c'est parce que les enseignants ont fait preuve d'une agilité à toute épreuve, dans des temps souvent records pour s'adapter.

L'un de nos anciens collègues, Alain Duran, avait proposé la mise en place de contrats de ruralité. Ils permettent d'anticiper les évolutions démographiques et de se projeter au nom de l'intérêt de l'enfant et de l'aménagement du territoire. Une volonté partagée des

politiques publiques, des collectivités et de l'État est nécessaire pour avancer sur ce type de proposition.

La réforme de la carte de l'éducation prioritaire n'a pas pu avoir lieu. La pandémie peut expliquer.

Les chiffres donnés par notre collègue Pierre Ouzoulias sont intéressants. Avec l'allongement de la vie et compte tenu de la nécessité d'acquérir de nombreux savoirs pour pouvoir s'adapter dans sa vie professionnelle future, une réflexion est sans doute nécessaire sur la durée obligatoire de formation. Le binôme ministériel Jean-Michel Blanquer/Frédérique Vidal n'a pas fonctionné : les difficultés d'orientation auxquelles sont confrontés les élèves sont le reflet d'une méconnaissance par le collège et le lycée des pré-requis pour accéder aux filières du supérieur.

Enfin, nous n'avons pas abordé la question du numérique, car cela concerne le contenu des programmes.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Pourquoi 36 propositions ? Celles-ci, ainsi que le rapport, s'inscrivent dans la lignée de plusieurs travaux précédents de notre commission. L'ensemble de ces travaux constitue une certaine vision de l'école qui peut nous rassembler au-delà de nos divergences. Nous plaçons l'école dans un temps long, qui n'est pas celui de l'agenda politique et des réformes. Nos travaux permettent de proposer une vision apaisée de l'école : au-delà des postures politiques, lorsque nous nous concentrons sur des sujets techniques, nous trouvons des accords.

Je partage la vision de Jacques-Bernard Magner sur l'école maternelle. N'en faisons pas une petite école. Il y avait une tentation ministérielle de le faire. Le ministre avait indiqué sa priorité pour la maternelle. Or peu de formations ont été diligentées sur l'accueil des tout-petits et pour prendre en compte la spécificité de l'école maternelle. Un quart de nos 36 propositions concerne la formation. Ce n'est pas un hasard. C'est sans doute la ligne de force de notre rapport. Sur les 9 propositions qui concernent la formation, 3 portent sur l'école maternelle. Si la maternelle est là où tout se joue, encore faut-il prévoir des formations pour les enseignants et les ATSEM. La dimension particulière du métier d'enseignant pour ces classes doit être prise en compte.

Il y a un incontestable malaise chez les professeurs. Il ne faut pas le nier. 79 % d'entre eux sont pessimistes quant à l'évolution de l'école. Je n'en fais pas porter la seule responsabilité au ministre. Mais vouloir être dans le déni me semble ne pas être la meilleure manière d'aborder le sujet.

Notre rapport ne s'appuie pas seulement sur des comparaisons internationales anciennes, mais aussi sur des rapports annuels et permanents de la DEPP. Ce sont les chiffres mêmes du ministère qui ont alimenté notre rapport, tout comme les rapports annuels de l'OCDE.

Sur le dédoublement, la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) indique qu'il y a un effet significatif en CP, mais qu'il n'est pas poursuivi en cours élémentaire. En outre, les écarts continuent de se creuser entre les élèves de l'éducation prioritaire et les autres.



L'obligation de la formation jusque 18 ans est inscrite dans la loi pour une école de la confiance. Mais nous n'avons pas analysé cette mesure.

Je partage l'avis de Catherine Morin-Desailly sur le numérique, mais nous avons dû faire des choix dans notre analyse. Il faut que les savoirs fondamentaux incluent désormais le codage. À l'actif du ministre, on peut souligner la mise en place de la certification PIX pour les élèves en troisième, en terminale et les étudiants, ainsi que la mise en place d'une attestation numérique à la fin du primaire, dans le cadre de la loi confortant les principes de la République.

Le rapport de nos collègues Laurent Lafon et Jean-Yves Roux sur les nouveaux territoires de l'éducation nationale est plus que jamais d'actualité en ce qui concerne l'évolution de l'éducation prioritaire. La logique de l'établissement qu'il propose commence à entrer en œuvre avec les contrats locaux d'accompagnement. Les zonages de l'éducation prioritaire ont montré leurs limites, avec les écoles orphelines. Cette approche par établissement me semble la bonne entrée. Des expérimentations, lancées par le ministre, sont en cours.

*La commission adopte les propositions des rapporteurs et autorise la publication du rapport d'information.*

*La réunion est close à 11 heures.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 16 février 2022****- Présidence de M. Albéric de Montgolfier, vice-président -****Contrôle budgétaire – Financement de la recherche patrimoniale par le ministère de la culture et enseignement supérieur du spectacle vivant –  
Communication**

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – Nous en venons maintenant à la communication de Vincent Éblé et Didier Rambaud sur les résultats de leurs travaux de contrôle sur le financement de la recherche patrimoniale par le ministère de la culture et sur l'enseignement supérieur du spectacle vivant.

**M. Didier Rambaud, rapporteur spécial.** – Dans la lignée de notre rapport sur l'enseignement supérieur en arts plastiques, qui reprenait une partie des conclusions de l'enquête menée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, nous avons souhaité mener, avec Vincent Éblé, un contrôle budgétaire sur l'enseignement supérieur des disciplines du spectacle vivant, en ciblant plus précisément les quatre opérateurs du ministère de la culture chargés de cette mission : les conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et Lyon, le conservatoire national supérieur d'art dramatique de Paris, et le centre national des arts du cirque, implanté à Châlons-en-Champagne.

L'enseignement supérieur de la musique et de la danse repose aujourd'hui sur deux conservatoires nationaux supérieurs situés à Lyon et Paris (constitués en établissements publics administratifs) et sur 13 pôles d'enseignement supérieur dont trois pôles pluridisciplinaires Arts Plastiques et Spectacle Vivant (Isdat à Toulouse, Hear à Strasbourg, Esal à Metz).

S'agissant de l'enseignement de l'art dramatique et de la marionnette, 13 établissements y participent : le conservatoire national supérieur d'art dramatique de Paris (constitué en établissement public administratif), l'école du Théâtre national de Strasbourg (constituée en établissement public industriel et commercial), l'école nationale supérieure des Arts et Techniques du Théâtre (ENSATT), placée sous tutelle du ministère de l'éducation nationale, et dix écoles sous statut associatif (9 écoles d'art dramatique et l'Institut international de la Marionnette-IIM).

En ce qui concerne le cirque, trois établissements sont habilités à délivrer le diplôme national supérieur professionnel : le Centre national des arts du cirque (CNAC) opérateur sous statut associatif, l'Académie Fratellini et l'école supérieure des arts du cirque Toulouse-Occitanie (Ésacto'Lido).

La subvention apportée par le ministère de la culture aux quatre opérateurs s'élève, au sein de la loi de finances pour 2022, à 48,6 millions d'euros (AE=CP), soit 19,25 % des crédits dédiés aux opérateurs de l'enseignement supérieur culture au sein du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Le programme 361 retrace également les financements du ministère de la culture en direction des autres structures dédiées à l'enseignement du spectacle vivant : établissements d'enseignement supérieur en musique, danse et théâtre, conservatoires territoriaux, pôles d'enseignement supérieur, et organismes de formation aux techniques du spectacle.

L'ensemble forme un réseau dense de structures de formation réparties partout sur le territoire et dont les quatre opérateurs du ministère de la culture peuvent apparaître, à des degrés divers, comme les plus beaux fleurons.

Les 380 conservatoires territoriaux relèvent, en principe, de la compétence des collectivités territoriales. La participation de l'État à leur financement est motivée par une dynamique d'aménagement culturel du territoire, dans un souci de développer un véritable maillage territorial et de favoriser l'accès aux contenus culturels pour le plus grand nombre. Dans ces conditions, le réseau des conservatoires est soutenu directement par le ministère de la culture, qui exerce un contrôle pédagogique.

La loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), adoptée en 2016, a, en principe, clarifié le cadre juridique applicable aux conservatoires. La crise sanitaire n'a cependant pas permis d'engager les transformations réglementaires sur les établissements d'enseignement spécialisé relevant des collectivités territoriales.

En attendant, la loi de finances pour 2022 prévoit différents financements pour les conservatoires territoriaux, dont le montant total atteint 27,3 millions d'euros. Si le montant versé demeure relativement stable d'une année à l'autre, les modalités d'attribution des aides semblent cependant manquer de clarté et sont jugées inégales selon les directions régionales des affaires culturelles.

La mise en place de « pôles d'enseignement supérieur » constitués en établissements publics de coopération culturelle (EPCC) régionaux ou interrégionaux participe, quant à elle, du processus de structuration juridique, administrative, financière et scientifique de l'enseignement supérieur du spectacle vivant souhaité par le ministère de la culture. 13 établissements sont concernés. 11,3 millions d'euros sont dégagés pour le financement de ces pôles en loi de finances pour 2022.

Restent plusieurs écueils s'agissant de ces pôles.

Le premier tient à leur identité et à leur positionnement par rapport aux conservatoires nationaux et aux conservatoires territoriaux à rayonnement régional (CRR).

Le second écueil tient à leurs moyens : les pôles ont ainsi additionné les missions, sans réelle consolidation des moyens, au risque de connaître une réelle crise de croissance.

Enfin, la principale difficulté de ces pôles concerne l'absence de locaux dédiés ou de locaux en propre. Il en résulte un éclatement des activités préjudiciable à la bonne organisation des cursus mais aussi à l'identité et à la visibilité de ces pôles.

Mais revenons aux quatre opérateurs. Nous avons identifié trois défis communs à ces structures.

Le premier a trait à l'insertion professionnelle. Selon les prévisions du ministère, 94 % des diplômés de l'enseignement supérieur dans le domaine du spectacle vivant et du

cinéma devaient obtenir un emploi dans leur secteur de compétence en 2021 dans les trois ans suivant l'obtention de leur titre, contre 89 % en 2020.

Le ralentissement de l'activité culturelle lié à la crise sanitaire fragilise bien évidemment l'entrée sur le marché du travail. Les incertitudes entourant une reprise pleine et entière de l'activité dans le domaine du spectacle vivant supposeraient un suivi renforcé de cette question. Nous relevons qu'aucun dispositif particulier n'a été proposé au sein de la mission « Culture » ou de la mission « Plan de relance ».

Le taux global d'insertion doit par ailleurs être affiné et mieux documenté, s'agissant des revenus perçus notamment. Le Jeune théâtre national (JTN), chargé du suivi de l'insertion professionnelle des élèves issus du 1<sup>er</sup> cycle du CNSAD pourrait à ce titre constituer un exemple à suivre pour les autres enseignements.

Le deuxième sujet tient à l'ouverture sociale de ces opérateurs. Elle ne peut simplement être saisie au travers du sujet des bourses. Le nombre de préparations publiques permet d'affiner en effet ce raisonnement. Le ministère a octroyé son agrément à une quarantaine d'établissements proposant des cycles préparatoires aux concours des écoles d'enseignement supérieur. Ils sont pour l'essentiel publics.

L'offre publique ne saurait occulter l'attractivité des formations privées. Ainsi pour le CNSAD, les candidatures pour l'entrée en 1<sup>er</sup> cycle sont en moyenne issues à 55 % des cours privés et à 45 % des cours publics. Cette attractivité reste cependant insuffisamment documentée pour en tirer des conclusions. Les établissements ne communiquent pas en effet sur le parcours des candidats acceptés aux concours. Il en résulte une difficulté à apprécier l'efficacité de l'offre préparatoire publique.

Dernier sujet, et non des moindres, celui de la mise à niveau des sites. Les quatre opérateurs ont en commun un recours significatif aux fonds publics en vue de financer d'importants investissements destinés à la mise à niveau de sites parfois anciens et à leur extension : 14,5 millions d'euros ont ainsi été consommés entre 2017 et 2020. Le Plan de relance prévoit par ailleurs 18,9 millions d'euros pour mener à bien des projets jusqu'alors non financés.

Cette somme ne couvre pas le très coûteux projet de Cité du théâtre, destiné à rassembler sur le site des Ateliers Berthier dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, les salles de la Comédie Française et de l'Odéon et le Conservatoire national supérieur d'art dramatique.

Le projet est financé sur les crédits du programme 131 « Création ». Le budget travaux de la Cité du théâtre a été initialement évalué à 86 millions d'euros toutes dépenses confondues (TDC) hors-taxe. Cette somme couvre l'acquisition d'une partie du terrain auprès de la Ville de Paris qui a évalué son prix à 12 millions d'euros. La livraison des travaux est prévue à l'horizon 2025. Reste que l'avant-projet sommaire (APS) consolidé, remis en avril 2021 par les architectes sélectionnés en 2018, laisse apparaître un montant d'opération plus élevé que l'estimation initiale. Les origines de ces surcoûts sont diverses, liées en grande partie à la prise en compte de diagnostics remettant en cause des hypothèses d'études initiales trop optimistes. Des pistes d'économies sont donc en cours d'examen par la maîtrise d'ouvrage.

Un état des lieux précis nous semble indispensable dans l'optique de la prochaine loi de finances comme nous souhaitons que soit détaillée l'utilisation des crédits du Plan de relance.

Ces observations font partie des huit recommandations que nous vous proposons d'adopter aujourd'hui.

**M. Vincent Éblé, rapporteur spécial.** – La deuxième mission de contrôle budgétaire que nous avons souhaité mener relève d'un tout autre sujet.

La recherche en faveur des patrimoines regroupe les recherches menées sur le patrimoine archéologique, le patrimoine ethnologique, le patrimoine immobilier et mobilier, le patrimoine muséographique, le patrimoine archivistique, écrit et oral, ainsi que les recherches en conservation et restauration.

Trois services à compétence nationale (SCN) du ministère de la culture et de la communication sont spécifiquement dédiés à la recherche patrimoniale : le Laboratoire de recherche des monuments historiques (LRMH), le Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF) et le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM).

Créé en 1967, le Laboratoire de recherche des monuments historiques (LRMH) dépend de la direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture.

Le LRMH est organisé autour de 9 pôles thématiques : grottes ornées, vitrail, métal, béton, peinture murale, pierre, bois, textile et microbiologie. Il répond à deux objectifs : apporter une assistance scientifique et technique aux travaux de conservation et de restauration des monuments historiques et développer une activité de recherche.

Le LRMH réalise environ 300 opérations par an. Il intervient toujours à titre gracieux.

Installé depuis 1970 dans les communs du château de Champs-sur-Marne, il est composé de 36 agents, dont 23 à vocation scientifique. Versée via les programmes 175 « Patrimoines » et 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », la dotation au LRMH s'élève à 0,89 million d'euros en AE et 0,96 million d'euros en CP en 2022, après mise en réserve.

Mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 1999, le C2RMF est issu du regroupement du laboratoire de recherche des musées de France (LRMF), créé en 1931, et des services de restauration des musées de France, progressivement développés à partir de 1966. Le C2RMF est implanté sur deux sites : le palais du Louvre (laboratoires et ateliers de restauration) et la petite écurie du Roi au sein du château de Versailles (ateliers de restauration).

Le C2RMF participe principalement à la mise en œuvre de la politique de la direction générale des patrimoines en matière de recherche, de conservation préventive et de restauration des collections des musées de France. Il constitue, à cet effet, une documentation sur les matériaux, les techniques et la restauration des œuvres des musées afin d'approfondir la connaissance des matériaux constitutifs des œuvres. Il met également en œuvre des stratégies en conservation et restauration du patrimoine des musées à l'échelle nationale. Il dispose, en matière de recherche, d'outils innovants, à l'image de l'accélérateur de particules AGLAE. Le C2RMF est, en principe, une structure uniquement dédiée à la valorisation des

collections des musées de France. Il ne procède pas à la formation stricto sensu des restaurateurs. Celle-ci relève de l'Institut national du patrimoine. Les étudiants de cet institut peuvent néanmoins effectuer des stages au sein du Centre. Service technique compétent en matière de restauration, le C2RMF participe, en outre, à la mise en œuvre du contrôle technique et scientifique de l'État.

La dotation versée au Centre par le ministère de la culture, via les programmes 175 et 361 s'élève à 4,69 millions d'euros en AE et 4,02 millions d'euros en CP en 2022, après mise en réserve. Ses effectifs sont plafonnés à 151 ETP. Peuvent être associés aux travaux du Centre des doctorants et des chercheurs du CNRS.

Le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) a pour mission principale la préservation du patrimoine archéologique subaquatique et sous-marin. Il est compétent pour toutes les recherches archéologiques impliquant un recours à la plongée. Il est l'héritier de la direction des recherches archéologiques sous-marines (DRASM), mise en place en 1966 au sein du ministère de la culture.

En matière d'archéologie préventive, le DRASSM peut participer aux évaluations concernant principalement la construction des champs éoliens off-shore et la pose des câbles numériques et électriques immergés d'interconnexion. Le DRASSM est en effet compétent pour prescrire des travaux d'aménagement dans ce domaine, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) intervenant en principe en tant qu'opérateur. Sa zone d'intervention est extrêmement étendue, comprenant 11 millions de km<sup>2</sup> de zone économique exclusive. Son champ d'intervention est large puisqu'il couvre la grotte Cosquer (- 28 000 ans) comme les épaves du Débarquement (1944). Entre 100 000 et 150 000 épaves seraient ainsi sous sa juridiction.

Le DRASSM est composé de 36 agents, chercheurs et administratifs. Après avoir occupé depuis 1966 le fort Saint-Jean de Marseille, il est actuellement implanté sur le site de l'ancien stade de l'Estaque à Marseille. Il disposait jusqu'en 2021 d'une flotte composée de l'André Malraux, navire hauturier de 36 mètres, et du Triton, navire côtier (14 mètres). Il compte, depuis le 2 juillet 2021, un second navire hauturier, l'Alfred Merlin.

La loi de finances pour 2022 prévoit une dotation de 1,209 million d'euros en AE et 1,08 million d'euros en CP, versée via le programme 175 « Patrimoines ». Un fonds de concours abondé presque exclusivement par le produit des conventions d'évaluation archéologiques signées entre le DRASSM et les aménageurs en mer vient compléter ce financement. La loi de finances initiale 2021 prévoyait ainsi 0,93 million d'euros (AE=CP) de dotation complémentaire via ce fonds de dotation.

L'examen des crédits dédiés à la recherche patrimoniale au sein du programme 175 « Patrimoines » et du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » souligne, au-delà des trois services à compétence nationale, la multiplicité des acteurs publics dans ce domaine.

Deux groupements d'intérêt public à caractère culturel (CICRP et Arc'Nucléart) et un laboratoire départemental (Arc'Antique) concourent ainsi à des missions couvertes par le LRMH et le C2RMF. Deux établissements publics ont un rôle moteur en matière de recherche patrimoniale : l'Institut national de l'histoire de l'art - INHA et l'Institut national de recherches archéologiques préventives – INRAP.

Il y a, dans ces conditions, lieu de s'interroger sur l'efficacité de l'allocation de moyens à un nombre important de guichets, sans que ne soient définis les axes d'un projet global en matière de recherche patrimoniale. Nous redoutons ainsi un morcellement des moyens accordés, rendant le soutien public insuffisant.

La création de la Fondation des sciences du patrimoine aurait dû être le prélude à un rapprochement des structures publiques dédiées à la recherche patrimoniale. Ce pôle commun permettrait de mettre en place une logique de guichet pour les acteurs extérieurs, confrontés pour certains d'entre eux à des difficultés d'accès au C2RMF et au LRMH. Il répondrait aux défis auxquels ils font face, qu'il s'agisse des questions de personnels ou de la mutualisation des moyens, sans gommer les spécificités de chacune des entités.

Créée en 2015 et réunissant 14 États membres de l'union européenne, E-RIHS (*European Research Infrastructure for Heritage Sciences*) vise à changer de dimension, en prévoyant la mise en place d'une véritable infrastructure commune. Les perspectives ouvertes par E-RIHS et la mise en place d'une coordination au niveau national incitent à un rapprochement plus étroit des entités publiques en vue de favoriser la mutualisation des moyens et l'interopérabilité attendues.

E-RIHS pose cependant la question du maintien pour les acteurs extérieurs nationaux des conditions d'accès aux outils du C2RMF et du LRMH, qui devraient être sollicités par nos partenaires européens au risque de générer un manque de disponibilité, voire une saturation. La question de l'utilisation de l'accélérateur de particules du C2RMF Aglaé est notamment posée.

S'agissant du DRASSM, trois points ont retenu notre attention.

Le premier a trait à sa complémentarité à parfaire avec l'INRAP, dès lors qu'une opération de vérification lui est confiée. Une mise à disposition des moyens matériels conséquents dont dispose le DRASSM via sa flotte apparaît indispensable. Il s'agirait ainsi de rentabiliser celle-ci. Les travaux d'entretien et d'adaptation de cette flotte ont atteint 2,54 millions d'euros entre 2015 et 2021. Ce montant apparaît relativement important au regard de la date relativement récente d'acquisition des bâtiments. Ainsi, s'agissant du Triton acquis en 2016, les coûts d'entretien représentent déjà près de 30 % du prix d'acquisition. Une telle flotte peut d'ailleurs apparaître disproportionnée. Nous avons ainsi un nombre limité du nombre de jours en mer de l'André Malraux depuis 2014, qui ne dépasse jamais 140 par an.

Au-delà du coût de la flotte, nous nous interrogeons également sur l'importance des versements effectués aux associations. Le DRASSM subventionne certaines opérations menées par des associations qui disposent de moyens plus légers. Reste que le montant des subventions versées par le DRASSM entre 2015 et 2020 atteint 791 664 euros. Il s'élevait à 124 960 euros en 2020, soit 14 % des crédits de fonctionnement du DRASSM lors de cet exercice.

Ces observations font partie des huit recommandations que nous vous proposons d'adopter aujourd'hui.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Merci Monsieur le Président, et merci à nos deux rapporteurs qui ont réalisé un vrai travail d'immersion dans ce secteur, avec un certain nombre d'acronymes et, en ce qui me concerne, en tous les cas, d'instituts et d'institutions dont je découvre pour une part la réalité et l'existence.



J'aurai des questions à la fois pour le rapporteur Didier Rambaud et pour le rapporteur Vincent Éblé.

Pour M. Rambaud, au sujet des pôles d'enseignement supérieur constitués en établissements publics de coopération culturelle, qu'ils soient régionaux ou interrégionaux, il est souligné qu'une des difficultés majeures relève du fait qu'ils ne disposent pas de locaux dédiés ou propres. Au-delà de la recommandation, quel choix serait, du point de vue du rapporteur spécial, le plus judicieux, et je pose la question puisque nous sommes en commission des finances : qui devrait être l'opérateur et notamment le financeur ? Je pose la question en allant encore plus loin, puisque cela me rappelle les équipements culturels ou sportifs des années 60, avec des biens qui, une fois payés, sont dévolus à une collectivité. Alors on est content quand le bien est neuf mais quand on le récupère et qu'il faut, au-delà de l'entretenir, le rénover ou faire une grosse remise en état, souvent les moyens manquent.

Je souscris par contre complètement à l'axe 3 sur la question de l'ouverture sociale. Je pense qu'il serait intéressant d'aller un peu plus loin pour voir à la fois comment le rayonnement se fait bien dans le territoire et comment, cela a été évoqué, il y a une accessibilité à l'ensemble des Français, dans leur diversité de moyens et de condition sociale.

Et pour Vincent Éblé, je vois dans la recommandation n° 6 qu'il y a une exonération qui existe depuis 2019 de la redevance d'archéologie préventive pour les projets d'installation de câbles numériques. Je voulais savoir quelle était la raison et surtout l'origine de cette exonération qui, en 2022, me paraît assez atypique. Je ne suis pas spécialement favorable aux taxes multiples et diverses mais on sait que dans ce secteur d'activité, comme pour le gaz et l'électricité, ce n'est pas illogique qu'il y ait une taxe puisqu'au fil du temps, les opérateurs, un peu comme dans le foncier, tiennent le lien et notamment là le câble, ce qui me paraît être un moyen pour eux d'avoir des rentrées économiques liées au droit de passage ou de location. Cela ne risque-t-il pas, ce qui serait dommage, de mettre en difficulté l'équilibre économique et notamment celui de l'INRAP ?

**M. Rémi Féraud.** – J'ai une question sur la partie du rapport présenté par Didier Rambaud sur la Cité du théâtre dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. C'est un projet qui, je crois, date de la présidence de François Hollande et qui aujourd'hui a pris beaucoup de retard dans sa mise en œuvre. Donc en tant qu' élu parisien, cela m'intéresse de voir que cela est dû aussi à une dérive des coûts qui étaient évalués de manière très optimiste au début. J'ai bien vu la recommandation n° 8 qui est d'avoir un point actualisé au moment de la présentation du PLF 2023 et je crois que c'est en effet important. Cependant, j'ai une question sur la remise en question de ce projet si son coût s'avérait déraisonnable par rapport aux finances publiques et par rapport aux besoins ou si le ministère de la culture, en tout cas aujourd'hui, y accorde suffisamment d'importance pour dégager à l'avenir les crédits nécessaires ? C'est par ailleurs un très beau projet qui faisait consensus.

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – Concernant l'enseignement supérieur de la musique, existe-t-il des financements privés qui lui seraient affectés, venant par exemple du téléchargement (« streaming ») ?

S'agissant de l'organisation de la recherche patrimoniale, je partage l'idée d'un regroupement des compétences, même si certaines d'entre elles ne doivent pas être concernées. Un grand laboratoire de recherche ne serait pas forcément plus pertinent. En revanche, les synergies avec les universités, avec le CNRS et les laboratoires de collectivités locales doivent

être encouragées. On a le sentiment d'un fonctionnement cloisonné, qui pourrait être surmonté par davantage d'axes communs de recherche.

**M. Didier Rambaud, rapporteur spécial.** – Comme vous l'avez relevé, Monsieur le rapporteur général, les pôles d'enseignement supérieur sont constitués en établissements publics de coopération culturelle (EPCC) régionaux ou interrégionaux. Leur financement associe collectivités territoriales et État. La volonté de les faire rayonner et de favoriser la mise en place d'une nouvelle cartographie de l'enseignement supérieur du spectacle vivant suppose aujourd'hui un soutien plus important de l'État.

S'agissant de l'insertion professionnelle, les chiffres de 2020 et ceux attendus en 2021 sont bons. Reste désormais à mesurer l'impact de la crise sanitaire et notamment les conditions de recrutement dans un secteur pour partie sinistré.

En ce qui concerne le projet de Cité du théâtre qu'a abordé Rémi Féraud, nous ne pouvons que constater retard et surcoûts. Il n'existe pas pour autant de réelle alternative, la surélévation actuelle du bâtiment du Conservatoire national supérieur d'art dramatique serait ainsi génératrice de coûts très importants, alors que le gain de fonctionnalité est jugé réduit.

Une des raisons du retard tient notamment aux tensions entre la ville de Paris et le ministère de la culture au sujet du prix du terrain sur lequel une partie de la Cité devrait être bâtie... Le projet n'est pas pour autant remis en cause, comme nous l'avaient confirmé les représentants de la direction générale à la création artistique lorsque nous les avons auditionnés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022.

Enfin, pour répondre à Albéric de Montgolfier, il n'existe pas, dans le domaine de la musique en général et de son enseignement en particulier, de dispositif proche de celui mis en place récemment pour la production audiovisuelle et cinématographique, qui prévoit la participation des plateformes au financement de la création.

**M. Vincent Éblé, rapporteur spécial.** – S'agissant de la redevance d'archéologie préventive (RAP), j'en rappellerai brièvement les contours. Mise en place en 2001, elle permet de financer les diagnostics archéologiques réalisés par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et par les collectivités territoriales qui ont choisi d'exercer cette compétence.

La redevance répond au principe de l'« aménageur-payeur ». Elle est due par les aménageurs qui projettent de mettre en œuvre des travaux affectant le sous-sol, qu'il soit terrestre ou marin. Le taux de cette redevance est fixé à 0,40 % de la valeur d'un ensemble immobilier si celui-ci est soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme. Ce taux passe à 0,58 euro par mètre carré lorsqu'elle cible des travaux donnant lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement ou, dans le cas des autres travaux d'affouillement, lorsqu'ils sont soumis à une déclaration administrative préalable. Ce montant est indexé sur l'indice du prix de la construction.

Les travaux et aménagements dont la surface au sol est inférieure à 3 000 mètres carrés ne donnent pas lieu au paiement de cette redevance.

Prenant acte du caractère disproportionné du montant de la redevance s'agissant des travaux maritimes, la seconde loi de finances rectificative pour 2017 a précisé les modalités de calcul et d'établissement de la RAP pour les opérations d'aménagements réalisées en mer .

Deux zones sont distinguées. Au sein de la zone côtière, le montant de la redevance est établi à 0,58 euro par mètre carré. Ce montant est identique à celui applicable aux opérations terrestres, compte tenu de la facilité d'accès de cette zone dite « côtière » et de la probabilité élevée de découvertes archéologiques en son sein. S'agissant de la zone de pleine mer, deux options sont ouvertes : l'opération peut être exonérée si elle est située dans cette zone et si elle fait l'objet d'une opération d'évaluation archéologique réalisée dans le cadre d'une convention conclue entre l'État et l'aménageur, les moyens mis en œuvre étant à la charge de l'aménageur. La loi de finances pour 2019 précise que cette exonération s'applique dans « tout ou partie » de cette zone ; en l'absence d'une évaluation archéologique réalisée dans le cadre de la convention précitée, le montant de la redevance est fixé à 0,10 euro par mètre carré.

La loi de finances pour 2019 prévoit également d'exonérer de RAP l'installation des câbles sous-marins numériques qui contribuent à la résilience des communications en France, à la continuité des activités vitales, et sont des atouts majeurs en matière de souveraineté numérique et d'autonomie stratégique sur les télécommunications. Cette exonération a été adoptée par voie d'amendement à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

La redevance est établie par les services de l'État chargés de l'archéologie sous-marine, en l'espèce le DRASSM. La liquidation de la RAP maritime a commencé de manière effective en octobre 2020, faute de ressource interne pour le faire avant cette date. D'octobre 2020 à octobre 2021, le total des montants liquidés s'élève à environ 2,32 millions euros.

La mise en place d'un régime alternatif pour le domaine maritime et l'extension des possibilités d'exonération en 2019 n'ont pas conduit à une diminution des ressources du DRASSM. La RAP ne constitue plus une taxe affectée depuis la loi de finances pour 2016. Elle ne l'était pas pour autant avant, le DRASSM n'ayant pas, à la différence de l'INRAP, le statut d'opérateur.

Pour en revenir à l'exonération des projets d'installation de câbles numériques, ceux-ci ne sont pas pour autant libérés de la procédure d'archéologie préventive, au risque de créer un réel déséquilibre financier pour l'État. L'INRAP doit en effet intervenir en cas de prescription de diagnostic par le DRASSM dans le cadre d'opérations qui engendrent des coûts non négligeables. C'est pourquoi nous demandons la systématisation de conventions d'évaluation archéologique tarifées entre les opérateurs et le DRASSM.

La remarque d'Albéric de Montgolfier rencontre notre préoccupation sur le manque de synergies entre les établissements dédiés à la recherche patrimoniale. Sans gommer les spécificités de chacun d'entre eux, il convient d'œuvrer à un rapprochement entre ces structures afin d'éviter un morcellement des soutiens financiers et mettre en commun les ressources.

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – Je vous remercie pour ces réponses.

*La commission adopte les recommandations des rapporteurs spéciaux et autorise la publication de leurs communications sous la forme de deux rapports d'information.*

*La réunion est close à 11 h 40.*

**Mardi 22 février 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Dossiers traités dans le cadre du Conseil des ministres de l'économie et des finances (Ecofin) de la Présidence française de l'Union européenne – Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 17 h 55.*

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

**Mercredi 23 février 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**Contrôle budgétaire – Instituts hospitalo-universitaires et financement de la recherche biomédicale en France – Communication**

**M. Claude Raynal, président.** – Les rapporteurs spéciaux Jean-François Rapin et Thierry Meignen, respectivement responsables du suivi des missions « Recherche et enseignement supérieur » et « Investissements d'avenir » – rebaptisée « Investir pour la France de 2030 » – ont conduit une mission de contrôle sur les Instituts hospitalo-universitaires et le financement de la recherche biomédicale en France.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Le contrôle budgétaire dont nous vous présentons aujourd'hui les conclusions est né d'un double constat : d'une part, la crise sanitaire a révélé des failles béantes dans l'organisation de notre recherche en santé ; d'autre part, les Instituts hospitalo-universitaires (IHU) semblent avoir réussi au cours des dix dernières années à remédier à certains de ces défauts, quoiqu'à petite échelle.

L'objet de notre contrôle était ainsi de répondre à la question suivante : les IHU, qui constituent un mode dérogatoire d'organisation et de financement de la recherche biomédicale, ont-ils vocation à être pérennisés et généralisés ?

Nous nous sommes attachés, dans un premier temps, à dresser un état des lieux de l'organisation de la recherche en santé, afin de bien situer les IHU dans ce paysage. Les conclusions que nous tirons de cette étude se révèlent malheureusement peu reluisantes : la recherche française dans le secteur biomédical semble cumuler tous les maux, avec un pilotage déficient, des financements fractionnés et un budget global très insuffisant.

En premier lieu, le pilotage de la recherche biomédicale se caractérise par une double tutelle ministérielle : le ministère de la recherche est chargé de la recherche fondamentale, tandis que la recherche clinique relève du ministère de la santé. Il en découle un clivage très marqué entre la recherche académique et la recherche appliquée, avec pour conséquence un déficit de financement pour la recherche translationnelle, c'est-à-dire la recherche qui permet de préparer le 1<sup>er</sup> essai clinique sur l'homme. Cette segmentation nuit par ailleurs à la capacité des pouvoirs publics de disposer d'une vision globale des efforts de recherche en santé.

À ce pilotage défaillant s'ajoute un déficit de coordination entre les multiples acteurs impliqués dans la recherche biomédicale. Pour ne prendre qu'un exemple, mais des plus parlants, les différents guichets de financement sur projets fonctionnent en silos, leurs programmations respectives se révélant parfaitement étanches. Comment, dans ce contexte, mettre en œuvre une véritable stratégie nationale dans le domaine de la recherche en santé ? Nous avons également pu constater que la collaboration entre les différents établissements de recherche et les acteurs industriels demeurerait très perfectible.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle se double d'un budget global très insuffisant alloué à la recherche publique dans ce secteur. Le bilan chiffré de la dernière décennie est sans appel : notre recherche biomédicale a fait l'objet d'un sous-investissement incontestable. J'en veux pour preuve le fait qu'entre 2015 et 2018, la dépense publique de recherche en santé a diminué de 15,7 % en France, tandis qu'elle augmentait de manière significative chez la plupart de nos partenaires européens.

Le décrochage de notre pays s'explique également par le caractère extrêmement morcelé du soutien public à la recherche en santé, avec la coexistence d'une multitude de canaux et d'agences de financement : Agence nationale de la recherche, Institut national du Cancer, Agence nationale de recherche sur le sida, les hépatites virales et les maladies infectieuses émergentes, sans oublier les différents appels à projets financés directement par le ministère de la santé... L'environnement dans lequel nos chercheurs doivent naviguer pour obtenir des financements est d'une complexité inouïe, que l'absence de règles harmonisées en matière d'appels à projets vient aggraver.

Dans ce contexte, il a été décidé en 2010 de créer un nouveau mode d'organisation et de financement de la recherche biomédicale, sous la forme d'instituts hospitalo-universitaires. Nés des travaux de la Commission sur l'avenir des CHU, les IHU avaient vocation à réunir au sein d'une structure autonome, sur un lieu unique et autour d'une seule thématique, les acteurs des activités de soin, de recherche, de valorisation et d'enseignement, afin de développer des actions synergiques.

En pratique, en 2011, un premier appel à projets dans le cadre du PIA 1 a permis de faire émerger six IHU, auxquels ont été attribués 350 millions d'euros pour une période de huit ans. En 2017, dans le cadre du PIA 3, un second appel à projets a abouti à la sélection d'un 7<sup>ème</sup> IHU, doté de 50 millions d'euros sur dix ans. J'attire votre attention sur le fait que les IHU ne sont pas soudainement sortis de terre : les PIA ont octroyé le label IHU à des structures ou des projets dont certains étaient déjà très avancés, et qui réunissaient les caractéristiques requises.

La création des IHU poursuivait trois finalités : combler le manque de financement de la recherche translationnelle, renforcer la coordination entre les acteurs

académiques et économiques et concentrer des moyens publics conséquents sur des thématiques de recherche prioritaires, dans lesquelles notre pays fait preuve d'excellence.

Nos travaux ont montré que les IHU ont pleinement rempli ces différents objectifs.

Ce modèle original a fait la preuve de son efficacité au cours des dix dernières années, en rapprochant les structures de recherche et de soin, les acteurs privés et les acteurs publics, de manière à favoriser le développement de la recherche translationnelle. Il s'agit là du sentiment partagé par la plupart des organismes et tutelles que nous avons auditionnés, mais aussi du bilan objectif dressé par le jury international du PIA dans sa dernière évaluation en 2019.

Nous avons également acquis la conviction, au cours des auditions et déplacements réalisés, que la dotation publique allouée aux IHU a constitué un accélérateur vertueux, permettant de renforcer l'attractivité de ces structures tout en mobilisant plus efficacement diverses sources de financement, qu'il s'agisse de recettes issues des contrats industriels ou d'activités de valorisation, de levées de fonds caritatives, ou encore d'appels à projets régionaux, nationaux ou internationaux.

Nous sommes donc parvenus à la conclusion que la création des IHU a permis de répondre efficacement à des carences bien identifiées s'agissant de l'organisation et du financement de la recherche biomédicale. Dans ce contexte, nous avons centré notre réflexion sur l'avenir de ces structures ; en effet, les financements du PIA à destination des six premiers IHU ont vocation à s'éteindre en 2024. Par ailleurs, étant donné le succès de ce modèle, se pose la question de le répliquer à plus grande échelle. À cet égard, je voudrais souligner que quand nous nous sommes emparés de la question des IHU, nous avons l'intuition qu'il s'agissait d'un sujet d'avenir ; ces derniers mois nous ont donné raison, puisque le Gouvernement a fait part en juillet dernier de sa volonté de créer six nouveaux IHU.

**M. Thierry Meignen, rapporteur spécial.** – Nos préconisations prennent ainsi la forme de deux grandes orientations complémentaires. Premièrement, les IHU demeurent des structures jeunes et fragiles, qui doivent être confortées. Deuxièmement, il nous paraît nécessaire de tirer les leçons des dernières années pour réunir les conditions de réussite des six futurs IHU.

En premier lieu, nos travaux ont mis en exergue certaines des fragilités des IHU ; il nous semble indispensable d'y remédier, afin de maximiser l'impact de ces structures sur la recherche et le soin, tout en garantissant leur pérennité.

Ainsi, le modèle économique des IHU n'est pas encore abouti. Celui-ci reposait initialement sur l'hypothèse qu'avec un financement de base non pérenne, les IHU pourraient générer des recettes substantielles par le biais de leurs activités de valorisation, leur permettant à terme de s'autofinancer. Néanmoins, ce postulat se révèle assez éloigné de la réalité : les revenus générés par les contrats industriels demeurent irréguliers, le potentiel d'incubation des IHU est par définition limité, et les activités de prise de brevets sont rarement très lucratives. Dans ce contexte, nous estimons que l'État doit continuer à soutenir les IHU, même si ces derniers ont vocation à ne plus recourir aux financements du PIA à compter de 2024. Ce soutien pourrait prendre la forme d'une dotation socle, renouvelable à intervalles réguliers, à l'issue d'une évaluation indépendante de ces structures.

Il nous semble également que la stabilisation du modèle économique des IHU passe nécessairement par une clarification des modalités de partage des recettes issues de la valorisation ; à cet égard, nous sommes favorables à la désignation au sein de chaque IHU d'un mandataire unique pour les opérations de valorisation. Il nous a été indiqué que certaines structures peinaient à avancer sur ce sujet ; il pourrait donc être opportun de conditionner l'octroi de la dotation socle à compter de 2024 à la désignation d'un tel mandataire unique.

Plus généralement, les attendus des IHU en termes de valorisation gagneraient à être clarifiés et formalisés, à l'aune de l'expérience accumulée au cours des dernières années.

Nous avons également identifié certains problèmes de gouvernance, qui nuisent à l'efficacité des actions entreprises. Les IHU ont ainsi été portés par des personnalités scientifiques charismatiques, et restent très étroitement identifiés à leur fondateur ; pour garantir la pérennité des IHU, il nous paraît indispensable de mettre en place, dans chaque structure, une procédure normalisée de renouvellement des dirigeants.

En parallèle, nous avons pu constater que les relations entre les IHU et leurs membres fondateurs demeurent dans certains cas sources de tension. Pour apaiser ces dernières, le caractère collégial de la gouvernance pourrait être renforcé, afin d'associer plus étroitement les membres fondateurs aux décisions relatives à la stratégie scientifique et aux choix d'investissement des IHU.

Enfin, il nous est apparu que la collaboration entre les IHU et les CHU demeure souvent malaisée, ce qui entrave le développement d'actions synergiques. Pour le dire clairement : l'activité des IHU n'a pas toujours eu l'effet escompté en termes d'amélioration de la prise en charge des patients. Afin de favoriser une diffusion des innovations jusqu'au lit des patients, l'implication du ministère de la santé dans le pilotage des IHU pourrait être accrue.

J'en viens à notre deuxième grande orientation, relative aux six futurs IHU. Si nous sommes favorables à l'extension de ce modèle, il nous semble primordial de tirer les leçons des deux premières vagues d'appels à projets, afin de créer les conditions de réussite des futurs IHU.

Tout d'abord, nous estimons que le succès des IHU tient en grande partie à l'autonomie que leur confère leur statut de fondation de coopération scientifique ; ce statut constitue un gage de flexibilité, de réactivité et de proximité pour les entreprises. Dans ce contexte, et à rebours des choix qui ont été réalisés lors du lancement de la 2ème vague de l'appel à projets, nous sommes convaincus qu'il faut à nouveau autoriser la création de structures juridiques dotées de la personnalité morale pour porter les IHU.

En parallèle, l'expérience a montré que les projets qui ont le mieux réussi s'appuyaient sur des centres déjà bien établis, à la tête de réseaux structurés. Ce critère de sélection doit être renforcé lors du prochain appel à projets, pour garantir un rayonnement large des IHU.

Il nous paraît également souhaitable que les IHU déjà labellisés soient directement associés aux réflexions préalables au lancement du nouvel appel à projets, afin de pouvoir bénéficier de leur retour d'expérience.

Enfin, nous avons pu constater que l'implication des régions a souvent constitué un élément déterminant dans la réussite des IHU. Ce facteur de succès gagnerait à être davantage pris en compte à l'avenir.

Pour conclure, je voudrais rappeler que les IHU n'ont pas vocation à devenir le modèle prédominant d'organisation de la recherche biomédicale en France ; ces structures doivent être appréhendées comme des outils complémentaires de l'écosystème existant, dont nous devons préserver la diversité et le caractère compétitif.

Soyons réalistes : la qualité des travaux réalisés par les IHU dépend *in fine* étroitement de la politique scientifique menée par leurs partenaires publiques. Par conséquent, il est primordial de donner aux établissements nationaux des moyens à la hauteur des enjeux en matière de santé. Dans l'immédiat, la priorité doit être donnée à une simplification de la tuyauterie financière, afin de faciliter l'accès des chercheurs aux financements disponibles. À cet égard, la mise en place de règles harmonisées entre les différents guichets d'appels à projets constituerait une première avancée notable.

**Mme Laure Darcos, rapporteure pour avis.** – Je vous remercie de m'avoir invitée. Le sujet des IHU a été abordé lors de l'examen de la loi de programmation de la recherche et avait à l'époque fait couler beaucoup d'encre.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Ma première question porte sur les sept IHU existants : pourquoi n'existe-t-il pas d'IHU dédié aux cancers ? Par ailleurs, je m'interroge sur le manque de collaboration entre les IHU et les CHU évoqué par les rapporteurs : pourriez-vous nous en dire davantage ? Enfin, vous avez évoqué l'implication des régions qui semble être un facteur de succès. Pour quelles raisons ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je m'interroge sur la recommandation n°4 qui vise à mettre en place, au sein de chaque IHU, une procédure normalisée de renouvellement des dirigeants. Est-ce le fruit des circonstances du moment qui vous amène à vous interroger sur ce sujet ? Existe-t-il une particularité dans la gouvernance des IHU ? L'exemple du professeur Raoult témoigne-t-il d'une problématique singulière des dirigeants ?

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous rappelle que les lignes directrices en matière de contrôle adoptées récemment par la Conférence des présidents nous invitent à nous prononcer sur les recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux, en sus de l'autorisation de la publication de leur rapport d'information. Aujourd'hui, les rapporteurs spéciaux nous présentent treize recommandations. Nous pourrions revenir sur celles qui sont les plus emblématiques.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Il existe déjà un organisme chargé de coordonner la recherche scientifique et la lutte contre le cancer ; il s'agit de l'Institut national du cancer (INCa). L'existence d'une telle structure de coordination, à l'échelle nationale, justifie l'absence d'IHU dans ce domaine.

S'agissant de la procédure de renouvellement des dirigeants, il s'agit d'une recommandation formulée de longue date afin de permettre une amélioration de la gouvernance des IHU. Cette proposition n'a donc pas de lien avec l'IHU de Marseille ; il s'agit d'une proposition d'amélioration régulièrement avancée, mais que nous continuons à porter, parce que des marges de progression existent encore.



**M. Thierry Meignen, rapporteur spécial.** – Pour répondre à la question de Sylvie Vermeillet, le déficit de collaboration entre les IHU et les CHU résulte notamment d'une faible implication du ministère de la santé dans le pilotage des IHU. Lors des auditions, il nous a ainsi été indiqué que la coopération opérationnelle entre ces structures était malaisée et était peu propice au déploiement de synergies. Dès 2017, le Comité de visite du jury international des IHU soulignait que « *les défis budgétaires qu'ont à relever les CHU pèsent sur les relations qu'ils entretiennent avec les IHU. Une partie du problème tient à ce qu'il existe des canaux de financements publics différents pour la recherche hospitalière et les soins cliniques, ce qui conduit à des ambiguïtés et à des tensions, sinon à des jalousies parfois* ».

C'est ainsi que pour quatre IHU, les activités de soins restent du seul ressort des CHU et ne rentrent pas dans le périmètre des IHU. *A contrario*, les IHU directement impliqués dans la prise en charge des soins, ne sont pas toujours perçus de manière positive par les CHU, tels que ceux de Strasbourg ou Marseille, pour lesquels cette organisation génère une démutualisation des équipements. Les activités de IHU n'ont pas toujours permis de rapprocher autant que souhaité les enjeux de recherche et de santé.

**M. Claude Raynal, président.** – Messieurs les rapporteurs, pourriez-vous nous indiquer quelles sont, selon vous, vos recommandations les plus importantes ?

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Le rapport présente les recommandations globalement dans l'ordre de priorité. La première d'entre elles est la continuité du financement des IHU, en maintenant une dotation socle. Initialement, il était prévu que les IHU puissent s'autofinancer par la valorisation de leurs travaux et le dépôt de brevets. Néanmoins, le soutien financier à la recherche se révèle essentiel pour maintenir un niveau d'activité compétitif. Il revêt également une portée symbolique : nous devons encourager les structures qui font preuve d'excellence et soutenir leurs efforts en ce sens. Notre dernier déplacement s'est fait au sein d'un IHU réussissant à mobiliser des fonds privés importants, par le biais des contrats avec les industriels et du mécénat. Néanmoins, il nous a été indiqué que le financement public demeurerait indispensable pour équilibrer le budget global.

Notre deuxième recommandation porte sur la désignation d'un mandataire unique. Il nous paraît important de mettre en place un tel mandataire unique, afin que les acteurs privés soient en mesure d'identifier rapidement le bon interlocuteur.

**M. Thierry Meignen, rapporteur spécial.** – La troisième porte sur la clarification des attendus en termes de valorisation. Nous estimons qu'il faut désormais élaborer des lignes directrices applicables à l'ensemble des IHU.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Nous souhaitons également insister sur la recommandation n°8 : nous pensons que la fondation de coopération scientifique constitue une structure adéquate pour porter les projets IHU. Les auditions nous ont confortés dans cette vision : la création d'une structure juridique autonome dotée de la personnalité morale permet de gagner en visibilité et d'encourager l'apport de financements privés.

Enfin, les régions jouent un rôle important dans le financement des IHU. La recherche biomédicale requiert des équipements onéreux tels que les imageries par résonance

magnétique (IRM). Il faudrait réfléchir à des modalités normalisées d'association des régions au pilotage et au financement des IHU.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci, messieurs les rapporteurs spéciaux. Je souhaiterais simplement revenir sur un point de votre propos : c'est la notion de « soutien symbolique de l'État »...

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – En effet, ce soutien n'est pas symbolique, puisqu'il s'agit de 50 millions d'euros par IHU ! C'est le symbole du soutien de l'État qui est essentiel.

**M. Claude Raynal, président.** – Je suis tout à fait d'accord, et pour avoir été longtemps chargé de valorisation entre l'université et le monde industriel, je ne connais pas en France de financements extérieurs qui seraient de nature à couvrir l'ensemble des frais d'une structure de recherche. Aux États-Unis par exemple, il existe des fondations financées par des milliardaires, mais c'est un modèle qui n'existe pas en France. En réalité, ceux qui financent ce type de travaux sont souvent ceux qui espèrent pouvoir en tirer, à un moment donné, un avantage, comme les laboratoires pharmaceutiques. Ce n'est pas du tout dans l'esprit des fondations que l'on peut connaître aux États-Unis. Il est donc important pour la recherche que demeure cette possibilité de soutien de l'État, ne fût-ce que pour que les instituts eux-mêmes aient une certaine liberté d'orientation de leurs recherches et ne soient pas dans un système totalement guidé.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Le modèle financier n'est pas si simple et on a créé au sein des CHU – puisque les CHU avaient l'ambition de pouvoir organiser la recherche sur le territoire – un corps étranger qui a toute vocation à perdurer, à vivre à côté des CHU ou dans les CHU, mais qui nécessite un soutien financier de l'État.

**Mme Laure Darcos, rapporteure pour avis.** – Votre rapport est vraiment passionnant. Dans le cadre de mes activités en tant que rapporteure pour avis du budget de la recherche au sein de la commission de la culture, j'ai été très vite alertée par l'Inserm et par l'INCa, qui manquaient de financement sur certains programmes, ne serait-ce que pour créer des cohortes de malades sur des vaccins à venir. En effet, seul le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation finançait la recherche fondamentale. En 2019, j'ai donc rencontré des conseillers santé de l'Élysée et de Matignon qui m'ont indiqué qu'un fléchage spécial du ministère de la santé sur la recherche fondamentale n'était pas à l'ordre du jour.

Je crois avoir compris qu'il existait à l'époque des tensions entre l'Inserm et les IHU ; savez-vous si la situation s'est arrangée depuis ? Avez-vous entendu l'Inserm et l'INCa à ce sujet ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Votre recommandation n° 2 porte sur la désignation obligatoire d'un mandataire unique pour la valorisation. Quelle est la situation actuelle pour les IHU ? Ce mandataire unique n'existe-t-il pas déjà ?

Par ailleurs, et même si je ne veux pas faire de sémantique, la recommandation n° 6 mentionne « une politique d'emploi plus soutenable ». Le manque de précision du mot « soutenable » soulève beaucoup d'interprétations. Cela m'amène à émettre une réserve sur cette formulation.

Enfin, je partage l'avis du Président Raynal sur les fondations. Je préside moi-même une fondation intervenant en matière d'aménagement, en coopération avec deux pays, le Mali et les Comores. C'est une structure adaptée dans ce cas, mais pas dans toutes les situations.

Enfin, lorsque je lis dans la recommandation n° 5 qu'il faudrait associer davantage les membres fondateurs aux décisions de recrutement, je suis réservé et aimerais connaître les limites de cette association.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Il n'y a rien d'étonnant à ce que des tensions ponctuelles surgissent entre l'Inserm et les IHU : le premier constitue un acteur historique, tandis que les seconds sont plus récents et fonctionnent de manière autonome. De plus, les IHU ont bénéficié de financements importants, de l'ordre de 350 millions d'euros sur huit ans ; l'Inserm pourrait souhaiter que ces fonds lui soient directement versés. Néanmoins, la collaboration sur le terrain est tout à fait satisfaisante, et l'Inserm reconnaît que les IHU ont enregistré de très bons résultats.

Le sujet de l'autonomie stratégique revient de plus en plus dans le débat public ; or cette dernière ne se joue pas qu'au niveau industriel, mais possède une dimension sanitaire. Nous devons nous donner les moyens de conserver une autonomie stratégique dans le domaine de la recherche biomédicale.

Je reviens à présent sur la question du mandataire unique : actuellement, la situation varie selon les IHU. Si certains ont désigné un mandataire unique, tel n'est pas le cas d'autres structures, où chaque contrat conclu donne lieu à une renégociation entre les différents partenaires, ce qui se traduit par un allongement des délais. Nous estimons qu'il serait bien plus efficace qu'à l'échelle de chaque IHU, il y ait un seul mandataire, un même interlocuteur qui négocierait tous les contrats avec les acteurs industriels.

Concernant la recommandation n° 6 et la « politique d'emploi plus soutenable » à mettre en œuvre, il faut savoir qu'actuellement, les IHU étant programmés pour une période déterminée de par leur financement, ils ne s'engagent pas dans des politiques d'emploi durable, parce que leur avenir n'est pas assuré. Par « plus soutenable », nous entendons donc « durable », avec des recrutements majoritairement en contrats à durée indéterminée.

**M. Pascal Savoldelli.** – C'est avec sincérité que le rapporteur spécial parle de la place que prend la politique contractuelle dans les IHU, mais « soutenable » possède un autre sens. Je ne veux créer aucune polémique, car je ne connais pas bien ce modèle financier et économique, et je me méfie des effets du « soutenable ».

L'autre point qui m'interpelle, dans la recommandation n° 6, est votre préconisation d'« associer davantage les membres fondateurs aux décisions de recrutement ».

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Ce point est en effet important, car actuellement, c'est sur les membres fondateurs que repose en grande partie le « risque employeur », alors qu'ils n'ont pas leur mot à dire s'agissant des recrutements. Dans la logique du « qui paie décide », il n'est pas anormal que les membres fondateurs soient davantage associés à ces décisions.

*La commission adopte les recommandations des rapporteurs spéciaux et autorise la publication de leur communication sous la forme d'un rapport d'information.*

**Mesures de soutien à l'industrie aéronautique – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de Mme Françoise Bouygard, conseillère maître à la Cour des comptes, et de MM. Pierre Bourlot, délégué général du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS), Marwan Lahoud, président exécutif de Ace capital partners et Pierre Moschetti, sous-directeur de la construction aéronautique à la direction générale de l'aviation civile (DGAC)**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous allons procéder à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le soutien public à la filière aéronautique. Ce rapport s'intitule « le soutien public à la filière aéronautique : des aides d'urgence efficaces, une transformation à accélérer ».

Si Airbus a annoncé la semaine dernière des résultats exceptionnels, qu'il domine actuellement son concurrent Boeing et qu'il prévoit une trajectoire ambitieuse de reprise des cadences de production de ses A320, nous savons que le secteur aéronautique dans son ensemble a été durement affecté par la pire crise de l'histoire aérienne et qu'il est encore convalescent. Outre cette situation conjoncturelle délicate, il est engagé dans un processus de transformation profonde dominé par le défi de la décarbonation du transport aérien. Dans un tel contexte, une étude relative aux soutiens publics apportés à la filière trouve tout son sens. Je remercie Vincent Capo-Canellas de nous l'avoir proposée.

Je salue la présence de Madame Françoise Bouygard, conseillère maître et présidente de la formation interjuridictions qui a réalisé cette enquête. Elle nous en présentera les principales conclusions.

Je souhaite également la bienvenue à Monsieur le Général Pierre Bourlot, délégué général du groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS), à Monsieur Marwan Lahoud, président exécutif de la société *Ace capital partners* et à Monsieur Pierre Moschetti, sous-directeur de la construction aéronautique à la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Après la présentation de l'enquête par la Cour des comptes, notre collègue Vincent Capo-Canellas nous livrera son analyse, en tant que rapporteur spécial du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », et nos invités pourront ensuite réagir aux conclusions de l'enquête et à ces observations.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Sans plus attendre, je laisse la parole à Madame Françoise Bouygard pour qu'elle nous présente les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

**Mme Françoise Bouygard, conseillère maître.** – Ce rapport est composé de cinq parties. Un rapport général national et quatre cahiers territoriaux.

Je vais commencer par un rappel de la méthodologie de l'enquête et de son champ qui relève de l'industrie aéronautique dans toutes ses composantes, mais seulement de celle-ci. Aussi, dans notre enquête, nous ne traitons ni du transport aérien ni du secteur

aéroportuaire, ni du spatial. Dans notre rapport nous avons retenu différentes acceptions du périmètre de l'industrie aéronautique : un périmètre dit « cœur de filière » et un autre plus large. Nous avons mobilisé des données du GIFAS mais également de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Les aides concernées par notre enquête sont à la fois celles qui ont été spécifiquement ciblées sur la filière aéronautique mais également les dispositifs transversaux qui ont été déployés pour l'ensemble des entreprises tous secteurs confondus.

Avec le concours de trois chambres régionales des comptes (Occitanie, Pays-de-la-Loire et Nouvelle-Aquitaine), nous avons fait un focus sur quatre régions : Île-de-France, Occitanie, Pays-de-la-Loire et Nouvelle Aquitaine. Ces quatre régions représentent 75 % des emplois du secteur. Elles sont donc très représentatives de la filière.

Nous avons procédé à une cinquantaine d'entretiens avec des entreprises.

Nos travaux se sont arrêtés au 31 décembre 2021. Je le précise car nous sommes conscients que beaucoup de choses se sont passées depuis.

Notre rapport est organisé en trois parties.

Nous avons d'abord fait un point sur la situation de la filière avant la crise. La filière était alors très dynamique. Elle représente le premier excédent commercial de l'économie française. Elle est le deuxième secteur de l'économie française en termes de recherche et développement après l'automobile. Elle a dégagé 19,4 milliards d'euros de valeur ajoutée en 2019. Elle représente 155 000 emplois dans une acception restrictive du périmètre, 263 000 emplois si l'on retient un champ élargi. L'industrie française est présente sur l'ensemble des segments de la filière. Mais je voudrais souligner que l'on se situe sur un marché à l'échelle mondiale et, par exemple, Boeing recourt à de nombreux sous-traitants français.

Les emplois du cœur de filière se concentrent sur les régions Occitanie, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Pays-de-la-Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Néanmoins il faut souligner que l'impact de l'industrie aéronautique sur ces territoires est différent. Il est beaucoup plus important pour l'Occitanie que pour l'Île-de-France dans la mesure où cette dernière peut s'appuyer sur d'autres points forts industriels.

Le secteur est très structuré autour du GIFAS. Il bénéficiait déjà d'un soutien public assez important avant la crise. Ce soutien relevait de toutes les composantes de la politique industrielle et de l'intervention publique : participation au capital des sociétés (soit par le biais de l'agence des participations de l'État soit via Bpifrance), aides à la R&D, aides au développement industriel avec les avances remboursables, soutien à l'export, commandes publiques, aides à la formation, appui aux petites et moyennes entreprises (PME), *etc.*

Ce secteur est un exemple de politique industrielle verticale bien intégrée. Cet aspect a je pense joué un rôle déterminant dans la période de crise.

Malgré un dynamisme global, il existait déjà des facteurs de tension avant la crise. Je vais citer les quatre principaux.

La filière demeure très fragmentée.

Son dynamisme n'était pas homogène. Les fournisseurs de Boeing rencontraient déjà des difficultés du fait des déboires de l'avionneur américain avec son 737 max. Le segment des avions de lignes monocouloirs était très dynamique mais celui des longs courriers ou le marché des hélicoptères commerciaux n'étaient pas logés à la même enseigne.

Les études de l'INSEE montraient qu'il existait déjà des difficultés de recrutement sur certains profils essentiels.

La crise s'est traduite par un effondrement du transport aérien qui a affecté le chiffre d'affaires et la production industrielle du secteur aéronautique en raison de l'arrêt des commandes d'avions mais aussi, et c'est moins connu, l'arrêt de la maintenance des aéronefs qui pèse aussi très lourdement sur l'activité du secteur.

Face à ce choc considérable, le soutien public a été massif et rapide. Différents types de dispositifs ont été mis en œuvre.

Premièrement, des dispositifs de soutien à la trésorerie. Parmi eux, des dispositifs transversaux tels que les prêts garantis par l'État (PGE), les avances remboursables et les prêts à taux bonifiés, les reports de charges fiscales et sociales. Deux dispositifs de soutien à la trésorerie ont été spécifiquement dédiés au secteur. Il s'agit du PGE aéronautique, dit « PGE aéro », et de l'accélération du paiement des factures par la direction générale de l'armement (DGA).

Deuxièmement, des aides au maintien de l'emploi et de l'activité. Des dispositifs de droit commun comme l'activité partielle et l'activité partielle de longue durée (APLD), le fonds de solidarité, le fonds national de l'emploi et des dispositifs de soutien au recrutement des jeunes en alternance, en apprentissage et en contrats de professionnalisation.

Troisièmement, un appui aux débouchés avec un soutien à l'export renforcé, des commandes publiques anticipées, notamment dans le domaine militaire.

Quatrièmement, des dispositifs qui visent à transformer et consolider le secteur. Il est intéressant de constater qu'alors même que l'on se situe dans la réponse à l'urgence de la crise on est déjà dans la perspective de consolider et de transformer la filière à moyen-long terme. Parmi ces dispositifs on peut citer la création du fonds *Ace aéro partenaires*, d'un fond de modernisation ainsi qu'une majoration des aides à la R&D.

Au total, le plan de soutien au secteur aéronautique prévoyait de consacrer plus de 8 milliards d'euros à la filière. À la fin de l'année 2021, 7,2 milliards d'euros ont été engagés. Ce plan se compose d'aides directes pour environ 2 milliards d'euros, le reste étant constitué de garanties.

Les collectivités territoriales ont aussi agi. Dans trois des quatre régions que nous avons étudiées, les présidents des conseils régionaux nous ont indiqué qu'ils avaient souhaité agir dans le cadre de dispositifs transversaux ouverts à l'ensemble des entreprises de leur territoire. Ils n'ont pas souhaité mettre en place des dispositifs ciblés sur l'industrie aéronautique.

Nous nous sommes efforcés de chiffrer l'effort régional que nous estimons à environ 110 millions d'euros d'aides directes.

Dans l'ensemble, ces mesures d'urgence ont permis de stabiliser le tissu industriel et de limiter les conséquences sur l'emploi, même si les travaux du GIFAS montrent que le niveau des nouvelles embauches a été considérablement réduit en 2020 et en 2021. Ce sont d'abord les emplois précaires qui ont été supprimés. Il apparaît néanmoins que la baisse de l'emploi est sans commune mesure avec celle du chiffre d'affaires, ce qui montre que les mesures se sont bien révélées efficaces.

Certaines inquiétudes persistent s'agissant de la période de sortie de crise. La reprise d'activité semble graduelle et différenciée selon les segments. Les contraintes financières et commerciales vont s'accroître et d'abord pour les entreprises de petite taille, d'abord car elles vont se retrouver confrontées au remboursement de leurs PGE mais également car les tensions sur la compétitivité vont devenir plus fortes. On craint que les sous-traitants ne puissent absorber la hausse des cadences de production demandée par les donneurs d'ordre. Par ailleurs, les difficultés de recrutement demeurent. Tout cela plaide pour un accompagnement de la sortie des dispositifs d'urgence et de relance.

Des défis structurels qui préexistaient à la crise l'ont en quelque sorte enjambée et ils se présentent plus que jamais au secteur.

Le premier d'entre eux est le défi de la compétitivité. Assez vite, le duopole Airbus-Bœing devrait prendre fin et de nouveaux concurrents devraient émerger. Ils seront notamment chinois et portés non seulement par un soutien étatique fort mais également par la profondeur d'un vaste marché intérieur qui constitue un atout absolument considérable.

La filière doit moderniser ses modes de production et d'organisation pour s'engager dans ce que l'on appelle « l'usine du futur ». Le secteur a déjà enclenché cette dynamique qui a pu être amplifiée par le fonds de modernisation. Mais ce dernier est aujourd'hui pratiquement totalement engagé. Il s'agit donc de réfléchir aux outils qui pourraient lui succéder.

Sur le volet de la consolidation, là aussi un fonds spécifique a été créé. À la fin de l'année 2021, ce fonds avait donné lieu à peu de réalisations concrètes mais des projets étaient en instance. Monsieur Lahoud pourra nous préciser s'ils vont aboutir prochainement. Nous pensons qu'il faudra encore accentuer l'effort de consolidation même si on a conscience que la crise n'était pas le moment le plus approprié pour cela.

La question de l'attractivité des emplois et de l'adaptation des compétences reste un impératif pour le secteur. Elle se posait déjà avant la crise et l'aéronautique n'est pas le seul secteur concerné par ces problématiques. L'attractivité de la filière était forte avant la crise. Elle avait l'image d'une filière de grande réussite technologique. Aujourd'hui, cette image s'est dégradée, notamment du fait des critiques relatives à la contribution du transport aérien au dérèglement climatique. La jeunesse est particulièrement sensible à ce sujet. On observe aujourd'hui des tensions de recrutement qui peuvent conduire à ralentir les possibilités de reprise des cadences chez les sous-traitants.

L'accompagnement de l'évolution des métiers et des qualifications est nécessaire mais là aussi, la filière ne part pas de zéro. Elle a réfléchi à ces sujets, notamment avec la signature d'un engagement pour le développement de l'emploi et des compétences (Edec). Cependant, cet engagement arrive à échéance en 2022. Par ailleurs nous nous interrogeons sur les capacités du tissu des très petites entreprises (TPE) et PME à relever ces défis de développement de la formation et des compétences.

L'exigence de décarbonation n'est pas le plus mince des défis du secteur. Pour avoir un vrai impact sur les émissions de CO<sub>2</sub>, il est nécessaire de se lancer dans des évolutions technologiques extrêmement profondes, d'où notre recommandation d'aller plus loin dans l'analyse des conditions nécessaires pour relever ce défi.

Je conclus sur nos recommandations. La première consiste à poursuivre l'effort d'identification et de suivi des TPE et PME aéronautiques en difficultés afin, si nécessaire, de les aider à s'adapter aux enjeux de transformation de la filière. Par là, nous visons à inciter les administrations territoriales de l'État et les collectivités territoriales à poursuivre ce qui a été mis en place avec succès pendant la crise, c'est-à-dire un suivi rapproché des entreprises en difficulté. Notre crainte est que dans un contexte d'amélioration globale de la situation du secteur, ce suivi de proximité soit abandonné. J'en profite pour préciser que nous avons pu constater que les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) ont été à la manœuvre pendant la crise et qu'elles ont su réunir autour de la table les collectivités territoriales et les représentants des entreprises.

La deuxième recommandation est de compléter le dispositif visant à faciliter la consolidation ou le rapprochement de TPE et PME de la filière. Nous pensons que les régions et leurs outils pourraient être davantage mobilisés sur cet objectif.

Notre troisième recommandation consiste à suivre la mise en œuvre des différentes actions en faveur de la formation et du développement des compétences pour le secteur de l'industrie aéronautique. On pourrait considérer que cette recommandation est un peu « molle ». Je rappelle néanmoins une difficulté qui est celle d'une compétence de formation partagée entre les régions, l'État, Pôle emploi, les entreprises, les branches, *etc.* Aussi il nous semble nécessaire qu'un acteur doté d'une vision panoramique s'assure que tous les engagements soient respectés. C'est pour cette raison que nous avons adressé cette recommandation à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Notre quatrième recommandation est d'élaborer des scénarios industriels, avec les coûts et financements associés, pour la décarbonation de l'aviation. Nous avons noté la feuille de route élaborée par le conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac) mais il nous semble que cette question nécessite des transformations qui dépassent la seule industrie aéronautique. Aussi, il nous semble nécessaire d'adopter une feuille de route plus globale en réfléchissant aux moyens financiers associés puisque des investissements très importants devront être réalisés.

Notre dernière recommandation suppose d'impulser une stratégie européenne et internationale permettant d'accélérer le passage à une aviation décarbonée. Tous les acteurs sont conscients de cette nécessité mais nous avons souhaité le rappeler pour que ce soit érigé en priorité. Si l'on veut rester compétitif tout en ayant une aviation décarbonée, il faut que des négociations internationales soient menées sur ces sujets.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vais maintenant demander à notre collègue rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas de bien vouloir réagir à la présentation qui vient de nous être faite par la Cour.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je tiens d'abord à vous remercier Madame la présidente et Monsieur le rapporteur général ainsi que tous les magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes qui ont contribué à cette



formation interjuridictions qui nous donne un regard à la fois national et ciblé sur les régions qui ont la plus forte implantation aéronautique. Je tiens à saluer la richesse de ce rapport.

Vous l'avez rappelé Madame la présidente, le secteur a sans doute vécu la crise la plus forte de son histoire. Vous avez aussi rappelé à quel point cette industrie contribuait positivement à notre balance extérieure à hauteur de 31 milliards d'euros en 2019. Cette industrie est stratégique et je rappelle que la France reste l'un des deux pays au monde, peut être trois un jour, capables de concevoir un avion de A à Z.

Vous avez rappelé dans votre rapport la baisse de 8 % de l'emploi dans le secteur ce qui témoigne de l'importance de la crise. Pour les PME la baisse a même atteint 16 % hors intérim.

C'est donc à double titre que la commission des finances avait demandé à la Cour des comptes un éclairage sur le sujet. Premièrement car nous avons conscience des difficultés rencontrées par le secteur et deuxièmement parce que nous savons, et c'est un peu une injonction contradictoire, que dans le même temps on lui demande d'accomplir un saut technologique et de réussir une transition écologique qui est attendue par tous. Aussi, l'une des premières questions que je me pose est de savoir s'il est possible de réussir une telle transformation à un moment où le trafic reste atone, particulièrement en Europe et en France. On observe une forme de décorrélation entre des commandes d'avions qui repartent, et l'on peut s'en féliciter, et un trafic qui demeure faible.

Dans son rapport, la Cour souligne la charte d'engagements destinée à améliorer les relations entre les donneurs d'ordre et la chaîne des sous-traitants. Des bénéfices concrets en ont résulté. Je serais curieux d'en connaître le bilan.

Au cours de la période, des restructurations ont quand même eu lieu, des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) ont été menés à bien. Il est permis de se demander s'il n'y a pas eu un effet d'aubaine et si la crise n'a pas permis à certaines entreprises d'anticiper leurs restructurations tout en bénéficiant d'un certain nombre d'aides. C'est une question polémique mais la commission des finances se doit de la poser. Les aides étaient toutefois nécessaires faute de quoi le secteur aurait eu le plus grand mal à traverser cette période.

Je voudrais insister sur plusieurs points. D'abord le secteur n'est pas encore sorti de la crise. Ensuite, si l'on observe une amélioration de la situation, la question qui se pose désormais est de savoir dans quelles conditions nous allons sortir des dispositifs d'urgence et de relance. Il s'agit de déterminer lesquels des dispositifs devront être maintenus, lesquels devront être réinterrogés et comment gérer cette forme d'empilement entre les mesures de droit commun, les mesures spécifiques au secteur, les aides dédiées à la R&D. Je m'interroge sur un risque d'empilement de ces dispositifs.

Sur le court terme, je m'interroge aussi sur la soutenabilité de l'échéancier de remboursement des PGE.

Concernant la forme d'injonction contradictoire que j'ai évoquée, je pense que Monsieur Pierre Moschetti pourra nous éclairer sur la mutation technologique liée à la décarbonation du transport aérien, puisqu'il est reconnu par tous comme un grand spécialiste du sujet. La Cour insiste sur la dimension de très long terme des investissements en R&D nécessaires, que cela constitue un vrai risque pour la filière et qu'il est ainsi normal que l'État soit présent pour la soutenir. On peut néanmoins se poser des questions sur le saut

technologique à envisager. Est-ce que l'innovation de rupture est une perspective réaliste ? On envisage d'aller jusqu'à changer l'architecture de l'avion. Est-ce que c'est cette voie qui doit être suivie ? En parallèle il existe aussi la solution des carburants alternatifs durables.

Concernant l'enjeu des ressources humaines, qui est important à nos yeux, la Cour des comptes insiste sur le besoin de revaloriser l'image de la filière. Il est vrai que c'est un point majeur. Elle développe aussi le besoin de faire évoluer la formation pour l'adapter aux exigences de la transition écologique. J'aimerais savoir si ce constat est partagé et quels dispositifs pourraient être mis en place pour relever ce défi.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous propose de donner la parole au délégué général du GIFAS, Monsieur le Général Pierre Bourlot, pour faire part de ses observations et répondre à ces premières questions.

**M. Pierre Bourlot, délégué général du GIFAS.** – Je voudrais tout d'abord remercier la Cour des comptes pour ce rapport extrêmement riche et qui, je pense, reflète bien la situation de notre secteur. Vous l'avez dit, notre secteur a été frappé de plein fouet par cette crise inattendue alors qu'il était en croissance continue depuis plus de vingt ans.

La filière a traversé la crise grâce au soutien exceptionnel que l'État nous a accordé. Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des dispositifs que vous avez très bien décrits. C'est vraiment grâce à ce soutien que nous pouvons aujourd'hui relever la tête et commencer à entrevoir une reprise.

En 2020, l'activité du secteur a chuté de 28 % et même de 40 % pour le segment de l'aviation commerciale. On est passé d'un chiffre d'affaires de plus de 73 milliards d'euros à moins de 53 milliards d'euros. C'est un choc sans précédent.

Je tiens à souligner que le plan de soutien mis en œuvre par l'État français est une exception en Europe. Les plans d'urgence sectoriels pour l'aéronautique et l'automobile sont des exceptions en Europe. Nulle part ailleurs il y a eu de plans similaires. Des soutiens ont certes été apportés mais ils étaient noyés dans des dispositifs de soutiens transversaux.

Grâce à ces soutiens, les effectifs des membres du GIFAS n'ont diminué que de 4 % en 2020 et l'ordre de grandeur est à peu près le même pour 2021. L'année 2022 s'annonce déjà beaucoup plus positive, puisque l'on espère recruter 15 000 personnes. C'est certes moins qu'avant la crise mais c'est très significatif malgré tout. Nous sommes bien conscients néanmoins qu'en matière d'attractivité, nous avons devant nous un challenge très important.

Les enjeux qui se présentent à nous ont été parfaitement rappelés. Le premier de tous est de répondre à l'urgence climatique. Nous sommes à ce titre engagés au sein du Corac qui rassemble l'ensemble de l'écosystème aérien et qui a coconstruit une feuille de route sur dix ans. Celle-ci est notamment mise en œuvre au moyen d'un triplement des aides de l'État entre 2020 et 2022. On espère poursuivre la mise en œuvre de cette feuille de route au-delà de 2022, notamment grâce au volet aéronautique du plan France 2030 qui vise un avion décarboné à l'horizon 2035. Vincent Capo-Canellas vient d'évoquer les solutions de l'hydrogène et des carburants alternatifs durables. Nous considérons pour notre part que nous devons avancer sur les deux scénarios. Nous sommes convaincus qu'il n'y aura pas de solution unique pour résoudre l'équation de la décarbonation à horizon 2050. Nous nous y sommes engagés et à marche forcée nous nous dirigeons vers cet objectif. Les dimensions

internationales et européennes ont été soulignées dans le rapport de la Cour des comptes. L'Union européenne comme l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont pris des engagements forts. Sur ce point, dans un cadre concurrentiel renforcé et pour que tous les acteurs jouent avec les mêmes cartes, je tiens à rappeler que les normes qui seront fixées doivent être mondiales. Il est évident qu'elles ne doivent pas se limiter à la France ni même à l'Union Européenne.

Le deuxième défi qui nous attend est celui de la solidité de la *supply chain* (la chaîne des fournisseurs) en sortie de crise. Nous avons mis en œuvre au sein du GIFAS, avec l'aide de l'État, des dispositifs qui nous permettent de suivre avec la plus grande attention la santé financière de nos entreprises. Nous avons mis en place un observatoire qui nous permet de considérer qu'à ce stade, et je dis bien à ce stade, il n'y a pas de risques majeurs qui pourraient être de nature à freiner la reprise du secteur. Cependant, et Vincent Capo-Canellas l'a évoqué, nous craignons l'hypothèse d'un effet ciseau entre les remboursements des PGE et la nécessité pour la *supply chain* d'investir pour répondre à l'accélération des cadences de production annoncée par Airbus sur ses avions court et moyen courriers.

Les recrutements constituent clairement notre point d'attention majeur aujourd'hui. En janvier nous avons décidé de lancer un grand plan en faveur de l'attractivité de nos métiers et de notre industrie. Il est nécessaire de redonner l'envie aux jeunes et aux moins jeunes de se tourner vers notre filière. L'industrie aéronautique n'est pas une industrie du passé, elle innove et elle est engagée sur la voie de la décarbonation. Une fois que le transport aérien aura résolu la question des émissions de CO<sub>2</sub>, ce qui n'est pas une mince affaire je l'admets, le transport aérien sera à l'orée d'une nouvelle vie. Nous avons deux axes d'efforts dans notre plan d'attractivité. Premièrement redonner le goût aux jeunes de venir dans l'industrie aéronautique. Deuxièmement, pour répondre aux besoins immédiats de notre industrie, il s'agit de convaincre les demandeurs d'emploi et les personnes en reconversion professionnelle de rejoindre notre filière.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous allons poursuivre avec Monsieur Pierre Moschetti, sous-directeur à la construction aéronautique à la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

**M. Pierre Moschetti, sous-directeur de la construction aéronautique à la DGAC.** – Je voudrais commencer par rendre hommage au travail de la Cour des comptes, d'une immense qualité et d'une très grande justesse. Elle a très clairement pointé les enjeux de transformation qui sont devant nous et s'est livrée à une analyse là aussi très juste des forces et des faiblesses des dispositifs mis en œuvre par l'État.

Je pense que ces dispositifs ont joué leur rôle en faveur de la préservation des emplois. De façon partielle sur les emplois de production mais plus complètement s'agissant des emplois de développement et d'ingénierie souvent plus qualifiés. Heureusement que ces derniers ont été préservés au regard des tensions de recrutements observées aujourd'hui. En effet, cela aurait été plus difficile de monter en compétence en matière d'ingénierie qu'en matière de production, même si cela demeure compliqué dans ce second cas dans la mesure où les emplois de production dans le secteur sont eux aussi très qualifiés.

La clé de la transformation sera de passer d'une logique conjoncturelle de gestion de crise à une logique plus structurelle et ce alors même que la crise n'est pas complètement derrière nous. La crise est encore très présente et les chiffres de l'embellie du segment des courts courriers masque les difficultés rencontrées par de nombreuses entreprises françaises

qui dépendent des longs courriers et par exemple de l'A350 ou de Boeing. La situation reste contrastée.

Il y a deux temps dans la transformation. Celui de la transformation écologique, qui est un temps de moyen-long terme, et celui de la reprise post-crise, de la remontée des cadences et de la rentabilité de la filière dans les conditions pré-crise. Ce temps de la reprise, la Cour des comptes l'a bien signalé, doit être un temps d'extrême vigilance. On peut cependant être moins inquiet que l'on ne pouvait l'être il y a six mois encore s'agissant du risque d'effet ciseau. À ce titre, je souscris sans réserves à ce que la Cour a proposé. Il faudra des observatoires, travailler de manière très étroite avec les régions, surveiller et aider de manière très ciblée certaines entreprises. Cependant je ne pense pas aujourd'hui que l'on se dirige vers des défections massives et systémiques qui nécessiteraient que l'on remette en place des outils dédiés tels que ceux qui ont été mis en œuvre pour la gestion de crise. Aujourd'hui, les dispositifs d'aide en fonds propres qui doivent contribuer à la consolidation du secteur n'ont pas encore complètement joué leur rôle. Il est vrai qu'ils avaient un effet antagoniste pour les chefs d'entreprise qui pouvaient s'interroger sur le fait de savoir s'il était préférable de se consolider ou bien de recourir aux PGE et à l'activité partielle de longue durée (APLD) pour voir venir. Beaucoup d'entreprises ont opté pour ce deuxième choix. Il y aura une transformation compétitive à conduire dans laquelle les dispositifs en fonds propres mis en place dans le cadre du plan de relance joueront tout leur rôle. Leur moment va arriver.

Il sera nécessaire de restaurer la confiance dans la filière à deux niveaux. Il faut d'abord restaurer la confiance du système bancaire qui a déjà été très sollicité. Nous avons eu des signaux, notamment de la part de la Banque de France, qui nous disent que l'image de l'aéronautique dans le secteur bancaire est moins bonne que ce qu'elle a pu être dans le passé. L'État n'a pas vocation à se substituer au secteur bancaire, donc il est impératif de recréer les conditions de cette confiance.

L'autre sujet majeur, la mère de toutes les batailles à court terme, c'est celui de l'attractivité, des recrutements et de l'adaptation de la formation.

Sur le plus long terme et la transition écologique, je voudrais rappeler que l'objectif poursuivi par la filière, au plus fort de la crise, a été de concevoir un plan de transformation pour, au-delà des seules mesures d'urgence, sortir plus fort de celle-ci. Ce qui témoigne d'une capacité à voir loin et à répondre à une crise de court terme, y compris avec des outils de moyen-long terme.

La question posée par Monsieur Vincent Capo-Canellas est tout à fait centrale. Il s'agit de trouver la bonne stratégie en matière de décarbonation. Dans les dix ans à venir va se jouer le renouvellement des *best sellers* qui font vivre la filière aéronautique en France, je veux parler de l'A320 ou encore des moteurs leap. C'est dans la décennie qui vient que tout va se jouer. Aussi, il ne faut pas se tromper.

Les questions de continuité de l'effort à long terme vers la décarbonation du transport aérien sont absolument clefs. Évidemment, les grandes entreprises auront demain un peu plus de marges de manœuvre financière qu'elles n'ont pu en avoir au plus fort de la crise, donc le niveau d'aide publique devra être ajusté en conséquence. Ce débat me dépasse un peu mais il va se poser car les dispositifs financiers ne sont pas pérennisés sur dix ans aujourd'hui. Je pense que tous les deux ans environ, la question de l'ajustement des soutiens publics devra se poser.

Je veux souligner que le Corac fonctionne sur une logique systémique. Il ne s'agit pas de construire des briques technologiques disparates. Nous travaillons avec les grands maîtres d'œuvre qui sont à la manœuvre pour définir ce futur. Ce sont eux qui vont nous dire si nous faisons les bons choix. Aussi, aider les grands donneurs d'ordre tels qu'Airbus ou Safran, reste un sujet, même si ces entreprises vont mieux et tout en continuant d'aider l'ensemble de la filière. On se tromperait en considérant qu'il n'y a plus que les petites entreprises à aider. C'est très clair sur le long terme car les grands choix sur la décarbonation appartiennent aux grands systémiers.

Comment ne pas se tromper sur la stratégie poursuivie ? Je vais aborder ce sujet pour répondre à Monsieur Vincent Capo-Canellas. Nous ne nous sommes pas jetés à corps perdu dans l'avion à hydrogène car c'est un pari absolument fou. J'en profite pour souligner que nous avons la chance d'avoir en France aujourd'hui les avionneurs et les motoristes ayant la vision la plus ambitieuse au monde. Les américains n'ont rien annoncé de cette nature, en tout cas jusqu'à ce matin et la décision de Pratt & Whitney de se lancer dans le moteur à hydrogène. Cette annonce est une grande nouveauté et il semble que les américains commencent tout juste à rejoindre la tendance d'une aviation totalement décarbonée.

Ce défi n'en reste pas moins un pari fou. Au sein du Corac ce pari demeure raisonné. Nous n'avons mis que 10 % des ressources sur l'avion hydrogène car c'est un projet de très long terme et qu'il n'est pas nécessairement avisé d'investir à corps perdu trop tôt. Il faut d'abord savoir faire des choix directeurs, notamment d'architecture, avant de se lancer complètement dans cette technologie et dans des démonstrateurs. Avec les 90 % de financements restants nous avons soutenu les efforts en faveur de la sobriété des avions.

Je souligne que le meilleur carburant reste celui que l'on ne consomme pas. Que le carburant de demain soit du carburant durable ou de l'hydrogène, il sera nécessaire de réduire la consommation énergétique. Je tiens à préciser que l'objectif zéro émission ne constitue pas un droit à consommer, notamment car la ressource énergétique sera rare. Il faut se donner la capacité à travailler à deux échéances et avec deux variantes énergétiques. La technologie, la digitalisation et la modernisation des moyens de production nous permet d'être capable de faire cela. Dans un contexte où les américains et les chinois n'ont pas encore fait le choix de l'hydrogène de façon ferme, il faudra certes avancer très vite, mais tout en restant manœuvrant. Nous devons conserver notre capacité à manœuvrer sur ce sujet au moins encore quelques années afin de maîtriser nos risques. Il s'agit notamment d'éviter les écueils du Concorde et de l'A380 qui ont été condamnés par les américains.

Il est essentiel que l'Europe fixe les standards au niveau mondial dans le cadre de l'OACI. Ce sera des combats de très long terme. La transition énergétique passe aussi par les équipements au sol, les filières d'hydrogène et de carburants durables et l'équipement des aéroports. Or, les normes d'équipement des aéroports ne se décident pas à l'échelle européenne mais au niveau mondial. Un très grand combat réglementaire à l'échelle de la planète nous attend et il doit se nourrir de nos avancées technologiques pour convaincre nos partenaires.

**M. Claude Raynal.** – Nous terminons ce premier tour de table avec Monsieur Marwan Lahoud qui pourra nous faire profiter de sa longue expérience de la filière aéronautique.

**M. Marwan Lahoud, président exécutif de Ace capital partners.** – Je ne reviendrai pas sur l'excellent travail de la Cour des comptes.

Il y a le temps de la crise, le temps de la sortie de crise, mais également le temps du régime permanent. Chacun de ses moments a sa spécificité et requiert des mesures de natures différentes. S'agissant de la période de crise, je crois que nous avons assisté à ce que notre pays sait faire de mieux, à savoir gérer les crises. Si l'on peut se réjouir aujourd'hui d'un impact limité de la crise sur notre industrie en général et sur l'industrie aéronautique en particulier, c'est bien parce que nous avons réagi rapidement et opportunément.

En ce qui concerne la sortie de crise, je partage moi aussi l'idée qu'elle pourrait ne pas être aussi douloureuse que l'on avait pu le craindre mais une surveillance sera néanmoins nécessaire.

L'idée maîtresse lors de la mise en place du fonds *ACE aéro partenaires*, était de considérer qu'il était nécessaire de disposer d'instruments de gestion de crise mais également d'outils pour la sortie de crise. C'est l'objet du compartiment dit « support » du fonds, qui représente 45 % de son montant et qui doit venir au secours des acteurs de la filière qui en valent la peine. Dès le départ j'ai annoncé que l'on ne pourrait pas sauver toutes les entreprises. Le fonds est mobilisé. Au 31 décembre 2021 nous avons investi environ 75 millions d'euros, soit 10 % des levées de financements. Mais désormais nous atteignons 340 millions d'euros d'engagements et nous devrions avoir investi 600 millions d'euros à la fin de l'année 2022. Après un démarrage qui a été lent, nous sommes désormais en avance sur le calendrier d'investissement d'un fonds de cette nature. Le fonds a été mis en place pour une durée de dix ans avec deux ans en option. Je souligne que les opérations de consolidation prennent du temps. Elles supposent des efforts d'explication, de négociation et de conviction. À titre d'exemple, nous devrions conclure prochainement une opération avec l'entreprise Figeac aéro alors que je négocie de façon très étroite avec elle depuis le mois de novembre 2020.

Le temps du régime permanent est essentiel. Il s'agit de répondre à la question suivante : quelle industrie voulons-nous une fois que la crise sera derrière nous ? Ce que nous voulons c'est une industrie plus résiliente à la prochaine crise. Sans me livrer à un palmarès des crises aéronautiques, avec du recul, la crise de 1991 avait été plus violente encore, bien que plus courte. En 1992, le carnet de commandes d'Airbus était négatif, ce qui signifie que le groupe comptabilisait plus d'annulations que de commandes.

Ça a été évoqué, la fin du duopole entre Airbus et Bœing constitue un risque. Pour se prémunir de ce risque, deux obstacles devront être contournés. Le premier est ce que j'appelle « le piège du milieu de gamme ». Ce qui fait la force de l'industrie aéronautique européenne c'est qu'elle a toujours visé à être la meilleure et la plus avancée. Les commandes de vol électriques des appareils A320 en étaient un exemple.

L'autre piège est celui de la norme. Ce que les grands dirigeants de l'aéronautique en Europe sont en train de faire c'est fixer une norme pour tous les autres. À partir du moment où Airbus déclare que son prochain avion sera décarboné, plus personne ne pourra construire un avion qui ne l'est pas. Cependant, lorsque l'on cherche à fixer une nouvelle norme, on ne peut pas faire l'impasse sur la méthode scientifique qui repose sur le doute. On ne peut passer d'une certitude à une autre. Aujourd'hui je ne sais pas répondre à la question de savoir quelle sera l'énergie de l'aviation décarbonée, entre hydrogène et carburants alternatifs durables. Donc il faut explorer les deux options.

L'enjeu de l'attractivité est majeur pour le secteur. Je souligne que la question climatique n'est pas le seul déterminant de cette attractivité. Un travail doit être réalisé pour

expliquer aux jeunes que l'industrie est moderne, qu'elle n'est pas sale et qu'elle est tournée vers l'avenir.

**M. Gérard Longuet.** – L'industrie aéronautique française est une réussite. Il faut en être fier et formuler le vœu qu'elle puisse susciter une relève, avec une nouvelle génération d'acteurs. L'hommage rendu à Clément Ader par la région Occitanie est sympathique et offre une vraie continuité ; une fois qu'on a dit cela, il reste le sujet majeur de la fin du duopole, ce qui se ressent fortement dans les relations que je qualifierai de détestables que plusieurs donneurs d'ordre – mais principalement Airbus et Safran – entretiennent avec leurs équipementiers, leurs sous-traitants et les sous-traitants de ces derniers. Je veux dire par là qu'il n'y a pas de partenariat, et plus on est loin du donneur d'ordre, moins ce partenariat existe.

Je comprends très bien que ces grandes sociétés aient un objectif de compétitivité, elles ne doivent pas le perdre de vue : elles sont menacées par la concurrence et elles doivent dégager des marges pour investir. Mais la tentation, évidemment, lorsque l'on a une pression constante sur la productivité et les coûts de production, c'est la délocalisation. Le succès du Maroc montre que cette délocalisation continue d'être une réalité.

J'aurai deux questions. Comment sortir des prêts garantis par l'État (PGE) en bon état ? Pour l'instant, lorsqu'une entreprise demande un étalement du PGE, c'est possible mais elle est inscrite en défaut à la Banque de France et les autres banques lui font alors comprendre qu'elle n'est plus bienvenue. Il faut ménager une sortie en douceur car pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), sortir avec un étalement est un risque majeur de rupture.

Ensuite, je souhaiterais avoir le point de vue des pouvoirs publics et du GIFAS sur les biocarburants. Les carburants végétaux pour l'aéronautique semblent être une réponse à très court terme, on est bien équipé en la matière, mais il existe un blocage européen : c'est le problème de la matière première. L'Union européenne a décidé que seuls les déchets et même seuls certains d'entre eux pouvaient être utilisés pour les biocarburants, ce qui est absurde. L'agriculture européenne et l'agriculture française plus particulièrement sont capables de produire des biocarburants dans des conditions attractives, qui deviennent, grâce à l'envolée du prix du baril, je ne dirais pas compétitives – n'exagérons pas – mais moins coûteux. Il faut que l'Union européenne accepte de ne pas « enfermer » ; je pense en particulier aux cultures de couverture – vous savez que dans la culture de conservation, le sol est couvert en permanence, les cultures de couverture peuvent avoir une vocation industrielle et non alimentaire en ce qui concerne les oléagineux et protéagineux.

**M. Didier Rambaud.** – Je poserai deux questions sur ce dossier dont je ne suis pas spécialiste. Tout d'abord, s'agissant de l'attractivité du secteur : cette enquête souligne que l'aéronautique est désormais confrontée à un enjeu d'attractivité et de réputation. Je n'aborderai pas le sujet sous l'angle de l'attractivité climatique comme cela a pu être fait. On a vu ces dernières années l'émergence de compagnies *low-cost*. Quel scénario prévoyez-vous s'agissant des comportements des futurs passagers compte tenu de la concurrence avec ces compagnies et comment assurer la pérennité des compagnies françaises ?

Dans la continuité de la question de Gérard Longuet en matière de décarbonation, j'ai l'impression qu'on ne parle en ce moment que de l'hydrogène. Pensez-vous que l'hydrogène va nous permettre de répondre à l'augmentation du nombre de passagers tout en décarbonant la filière ? Disposons-nous aujourd'hui d'autres pistes en matière d'innovation ?

**M. Marc Laménie.** – Merci pour cette analyse très complète et détaillée. J’aurai deux questions. Vous évoquez, dans le document que vous nous avez remis, les aides de l’État, qui sont particulièrement importantes, mais aussi les aides des régions. Les intercommunalités ont également une compétence économique importante : disposez-vous d’éléments sur le soutien qu’elles apportent à la filière ? Un volet du rapport est consacré à la commande publique, qu’elle soit militaire concernant le volet « défense » et les missions de sécurité intérieure exercées par la police et la gendarmerie, mais aussi civile avec les hélicoptères dont peut disposer la sécurité civile par exemple : quelles sont les perspectives pour la filière s’agissant ces aspects de la commande publique ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Je vous remercie pour ces présentations, car c’est une articulation entre le diagnostic et la vision qui nous est proposée, grâce à la qualité et la diversité des intervenants. Du point de vue des remboursements de PGE, cette filière a-t-elle une pratique et un comportement différent des autres filières ? L’une de vos recommandations est de faciliter la consolidation et le rapprochement des TPE et PME de la filière, notamment par la mobilisation des collectivités régionales. N’y a-t-il pas sur ce sujet un chef de file qui doit être l’État ? Je reste interrogatif quant à l’évocation de la collectivité régionale : plus on descend dans le tissu économique, notamment le tissu des TPE, plus l’éloignement est une difficulté car il faut agir au plus près de cette structure économique.

Par ailleurs, votre vision du sujet nécessite-t-elle des modifications de l’aménagement de nos aéroports sur le territoire ? Je vis dans un département où plusieurs fois la question de la délocalisation de l’aéroport d’Orly s’est posée. Une partie du fret a été déplacée à Vatry. Cela a en effet des conséquences importantes du point de vue de l’aménagement du territoire, en matière d’emploi direct et d’emploi induit.

Enfin, il nous faut une vision stratégique sur ces sujets, en matière de biocarburants, d’hydrogène par exemple. La France ne peut-elle pas utiliser les Jeux Olympiques de 2024 comme tremplin pour consolider notre filière aéronautique ? Il s’agit en effet d’un moment d’universalité, de mondialisation, où la question de la mobilité va être posée.

**M. Jean-Michel Arnaud.** – Je reviens sur un point qui a finalement été le fil directeur de nombre de vos propos : la question de l’attractivité de la formation professionnelle à laquelle vous êtes confrontés pour favoriser la consolidation de vos filières mais également leur régénération. J’aimerais notamment vous entendre, Monsieur le délégué général du GIFAS, sur la manière dont vous appréhendez le marché de la formation professionnelle, qui est assez complexe. J’en veux pour preuve, dans mon département, la présence de Polyaéro qui contribue dans la région Sud/Provence-Alpes-Côte d’Azur à la formation des TPE en particulier, mais aussi à accompagner toutes les filières de l’industrie de l’armement française. La nouvelle loi relative à la formation professionnelle a un peu clarifié les choses mais il me semble néanmoins que le travail d’articulation entre les besoins des filières, l’offre universitaire ou l’offre publique, voire l’offre privée de formation et la réalité de terrain génère une déconnexion et parfois des pertes d’efficacité sur l’attractivité, le niveau de formation des collaborateurs que vous recherchez.

Ainsi, avez-vous une ou deux recommandations à formuler aujourd’hui qui nous permettraient peut-être demain d’avancer sur ce sujet particulièrement important pour cette filière d’excellence qu’est la filière aéronautique française ?



**M. Christian Bilhac.** – Ce soutien public était nécessaire car la France, je tiens à le rappeler, c'est le berceau de l'aviation : Clément Ader, l'aéropostale, Mermoz, Saint-Exupéry. À l'heure de l'*aviation bashing* il faut le rappeler car cela fait partie de notre culture. Le processus de décarbonation a déjà été entamé et de gros efforts ont été accomplis pour que l'avion soit beaucoup moins polluant. Je souhaite que les enfants continuent de rêver d'aviation.

Nous sommes par ailleurs attentifs au déficit de la balance commerciale, qui devient abyssal. Or l'aéronautique est un secteur excédentaire et il ne faut pas l'oublier.

Ma première question est la suivante. Comment se fait-il que Transavia, une filiale d'Air France, soit équipée d'une flotte de Bœing ? Ça me surprend.

Ma deuxième question tient aux dates des données retenues dans l'enquête, en septembre 2021 pour les vols et même au premier trimestre 2021 pour le chiffre d'affaires. Est-ce que des évolutions sont à noter sur ces données depuis leur intégration dans le rapport ?

Une dernière remarque. Dans le rapport je constate que les aides versées par la région Occitanie sont un peu égratignées. Or, l'Occitanie représente le quart des emplois de la filière. Aussi, dans cette situation de crise, il me paraît naturel que les collectivités locales, et en particulier la région, s'investissent pour soutenir le secteur.

**M. Jean-Claude Requier.** – Je suis élu du Lot et de la région Occitanie et je souhaitais simplement témoigner que dans le Lot, le bassin de Figeac représente 2 000 emplois aéronautiques avec Ratier, l'inventeur de l'hélice, et Figeac Aéro. Le département compte 70 000 emplois, donc 2 000 emplois se trouvent dans l'industrie aéronautique rien qu'à Figeac, qui compte par ailleurs 10 000 habitants. Donc cela pèse beaucoup. Vous avez évoqué le début de la fin de la domination d'Airbus et de Boeing et vous avez parlé des concurrents, notamment chinois, alors ma question est : y-a-t-il d'autres concurrents à ces deux constructeurs ?

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je voudrais évoquer trois points très brefs.

Premièrement, sur la consolidation, parce qu'il y a un peu un non-dit sur ce sujet, jusqu'où va-t-on ? On sait que le GIFAS joue un rôle un peu d'intégrateur, si je puis dire, pour que tout le monde se parle, et qu'il existe un Comité Aéro-PME qui fonctionne, mais quel est le problème et jusqu'à quel point faut-il que la puissance publique, les fonds d'investissement, contribuent à ce que tout cela s'agglomère ou pas ?

Le deuxième point concerne la neutralité carbone en 2050. Est-ce tenable ? On a un point de rendez-vous en 2025 pour voir jusqu'où on va sur l'hydrogène ou sur les SAF (*sustainable aviation fuels*).

Dernier point, la Cour des comptes, on ne l'a peut-être pas assez souligné, donne un certain nombre d'éléments sur la Chine et elle montre qu'un soutien public fort est en vigueur dans ce pays. Marwan Lahoud nous l'a dit tout à l'heure, il s'agit maintenant d'un soutien qui s'oriente davantage vers le militaire. Mais c'est un point que je voudrais quand même relever et je salue l'effort didactique de la Cour sur ce sujet. La Cour appelle également à des règles du jeu équitables incluant la Chine en matière de soutien public et de commerce international. Est-ce un objectif qui est tenable là aussi et comment y parvenir ?

**M. Claude Raynal, président.** – En tant que sénateur de la Haute-Garonne, j’aurais évidemment beaucoup de questions, mais je n’en poserais qu’une seule.

J’ai lu un article cette semaine sur la question du duopole Airbus-Boeing. Brièvement, il signalait le risque que Boeing reste longtemps faible et que cela entraîne une concurrence sur les prix et, partant de là, finalement, une baisse sur la recherche, sur le développement, *etc.*

Pouvez-vous nous éclairer s’agissant du point de vue développé par cet article des Échos et qui met en cause la pérennité de ce duopole et souligne le danger de la situation si ce duopole venait à disparaître ?

**M. Marwan Lahoud.** – Je souhaite répondre principalement sur deux aspects : celui du duopole et celui des limites de la consolidation du secteur.

Sur le duopole, il y a deux dangers, à savoir d’une part, l’arrivée d’un tiers, et, d’autre part, le risque que l’un des deux membres du duopole soit en position de faiblesse. Dans le premier cas, lorsqu’un tiers arrive sur le marché grâce à une percée technologique, la répartition entre les acteurs est remise en cause et l’un des deux acteurs s’effondre.

Lorsque l’un des membres du duopôle est trop faible, cette situation revient à mettre une pression très forte sur celui-ci. Il risque d’engager des actions irraisonnées, comme une guerre des prix. Les dernières ventes de 737 Max par Boeing, réalisées à des tarifs défiants toute concurrence, en sont une illustration.

Dans ce cas, l’acteur le plus solide doit garder la tête froide et ne pas perdre conscience qu’il domine le marché. En effet, ce type de situation peut conduire à une forme de course à l’armement et à une accélération du lancement des nouveaux avions, alors même que les constructeurs ne sont pas prêts technologiquement, en particulier dans le domaine de la décarbonation.

Sur la question des limites de la logique de consolidation, je prends un exemple simple par référence à Figeac. En France, nous avons vingt-huit usineurs de pièces détachées qui ont vocation à être assemblées dans des sous-ensembles envoyés à la chaîne d’assemblage final. Au niveau européen, ils sont quarante-deux.

Vers quoi devons nous tendre ? Je ne pense pas qu’il faille regrouper tous ces acteurs en un seul, d’abord parce que ça ne serait pas compétitif et ensuite, à supposer que ce soit compétitif, il faut aussi tenir compte des choix des entreprises et les convaincre.

Dans le cas de l’usinage, sur les vingt-huit entreprises françaises, il y en a cinq principales : Figeac Aero, Nexteam, Time Mecachrome, WeAre et Lauak.

Le rapprochement entre Mecachrome et WeAre a déjà été engagé et nous sommes en train de procéder à la restructuration financière, si ce n’est au sauvetage, de Figeac Aero. Nexteam est déjà le produit d’une consolidation et a engagé une consolidation en collier de perles, c’est-à-dire que l’entreprise achète des usines et des compétences spécifiques.

À la fin de l’exercice, si l’on se retrouve avec deux ou trois grands acteurs sur les cinq que je viens d’évoquer, je pense que nous aurons trouvé un point d’équilibre entre la concurrence entre les entreprises et la dispersion.

**M. Pierre Moschetti.** – Je vais concentrer mon intervention sur les prêts garantis par l'État et sur les questions technologiques dans la mesure où les questions d'aménagement du territoire et de situation des compagnies aériennes ne sont pas de mon ressort.

Concernant le sujet des PGE et la question plus large de la situation financière des entreprises en sortie de crise, il y a eu un usage assez différencié des PGE suivant les entreprises. Certaines d'entre elles ont utilisé les PGE dans un objectif d'anticipation et de précaution, tandis que d'autres ont utilisé cet outil pour se transformer et que d'autres encore les ont contractés sans véritablement les utiliser. Il nous faudra rester vigilants dans la mesure où il y aura autant de situations que d'entreprises. La spécificité du secteur concerne la durée des cycles économiques : les besoins de trésorerie des entreprises du secteur se font sentir à long terme et la question qui se pose n'est pas tant celle du remboursement des PGE que celle de la capacité des entreprises à lever de nouveaux financements auprès des banques pour recréer du fonds de roulement et relancer leur activité.

Concernant la crédibilité d'une alternative comme l'hydrogène, j'insiste sur les propos que j'ai tenus tout à l'heure, l'hydrogène n'est pas la solution unique et ce serait une folie de faire ce pari aujourd'hui. C'est un pari qui est audacieux et qui doit encore convaincre au niveau mondial. Alors que nous sommes dans un marché mondialisé, on ne doit pas miser sur un marché de niche : il n'y aura pas d'avion pour le seul marché européen, il n'y aura pas d'avion uniquement pour la France.

Les acteurs comme Airbus ou Safran se placent dans une perspective mondiale, la seule qui ait vraiment un sens. Nous avons encore des doutes sur l'hydrogène, qui doivent être levés. Plus de 80 % de nos investissements restent focalisés sur l'objectif de réduction de la consommation. Alors que la ressource énergétique est rare, il nous faut travailler à diminuer la consommation de celle-ci.

Je terminerai sur la question de la neutralité carbone en 2050. Il y aura d'abord des jalons très importants en 2030-2035 qui sont en train d'être inscrits dans les trajectoires européennes. Il faudra que ces engagements, qui ont déjà été pris par les grandes filières, soient repris lors des prochaines assemblées de l'aviation civile internationale par les États. Nous sommes encore dans l'établissement de ces points intermédiaires qui aujourd'hui nous posent le plus de problèmes. La crédibilité de notre trajectoire s'établira dans le temps et nous ne pouvons pas avoir, à ce jour, de certitudes.

Un dernier point très court sur les Jeux olympiques de 2024 : je peux mentionner qu'il existe des réflexions sur les nouvelles mobilités et des partenariats qui se lient entre Aéroports de Paris (ADP) et la RATP pour tester de nouvelles mobilités.

**M. Pierre Bourlot.** – Je vais répondre globalement sur les ressources humaines, l'attractivité et la formation. Comme je l'ai indiqué, nous rencontrons des difficultés de recrutement déjà avant la crise. Nous avons donc lancé à l'occasion des différentes éditions récentes du salon du Bourget, que nous organisons tous les deux ans et que nous espérons organiser en 2023, un événement que nous avons appelé « l'avion des métiers ». Lors de cet événement, les métiers de nos entreprises étaient présentés *in situ* par des compagnons et des ingénieurs. Nous organisons également, avec l'aide des présidents de départements, des présidents de régions et des recteurs, l'accueil gratuit de collégiens et de lycéens au salon du Bourget. De mémoire, nous avons accueilli plus de 70 000 enfants lors de la dernière édition.

Et nous allons amplifier cet effort. Nous avons engagé un plan attractivité-emploi-formation en début d'année qui va se poursuivre jusqu'au salon du Bourget 2023. Nous réitérerons aussi l'évènement de « l'avion des métiers » à l'occasion du prochain salon. Nous soutenons également depuis plusieurs années les écoles d'ingénieurs du groupe ISAE (institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace), car nous avons la chance en France d'avoir des écoles dédiées à l'aéronautique. Ces écoles sont ISAE-SUPAREO, l'ENSMA (école nationale supérieure de mécanique et d'aérotechnique) à Poitiers, l'ESTACA (école supérieure des techniques aéronautiques et de construction automobile) et Supméca (Institut Supérieur de Mécanique de Paris) en région parisienne, ainsi que l'ENAC (l'école nationale de l'aviation civile) qui vient de rejoindre le groupe ISAE. Nous soutenons financièrement ces écoles et sommes leur partenaire depuis plusieurs années. Nous veillons également au maintien de la diversification sociale des élèves ingénieurs, et avons à ce titre versé 500 000 euros de bourses en 2021. Nous soutenons aussi des formations de compagnons en finançant des projets au cas par cas, dans une perspective *bottom-up*. Par exemple, un proviseur ou la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) peut saisir un de nos représentants présents dans les 13 régions métropolitaines, puis les projets nous remontent, sont validés et enfin soutenus par le GIFAS.

De la même manière, nous avons engagé des partenariats avec certaines régions, et notamment la région Auvergne-Rhône-Alpes. Une convention a été signée pour construire un campus dont le coût est de plusieurs centaines de milliers d'euros. Enfin, nous travaillons avec l'association pour la formation aux métiers de l'aérien (AFMAÉ), le centre de formation d'apprentis (CFA) de l'aérien, que nous avons créé avec Air France. L'AFMAÉ a vu ses effectifs chuter à l'occasion la crise. Nos entreprises ne sont pas non plus en reste avec les lycées Airbus à Toulouse et à Méaulte (Airbus Atlantique, ex Stelia), où les effectifs ont un peu diminué. Cependant, le travail sur la formation et l'attractivité est une tâche de longue haleine. Nous avons la certitude que notre secteur est une industrie d'avenir et que les jeunes vont revenir dans la filière aéronautique. Nous sommes pleinement engagés sur le sujet, car il pourrait freiner la reprise.

Sur les commandes militaires, les anticipations de commandes prévues dans le plan de soutien de juin 2020 sont estimées à 832 millions d'euros. Il s'agit d'Airbus A330, d'hélicoptères et d'un avion léger de reconnaissance.

**Mme Françoise Bouygar**. – J'apporterai cinq éléments de réponse complémentaires.

Sur le remboursement des prêts garantis par l'État, la Cour des comptes devrait publier un rapport sur la question d'ici la fin de l'année. Je ne garantis pas qu'il y ait un focus sur l'industrie aéronautique, mais vous pourrez au moins voir comment se profilent les conditions générales du remboursement.

Sur les questions relatives aux aides qu'ont pu apporter les intercommunalités, je vous renvoie aux quatre cahiers régionaux. Par exemple, dans le cahier relatif à la Nouvelle-Aquitaine, nous listons les aides apportées par la métropole de Bordeaux. Il est vrai que les aides sont principalement apportées par la Région, mais il arrive qu'elles soient attribuées par d'autres collectivités et nous nous sommes efforcés d'en rendre compte.

Ma troisième remarque concerne l'observation formulée sur l'ancienneté d'un certain nombre de chiffres qui figurent dans le rapport. Nous nous sommes efforcés d'utiliser les données les plus récentes. Cependant, vous savez que nous respectons une phase de

contradiction avec les acteurs concernés et c'est donc à la date de cette contradiction que nous avons retenu la plupart des chiffres, même si nous avons pu changer certains chiffres pour être au plus près de la réalité.

S'agissant des aides des collectivités territoriales, vous avez indiqué que les aides de la région Occitanie avaient été égratignées. Il ne me semble pas que le cahier régional sur l'Occitanie égratigne les aides du conseil régional. Nous avons bien évidemment à chaque fois contredit ces cahiers régionaux avec les présidents des conseils régionaux et les préfets de régions concernés. Nous essayons de rendre compte le plus fidèlement possible des actions conduites par les conseils régionaux. Nous observons que c'est souvent, mais justement pas dans le cas de la région Occitanie, dans le cadre de soutiens transversaux à l'industrie que le soutien à l'aéronautique a été mis en œuvre. Nous avons essayé d'être justes dans notre compte rendu, et justes aussi dans la prise compte des éléments apportés en réponse dans le cadre de la procédure contradictoire. Nous avons notamment pris en compte la réponse très étayée de la présidente de la région Occitanie.

Dernier point qui me permet de faire un petit salut à l'équipe des rapporteurs qui se sont rendus sur place à Figeac. Je salue notamment le travail réalisé par le rapporteur général, Denis Tersen. Je trouve intéressant que ces cahiers régionaux présentent la localisation fine des entreprises qui concourent à cette industrie, car cette cartographie permet de voir la dimension d'aménagement du territoire et l'importance de cette industrie pour certains territoires.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci à tous pour votre participation à cette audition.

*La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte-rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information du rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas.*

*La réunion est close à 12 h 40.*

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



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

**Mercredi 16 février 2022**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion, suspendue à 10 h 55, est reprise à 11 h 10.*

**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)**

**M. François-Noël Buffet, président.** – J'ai souhaité compléter les auditions entamées mercredi dernier sur l'organisation des prochaines élections présidentielle et législatives par l'audition du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, Stéphane Bouillon, que je remercie de sa présence, accompagné de Béatrice Bourgeois-Machureau, présidente du comité éthique et scientifique, et de Gabriel Ferriol, chef du service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum).

Plus que jamais, les campagnes électorales sont affectées par l'usage grandissant de l'outil numérique et, pour cette raison, sont susceptibles de manipulations ou d'ingérences nouvelles qui peuvent être le fait de concitoyens, mais aussi de puissances étrangères.

Cette situation a conduit à la création, l'année dernière, d'un service dédié du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) : Viginum, qui vient prêter son concours, avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), aux organes garants du bon déroulement de la campagne électorale que sont la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Viginum est un point de connexion, si je puis me permettre l'expression, qui permettra à ces structures de contrôler le déroulement de la campagne.

J'ai donc demandé à M. Bouillon et ses services de bien vouloir nous présenter cette structure, ses objectifs et ses moyens, puis, dans un second temps, de nous présenter un état de la situation, en décrivant, si vous le voulez bien, les actions de veille, de détection et de caractérisation de la menace actuelle – par exemple, les « usines à trolls » ou autres actions de déstabilisation qui peuvent être lancées dans le cadre de la campagne.

**M. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.** – Merci de l'honneur que vous nous faites en nous donnant l'occasion de vous présenter notre dispositif, mais aussi de vous en rendre compte. En tant que service administratif de l'État, nous nous devons de vous expliquer comment nous agissons pour faire face à ce que l'on appelle les « menaces hybrides » visant à donner une influence occulte à un État étranger, sans que l'on puisse lui imputer l'origine de l'attaque, et sans perdre de soldats ou de subir de dommages à sa réputation.

Ces menaces sont croissantes : citons la crise en Ukraine, théâtre d'un travail de déstabilisation politique, technique et numérique, la situation dans le Sahel, où nos armées font face à des attaques réputationnelles fomentées par un État étranger et redoutablement efficaces vis-à-vis de certaines catégories de la population locale

D'abord en matière de relations avec l'islam : depuis l'assassinat de Samuel Paty, le discours du Président de la République au Mureaux le 2 octobre 2020, et certaines prises de position des plus hautes instances du pays, mais aussi les vôtres, mesdames et messieurs les sénateurs, sur le terrain, des attaques très dures et non revendiquées ont été menées sur les réseaux sociaux, propageant des accusations d'islamophobie.

Je pourrais aussi citer la crise sanitaire, avec le dénigrement de certains vaccins, les encouragements aux antivax et les complotismes de toute sorte.

Enfin, dans le contexte de notre élection présidentielle, l'expérience du dernier scrutin présidentiel aux États-Unis et celle des élections législatives fédérales allemandes à l'automne 2021 montrent que certains États sont à la manœuvre pour orienter le résultat de la consultation.

Vous connaissez ces craintes puisque, par la loi du 22 décembre 2018 vous avez donné au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), aujourd'hui devenu Arcom, le pouvoir de lutter contre la désinformation de l'opinion publique dans le but de créer des troubles à l'ordre public ou de nuire à la sincérité des scrutins.

Dans un premier temps, nous avons mis en place un comité de lutte contre les manipulations de l'information rassemblant l'ensemble des administrations. Ce comité est apparu insuffisant : la coordination était trop irrégulière, alors que les manipulations de l'information nécessitent des réactions immédiates pour éviter que le feu ne prenne.

Ensuite, dans le domaine juridique, un sujet aussi sensible nécessite un cadre précis : textes, contrôle du Parlement, institutions de suivi comme le comité éthique et scientifique de Viginum.

Enfin, face aux ingérences numériques, la meilleure arme que nous ayons est la transparence : nous devons avoir pignon sur rue et être en mesure de présenter clairement, si nécessaire, l'ensemble des techniques que nous mettons en œuvre pour convaincre le public qu'une information qui lui est présentée relève de *fake news* orchestrées par un État ou une institution étrangère.

Après l'assassinat de Samuel Paty, nous avons mis en place une *task force* baptisée « Honfleur », du nom de la salle où nous nous réunissions... Nous nous sommes ainsi aperçus que certains États et institutions utilisaient les réseaux sociaux pour attaquer une France décrite comme colonialiste et isolée, à travers le *hashtag* #boycottfrance. Au Pakistan, la rumeur que la France tatouait les enfants musulmans a été propagée. Nous avons réussi à bloquer ces attaques de justesse.

Le Président de la République m'a ensuite demandé de pérenniser cette structure, en ciblant son action sur les ingérences numériques étrangères : il n'est pas question pour nous de traiter du débat politique national. Nous nous intéressons aux différents moyens de rendre artificiel un débat : faux comptes, tweets multipliés en un clic, trolls qui se font passer pour de « braves gens issus de nos provinces » et qui travaillent en réalité depuis des capitales



étrangères... Ces actions nuisent à la sincérité du débat en créant ou en amplifiant artificiellement certaines positions.

Or les chaînes d'information en continu consultent les réseaux sociaux : dès qu'un tweet, un *hashtag* prend de l'ampleur, elles y consacrent un reportage ; les chaînes nationales suivent, puis, le lendemain, la presse. Ainsi, le départ de feu est créé. En général, dans les opérations de manipulation qui nous intéressent, beaucoup de ces tweets ou de ces *likes* sont lancés, simultanément, par une personne installée dans un bureau à travers un ensemble de comptes créés pour cela, et qui disparaissent immédiatement après.

Ainsi la *task force* Honfleur a découvert un compte, inconnu des renseignements territoriaux comme des services secrets, qui ventilait l'ensemble des informations en provenance de l'étranger vers des associations musulmanes françaises. Ses contenus étaient très inspirés de ceux de l'agence de presse officielle d'un grand pays oriental, eux-mêmes très proches des communiqués de presse de la présidence du pays en question.

Constatant l'efficacité d'États étrangers dans la conduite de ces manœuvres, nous avons conclu à la nécessité d'une structure, qui ne soit pas un service de renseignement, travaillant en source ouverte, et qui ait pignon sur rue. Nous voulons en effet la transparence.

C'est pourquoi je suis venu, bien avant la création du service, vous présenter ma mission, ainsi qu'aux présidents Gérard Larcher, Christian Cambon et Laurent Lafon, ainsi qu'à la plupart des présidents de groupes parlementaires. J'ai fait la même démarche à l'Assemblée nationale.

Fallait-il une loi pour créer le service ? Votre conseil, monsieur le président, était judicieux : le Conseil d'État a, comme vous, estimé qu'un décret suffirait – décision prise à l'unanimité en section de l'intérieur puis en assemblée générale, en posant les principes relatifs à la question des fichiers et à leur utilisation.

Viginum a donc été créé par un décret du 13 juillet 2021 ; un autre décret, le 7 décembre 2021, a autorisé son fichier. Il est accompagné d'une note de l'assemblée générale du Conseil d'État, qui indique que le traitement Viginum répond aux exigences constitutionnelles de protection des intérêts fondamentaux de la Nation comme de protection de la liberté de communication, lorsqu'elle est menacée par la manipulation de l'information, et de protection du fonctionnement démocratique des institutions, notamment en période électorale. Le cadre juridique est précis.

Nos textes prévoient que nous rendons des comptes au Parlement ; ils mettent en place un comité éthique et scientifique chargé de remettre au Premier ministre un rapport annuel public sur notre action, assorti de recommandations. Nous avons aussi travaillé avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Nous avons commencé à travailler avec nos collègues allemands à l'occasion des élections législatives outre-Rhin. Nous nous sommes aussi intéressés à l'environnement du référendum en Nouvelle-Calédonie pour nous assurer de l'absence d'ingérences étrangères destinées à fausser l'issue du scrutin.

Viginum se veut totalement impartial. Dans la perspective de l'élection présidentielle, nous travaillons sous l'autorité et au service du Conseil constitutionnel, juge de l'élection. Nous nous sommes déjà présentés devant la CNCCEP et nous collaborons

étroitement avec l'Arcom, afin d'informer ces instances en temps réel de ce que nous faisons, mais aussi de recueillir leurs orientations et demandes.

La menace est réelle pour les élections à venir, avec des risques d'attaque contre le principe même de démocratie. Elle se décline en quatre types de menaces. Premièrement, nous avons été frappés par le fait que certains, aux États-Unis, ont tenté de discréditer le dispositif électoral. Or nous savons bien que certains pays considèrent l'autocratie comme supérieure à la démocratie... Il faut être extrêmement vigilant sur ce point.

Le deuxième type d'attaque consiste à fomentier des troubles en mettant en exergue des débats sociétaux clivants afin d'exciter les passions de manière artificielle.

Enfin, il faut signaler les attaques *ad hominem* ou *ad feminam* contre les personnalités qui se présentent aux élections. En Allemagne, la candidate des Verts, Mme Annalena Baerbock, avait ainsi été prise pour cible.

Nous ne surveillons pas seulement l'action de certains États, mais aussi celle d'organisations comme QAnon. L'ultradroite américaine suit attentivement ce qui se passe sur le continent européen. Nous sommes sensibles à cette menace, comme à celle de Daech ou al-Qaïda qui peuvent être tentés d'exciter certaines passions ou une certaine partie de la population pour susciter des troubles.

**M. Gabriel Ferriol, chef du service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères.** – Les missions du service, au nombre de quatre, sont fixées par le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021.

La première, et la plus importante, consiste à observer le débat d'idées lorsqu'il se noue sur les plateformes numériques. Viginum est un service technique et opérationnel : nous menons des opérations pour détecter et caractériser les ingérences numériques étrangères.

Cette notion répond à quatre critères précis, fixés dans le décret, qui ressortent de jurisprudences du Conseil constitutionnel.

Le premier critère est une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, notion juridique bien assise, qui figure dans le code de la sécurité intérieure et le code pénal. Cela explique le rattachement de Viginum au SGDSN.

Deuxième critère, la diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée. L'accroissement de la visibilité d'une idée par ces moyens est une manière de manipuler l'information.

Troisième critère, le contenu manifestement inexact ou trompeur. Promouvoir des idées dans le débat public fait partie du jeu de la démocratie, sauf lorsqu'il s'agit sciemment de tromper ou déjouer l'information des participants au débat, à commencer par les électeurs, et de fausser ainsi le déroulement du débat public.

Le dernier critère est, bien sûr, l'origine étrangère : le décret vise les acteurs étatiques – services de renseignement et forces armées – mais aussi des réseaux non étatiques comme QAnon ou l'islamosphère. L'implication d'un acteur étranger peut être directe ou indirecte.

Le travail de Viginum consiste à détecter et caractériser. Que détectons-nous ? Des situations qui nous paraissent inauthentiques ou anormales. Cela peut être des centaines de comptes affichant le même visage sur leur profil, indice de comptes générés automatiquement par des machines. Nous scrutons aussi le comportement : un utilisateur qui ne dort jamais, qui réagit dans la seconde aux messages publiés par un autre utilisateur. Le volume de publication est observé : des comptes qui publient 3 000 à 4 000 messages par jour sont suspects. Enfin, le critère le plus délicat à établir est l'inauthenticité des messages. Elle est par exemple indiquée par la syntaxe employée, qui peut dénoter l'emploi d'algorithmes. Par ailleurs, des images peuvent être retouchées.

Cette étape de détection ne sert qu'à établir des soupçons, qui sont confirmés, ou levés, par la phase de caractérisation. Durant cette phase, nous essayons de déterminer si des marqueurs lient le phénomène à une activité étrangère : heure où sont postés les messages, informations sur les comptes ou les narratifs.

Nous examinons également la propagation des thématiques, pour voir si elle a fait l'objet d'une amplification artificielle ou automatisée. Nous utilisons, pour cela, des métriques statistiques comme, par exemple, la part de l'ensemble d'un débat générée par les utilisateurs les plus actifs : si elle est trop élevée, il y a un fort soupçon de manipulation.

Nous recherchons de même des éléments objectifs de manipulation dans le contenu. Cela peut être, par exemple, une photographie présentée comme prise la veille dans un pays donné, alors qu'elle a été prise trois ans auparavant dans un autre pays.

Enfin, l'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation est évidente en période électorale, mais nous essayons de l'objectiver – à travers l'audience du phénomène, ou l'impact sur les autres utilisateurs. Toutes les tentatives de manipulation ne réussissent pas.

La deuxième mission de Viginum consiste à assister le secrétaire général dans l'animation de la coopération interministérielle en matière de lutte contre la manipulation de l'information. Cette animation se fait à plusieurs niveaux (technique, opérationnel). Ensemble, nous examinons les phénomènes détectés, avec une appréciation croisée, des échanges. Viginum a des correspondants dans les ministères de l'intérieur, des armées et de l'Europe et des affaires étrangères. Le service joue, sous l'autorité du secrétaire général, le rôle d'assembler de la coopération, pour que la réponse soit aussi intégrée que possible.

Notre troisième mission est de nous mettre au service de l'Arcom et de la CNCCEP. Elle a été présentée par le secrétaire général.

Enfin, notre quatrième mission consiste à établir des contacts internationaux. Confrontés aux mêmes phénomènes que la France, d'autres États se dotent de structures et de capacités de détection. Nous échangeons avec eux sur les bonnes pratiques, le cadre juridique. Nous travaillons aussi avec l'Union européenne.

Pour détecter les ingérences numériques étrangères, il est indispensable d'observer les réseaux sociaux. Il nous est donc impossible de travailler sans traiter des données à caractère personnel. Ces données, ce sont les messages échangés, les contenus partagés, les identifiants de compte.

Le décret du 7 décembre 2021 a arrêté le cadre juridique de ce traitement. Il permet de travailler selon deux modes. Le premier est un mode veille, assez artisanal. Les

agents patrouillent en quelque sorte sur les plateformes, sans avoir recours à des algorithmes – le décret interdit toute collecte automatisée de données à caractère personnel pendant la phase de veille.

Le second mode opératoire, la collecte de données, est encadré par des garde-fous : la collecte s'opère sur la base de critères techniques identifiés par des travaux de veille ; la plateforme concernée doit recevoir plus de cinq millions de visiteurs uniques par mois ; les données collectées ne peuvent être conservées plus de quatre mois. La liste des personnes ayant accès à ces données et les modalités de leur suppression sont également prévues.

Le décret du 7 décembre 2021 interdit aux agents de Viginum d'interagir avec les autres utilisateurs sur les plateformes : il n'y a pas de manipulation d'avatars. De plus, nous n'avons accès qu'à ce qui est publiquement accessible, et non aux boucles ou aux conversations fermées. Nous ne pouvons pas même solliciter auprès de l'administrateur l'autorisation d'y accéder.

Le deuxième enjeu est celui des ressources humaines. Notre effectif cible est de 65 agents à la fin 2022. À mi-parcours, nous sommes dans les temps : 33 agents travaillent aujourd'hui pour Viginum. Dans le recrutement, nous recherchons un équilibre entre *data scientists*, spécialistes de la recherche sur les réseaux ouverts et informaticiens d'une part, et personnes issues du domaine régalien d'autre part, avec une expérience des enjeux géopolitiques et des techniques d'investigation. Viginum est une sorte de start-up du régalien...

Pour nourrir la croissance de nos effectifs, nous travaillons avec d'autres administrations à l'identification d'un vivier. Nous sommes également très attentifs aux enjeux de formation et d'aguerrissement des équipes.

La moyenne d'âge de nos agents est de 37 ans. Environ 60 % sont des femmes, et la majorité sont des contractuels.

Le SGDSN finance entièrement nos dépenses de personnel et nos loyers. Pour le reste, une enveloppe couvre les investissements et le fonctionnement ; l'essentiel de l'investissement est constitué par les équipements informatiques et de logiciel.

Sur le plan technique, nous suivons les règles applicables à la manipulation des données à caractère personnel. Nous avons entamé la construction du système d'information de Viginum, qui nous permettra de collecter les données dans le respect du cadre applicable, de les manipuler puis de les supprimer.

Ce socle technique autonome s'appuie sur des technologies acquises auprès de prestataires français. C'est un enjeu en termes de souveraineté et de construction d'un écosystème. L'État doit s'armer contre la manipulation de l'information, mais c'est un effort de la Nation tout entière : il faut que les savoir-faire et les techniques se mettent en place dans la sphère industrielle. Sans attendre la finalisation de ce socle technique, nous travaillons d'ores et déjà avec des solutions mises à disposition par nos prestataires.

Enfin, la sécurité est un enjeu important à plus d'un titre. La manipulation de l'information n'est pas un phénomène spontané : elle est le fait de nos adversaires, qui sont très curieux des capacités dont nous nous dotons et de nos ressources contre leurs actions malveillantes.

Nous sommes donc particulièrement soucieux de la discrétion de nos activités. Certaines d'entre elles sont protégées par le secret de la défense nationale. Nous veillons à la sécurité et à l'habilitation de notre personnel et de nos locaux.

Enfin, notre sécurité repose aussi sur la conformité au cadre légal : pour cela, nous sommes en contact avec la CNIL et nous avons recruté ce lundi une conseillère juridique. Enfin, nous sommes naturellement en contact étroit avec le comité éthique et scientifique, qui assure un suivi de nos activités.

**Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, présidente du comité éthique et scientifique.** – Les contours des missions du comité éthique et scientifique ont été tracés progressivement. Son rôle a été repensé après l'avis de la CNIL et l'examen du second décret, relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel, par le Conseil d'État.

Le comité est placé auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Ses compétences, telles que les décrit le décret de juillet 2021, sont classiques : il suit l'activité de Viginum, adresse le cas échéant des recommandations au directeur, établit un rapport annuel qui doit être rendu public. Pour ce faire, le comité peut demander la communication de toute information relative à l'accomplissement par le service de ses missions.

Le décret de décembre 2021 lui octroie des compétences supplémentaires dans le cadre du traitement de données. Il prévoit que le comité est immédiatement informé du déclenchement de chaque collecte, et le cas échéant de son renouvellement ; à cette occasion, les critères techniques servant à sélectionner les contenus à collecter, tels que les mots clés, et les modalités de leur détermination doivent lui être communiqués.

Le décret énumère différents points devant être examinés dans le cadre du rapport annuel public : les mesures de sécurité mises en place pour la confidentialité et l'intégrité des données collectées, ou encore les conditions de mise en œuvre du traitement de données.

Les compétences du comité éthique et scientifique sont donc particulièrement larges. Il est le garant du respect par Viginum de ses missions et du bon usage de l'outil de traitement de données. Il a, globalement, un rôle de veille et d'alerte.

Outre sa présidente, venue du Conseil d'État, le comité comprend un membre de l'Arcom et six personnalités qualifiées. Leurs profils sont très divers, ce qui est précieux : certains ont des compétences techniques, dans le numérique ou la cybersécurité, d'autres des compétences juridiques, d'autres enfin sont de fins connaisseurs du fonctionnement des plateformes en ligne. Un représentant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères y siège également : c'est indispensable pour un service tourné vers l'extérieur de nos frontières.

Le comité a entamé ses travaux en décembre 2021. Il a commencé par définir les moyens d'exercer concrètement son rôle. L'axe essentiel de notre mission est de nous assurer que le service reste, dans l'exercice de ses compétences, et dans l'usage des outils dont ils disposent, à l'intérieur du périmètre que les textes lui ont assigné. Toute l'action de Viginum doit en effet tendre uniquement à la caractérisation des opérations relevant des quatre conditions cumulatives rappelées par Gabriel Ferriol. C'est très restrictif.

Cette exigence vaut aussi pour l'usage fait par Viginum des moyens de collecte dont il dispose. Une collecte ne peut être réalisée que dans la mesure où elle concourt à la

caractérisation d'opérations qui remplissent ces conditions, et à partir d'une sélection de contenus proportionnée à cette finalité. C'est un équilibre très délicat à trouver : le service doit avoir un champ d'action suffisant pour caractériser des ingérences numériques étrangères ce qui ne peut se faire qu'à l'issue du processus de recherche ; mais dans le même temps, le champ doit rester limité, en application du principe de minimisation des données, aux éléments pertinents au regard de la finalité poursuivie.

C'est une mission complexe ; pour la mener à bien, le comité a des échanges nombreux avec Viginum et le SGDSN. Il a besoin de réponses précises aux questions qu'il pose. Je salue à cet égard la qualité des échanges avec le directeur de Viginum et le secrétaire général, et leur souci de transparence vis-à-vis de notre comité.

**M. Jean-Yves Leconte.** – On a le sentiment que la création de Viginum répond à une préoccupation qui est à l'intersection du rôle de l'Arcom, des services de renseignement et de l'Anssi, ce qui peut laisser penser que ces derniers ne parvenaient pas à faire correctement face à la menace.

À vous écouter, on a l'impression que ce sur quoi vous travaillez devrait, pour une large part, être traité par les services de renseignement, sauf que ces derniers travaillent *a priori* sur des données qui ne sont pas publiques, quand vous travaillez sur des données accessibles. Est-ce la seule différence ? Au reste, ces données n'auraient-elles pas pu être traitées par les services de renseignement ? Réciproquement, les services de renseignement ont-ils un problème pour traiter les informations disponibles publiquement et pour répondre aux menaces qu'elles peuvent éventuellement engendrer ?

Vous avez évoqué la situation au Mali, et ce qu'elle peut impliquer en termes de sécurité. Quelle réaction adopter face à ces menaces d'agression ?

Si vous établissez que l'élection a été manipulée, que ferez-vous ? Allez-vous travailler avec le juge de l'élection ?

**Mme Catherine Di Folco.** – Merci de votre présentation très intéressante.

Avez-vous des interactions avec la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ?

**M. Philippe Bas.** – Merci pour votre présentation de l'organisation de cette nouvelle fonction au sein du SGDSN. Je pense qu'elle est très utile, et même nécessaire.

Pourriez-vous revenir sur les conséquences qui seront tirées des observations que fera ce service ?

**M. Alain Richard.** – Quelle est votre politique de communication, à l'égard du public et des institutions – sur les résultats que vous obtenez, les situations concrètes de manipulation, le développement de fausses informations... –, afin de faciliter la prise de conscience du public et la vigilance citoyenne ?

**M. Stéphane Bouillon.** – Nous ne sommes pas un service de renseignement. Par principe, nous jouons la transparence. Notre mission est d'abord de renseigner l'opinion publique sur le fait qu'une information est en train de circuler et qu'elle est manifestement manipulée par une organisation étrangère – État ou organisation spécifique.

Notre but n'est pas de punir, même si nous essayons évidemment d'imputer et d'attribuer : notre objectif est de convaincre l'opinion publique qu'elle est en train de se faire embarquer dans un débat artificiel. Notre objectif est donc de faire comprendre que le débat politique et démocratique, auquel nous n'avons évidemment pas à participer nous-mêmes, risque d'être influencé par quelque chose qui ne correspond pas à la réalité et à la nécessité de la transparence.

Par conséquent, monsieur Leconte, nous avons une mission tout à fait différente de celle des services de renseignement. À ces derniers, on demande de regarder ce qui se passe à tel endroit et de récolter des renseignements sur un point précis. Nous en avons parlé avec les chefs des services de renseignement : leur rôle est de travailler dans tel ou tel pays, pour le compte de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), et, en France, sur tel type de menaces et tel type de personnes. Pour notre part, nous travaillons sur les sources ouvertes. Évidemment, nous pourrions recevoir des informations de la part de ces services et, le cas échéant, leur en transmettre dès lors que nous considérons que notre devoir de fonctionnaire est de les prévenir – je reviendrai sur les suites qui peuvent être données aux informations que nous avons –, mais nous n'avons pas le même objectif : le nôtre est d'assurer la réalité, la transparence et la clarté du débat.

Les services de renseignement exercent donc un métier à la fois complémentaire et totalement à part. Je ne dirige ni ne coordonne les services de renseignement ; je travaille avec eux, mais c'est auprès de moi que ce dispositif a été installé.

À cet égard, madame Di Folco, nos relations avec la CNCTR sont inexistantes. Je suis allé voir son président, Serge Lasvignes. Je lui ai expliqué ce que nous allions faire. Il m'a répondu que, n'étant pas un service de renseignement, n'entrant pas dans la vie privée des gens, ne pénétrant pas à l'intérieur des boucles privées, nous n'avons pas à relever de ses compétences.

Notre rôle croise celui de l'Arcom, mais celle-ci a reçu de la loi une mission très précise : contrôler ce qui se passe dans les médias. C'est à une autorité indépendante de travailler sur ce qui est publié, édité, dit, etc. En tant que service de l'État, nous nous garderons bien d'émettre un commentaire sur ce qui aura pu être dit ou écrit.

En revanche, nos liens avec l'Anssi sont très forts parce que la cybersécurité, les cyberattaques sont des préoccupations constantes. L'Anssi relève du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale : c'est un service à compétence nationale qui est placé sous mon autorité. Il en va de même pour Viginum, qui, en quelque sorte, est le petit frère de l'Anssi.

Les deux services travaillent très étroitement ensemble, parce que leurs missions sont complémentaires. Et, si les deux missions sont placées auprès du SGDSN, c'est parce qu'elles participent de la protection des intérêts fondamentaux de la Nation, qui relève fondamentalement des missions du SGDSN.

Les relations avec le juge constitutionnel seront très simples : nous n'entreprendrons rien à l'égard d'un candidat ou d'un parti politique sans l'autorisation du juge constitutionnel. Si nous apprenons une attaque contre un candidat, nous prévenons le juge constitutionnel : c'est lui qui nous autorise à prévenir ce candidat ou à agir. Il ne saurait en être autrement. Nous tenons à garder une neutralité et une impartialité totales. Dès que nous aurons connaissance d'une information fautive consistant à attaquer tel ou tel candidat ou

à faire passer tel ou tel message, nous nous tournerons immédiatement vers le Conseil constitutionnel.

Dans l'affaire des MacronLeaks voilà cinq ans, l'Anssi, qui avait découvert ces cyberattaques, a demandé au Conseil constitutionnel l'autorisation de prévenir le candidat Emmanuel Macron et a travaillé avec lui sur la rédaction du communiqué qu'il a publié pour expliquer que les MacronLeaks étaient des *fake news*. Tant mieux si cela se passe ainsi ! En effet, si, demain, la même situation advenait, M. Macron étant président sortant, chacun pourrait s'interroger sur la nature des relations que nous avons avec lui. Nous tenons donc vraiment à passer par le filtre du Conseil constitutionnel.

Pour ce qui concerne les suites données à ce type d'attaques, notre objectif est d'expliquer clairement à la population ce qui se passe. Un travail va être fait sous mon égide. Comme en cas de cyberattaque, l'ensemble des services compétents se réunissent. Nous regardons si nous pouvons « imputer », voire « attribuer » – c'est le degré supplémentaire – celle-ci à un État.

Les États sont capables de bien s'organiser. On peut aisément imaginer que des cyberattaquants usurpent un mode d'action utilisé par tel ou tel État pour lui imputer des actions dont il n'est pas l'auteur. De même, en matière de manipulation de l'information, des sites, des fermes à trolls, des *bots* peuvent être installés dans d'autres pays que celui qui est à l'origine de l'attaque.

En cas de détection d'un État auteur, la première phase sera donc de travailler avec le Quai d'Orsay pour que des observations puissent être faites au pays concerné, auquel nous ne donnerons évidemment pas de preuves, pour éviter qu'il ne corrige sa façon de faire la fois suivante. Par exemple, je vais régulièrement voir mon homologue russe pour lui expliquer que nous avons identifié une attaque qui correspond au savoir-faire de tel ou tel service. Je lui refuse les preuves qu'il me demande, mais nous sommes dans le cadre de la discussion diplomatique.

S'agissant d'une manipulation de l'information, nous travaillons, deuxièmement, avec le service d'information du Gouvernement (SIG), ainsi qu'avec le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) du ministère de l'intérieur.

Troisièmement, nous avons donc la possibilité de saisir la justice et de lui signaler une infraction, en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale et de la loi de 1986. Il appartient à la justice d'y donner suite.

Enfin, nous avons à mener un travail de communication vers le public.

Nous agissons donc sous des angles à la fois juridique et diplomatique et en direction du grand public. Bien évidemment, nous pourrions réfléchir avec le comité éthique et scientifique, qui comprend à la fois une magistrate, un ambassadeur de France, des spécialistes des réseaux sociaux, un représentant de l'Arcom et des représentants de la presse, à la palette des outils que nous allons pouvoir utiliser pour proposer la réaction qui sera adaptée.

Pour ce qui concerne l'actualité, nous avons invité tous les candidats annoncés à venir au SGDSN vendredi 18 février. Nous leur ferons une deuxième présentation – nous en



avons déjà fait une au mois d'octobre, mais, depuis, d'autres candidats se sont annoncés – pour leur présenter les types de menaces auxquels ils seront confrontés durant la campagne électorale et pour insister sur les précautions nécessaires. À cette réunion participeront l'Arcom, la CNCCEP et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), que nous avons invitées. Par ailleurs, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) nous a demandé de l'informer si nous parvenons à démontrer qu'un candidat utilise tel ou tel relais des réseaux sociaux pour se faire une publicité, de façon qu'elle puisse, le cas échéant, réintroduire dans les comptes de campagne les sommes qui auront été dépensées à cette fin.

Durant la présentation, nous allons insister sur trois types de menaces.

La première est l'espionnage par des États étrangers : pour ces États, il est important de connaître les idées, les propositions, les analyses des candidats et de leurs équipes. Accessoirement, il peut être intéressant pour eux de connaître les personnes qui travaillent dans les états-majors de campagne, qui sont en général des gens brillants et travailleurs et qui sont susceptibles de se retrouver un jour en situation d'exercer des responsabilités, et, le cas échéant, de connaître l'emprise qu'ils pourraient avoir sur elles.

La deuxième menace est la cyberattaque. Je rappelle que le campus cyber a été inauguré hier à Puteaux. Les cyberattaques sont de plus en plus nombreuses, de plus en plus graves et de plus en plus efficaces. Elles concernent l'ensemble du système administratif, des entreprises, des médias, des services publics. Elles peuvent prendre la forme d'un rançongiciel, par exemple pour extorquer une rançon à un hôpital que celui-ci est incapable de payer. Elles peuvent consister à aller « pomper » des éléments dans des institutions, y compris juridiques, de façon à savoir ce qui s'y passe et ce qui s'y prépare. Elles peuvent aussi, tout simplement, consister en du prépositionnement, pour faire du sabotage – c'est ce que les Ukrainiens sont en train d'expérimenter. Il s'agit alors de pénétrer dans un service, de s'y installer secrètement pour y récupérer des informations, mais aussi pouvoir débrancher l'ensemble du système le jour où l'on reçoit l'ordre.

La troisième menace est la manipulation de l'information, que nous venons d'évoquer.

Pour ce qui concerne la période électorale à venir, nous allons communiquer des informations et donner des conseils à chacun. Si le service informatique d'un candidat est attaqué, nous n'interviendrons que si le Conseil constitutionnel nous le demande ; en attendant, nous proposerons des adresses de prestataires agréés par l'Anssi.

Nous essaierons également de faire le point sur l'état des attaques que nous connaissons aujourd'hui.

Nous sommes également très vigilants sur les attaques personnelles qui pourraient exister. Il est encore trop tôt pour qu'il puisse y en avoir, mais je ne doute malheureusement pas que nous en aurons à un moment ou un autre. Nous serons d'autant plus vigilants que la campagne avance, car nous savons que, plus tard une attaque est lancée, plus elle est susceptible de nous mettre en difficulté. Nous devons être particulièrement réactifs, avec l'ensemble des autorités de contrôle. C'est aussi la raison pour laquelle nous travaillons plusieurs fois par semaine à la fois avec la CNCCEP, l'Arcom et le Conseil constitutionnel.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Madame, messieurs, je vous remercie de votre présence parmi nous ce matin, de vos explications et de votre vigilance.

*La réunion est close à 12 h 15.*

**Lundi 21 février 2022**

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

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

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Nous examinons les amendements de séance déposés sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

**Article 3**

*L'amendement rédactionnel n° 20 est adopté.*

**Article 4**

*L'amendement de coordination n° 21 est adopté.*

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

**Article 4**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Dans la mesure où nous avons trouvé un accord avec le Gouvernement concernant la commission de déontologie, j'émet un avis favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 3 rectifié, 4 et 12 qui visent à réintroduire certaines dispositions relatives à la lutte contre les conflits d'intérêts que nous avons supprimées en commission.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'ai entendu les arguments de Lana Tetuanui selon lesquels la faible population et l'étroitesse des liens familiaux ou amicaux en Polynésie rendaient inutile une législation sur les conflits d'intérêts. Mais ce n'est pas parce que l'on se connaît bien qu'il ne peut pas y avoir de conflits d'intérêts. Au contraire !

La commission émet un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 3 rectifié, 4 et 12.

### Article 5

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 2, qui vise à restaurer le périmètre de l'action sociale tel qu'il était prévu par l'ordonnance du 8 décembre 2021, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable. Cet amendement créerait des charges trop lourdes pour les communes.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est dommage, car il ne crée qu'une faculté : c'était une manière de permettre aux communes de s'intéresser à la manière dont leurs agents sont logés.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Elles peuvent déjà le faire si elles le souhaitent !

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

### Article 6

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 1, 5 et 18 rectifié issus de plusieurs groupes visent à rétablir les dispositions relatives aux obligations et principes déontologiques prévues par l'ordonnance du 8 décembre 2021. Notre commission avait souhaité tenir compte du fait que le principe de laïcité ne s'appliquait pas en Polynésie française selon les mêmes modalités qu'en métropole. Le terme, en effet, ne figure pas dans son statut. Lors de l'examen en commission, nous aurions souhaité créer une journée de sensibilisation à la laïcité, mais l'article 40 de la Constitution nous en a empêchés. En réaffirmant le principe de neutralité, nous souhaitons souligner la nécessité de trouver un équilibre entre les spécificités locales de la Polynésie française et le respect des principes républicains. Dans la mesure où cet équilibre n'a pu être encore trouvé, j'émet un avis de sagesse quant au rétablissement de la rédaction initiale. Nous aurons l'occasion de débattre à nouveau de ce sujet si une nouvelle ordonnance est prise.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quand ?

**M. Mathieu Darnaud.** – Je ne sais pas. En tout état de cause, la navette n'aboutira pas avant la fin de la session, car ce texte ne sera pas inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il appartiendra donc au prochain gouvernement d'envisager une modification des dispositions de cette ordonnance.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – S'agissant de la laïcité, j'entends les réserves de Lana Tetuanui qui préférerait le terme de « neutralité ». Mais la laïcité n'est pas une notion agressive : elle figure à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution. Supprimer ce terme qui figurait dans le texte initial du Gouvernement – dont j'aimerais d'ailleurs connaître la position – constituerait un précédent. Notre groupe, qui était prêt à voter ce texte, s'abstiendra si ces amendements, qui proviennent de plusieurs groupes, ne sont pas adoptés. La laïcité est une valeur de tolérance et le socle du vivre-ensemble, c'est une notion positive.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n<sup>os</sup> 1, 5 et 18 rectifié.*

**Article 7**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement n° 13 du Gouvernement vise à réintroduire le rôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans le contrôle du cumul d’activités des fonctionnaires communaux, en cas de doute de l’autorité hiérarchique. Dans la mesure où le rôle de la commission de déontologie est maintenu, j’é mets un avis de sagesse positive. Il me semble que nous avons atteint un équilibre entre l’alignement sur le droit commun, d’une part, et la prise en compte du système préexistant, d’autre part.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 13.*

**Article 8**

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 14.*

**Article 9**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 15 du Gouvernement qui vise à rétablir la création du référent déontologue dans la fonction publique communale : dès lors que la commission de déontologie est maintenue, il ne semble pas opportun de faire intervenir un autre acteur en matière de contrôle déontologique.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 15.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement n° 6 vise à doter la commission de déontologie des mêmes attributions que celles dont est doté le référent déontologue en métropole. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 6.*

**Article 10**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement n° 17 du Gouvernement est contraire à la position de la commission. Il ne semble pas pertinent de restreindre le champ de compétences des commissions administratives paritaires (CAP).

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 17.*

**Article 13**

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 19.*

**Article 14**

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 7 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 16**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement n° 16 vise à réinstaurer une disposition supprimée par notre commission, à savoir la possibilité d’un congé avec traitement pour exercer une activité dans l’armée ou dans la réserve. Notre commission a estimé que

l'alignement sur le droit commun s'agissant de l'instauration de ce congé était discutable, pour deux raisons. D'une part, la création de cette nouvelle catégorie de congé avec traitement constitue une charge financière pour les communes. D'autre part, les conditions dans lesquelles l'agent peut s'absenter pour participer à une activité de nature militaire, ou en lien avec la réserve, sont insuffisamment encadrées, et pourraient, par conséquent, compliquer la gestion des services communaux. L'avis est donc défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.*

*Les sorts des amendements du rapporteur examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 3</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	20	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	21	<b>Adopté</b>

*La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 4</b>		
M. SUEUR	3 rect.	<b>Favorable</b>
Mme ASSASSI	4	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	12	<b>Favorable</b>
<b>Article 5</b>		
M. SUEUR	2	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b>		
M. SUEUR	1	<b>Sagesse</b>
Mme ASSASSI	5	<b>Sagesse</b>
Mme EUSTACHE-BRINIO	18 rect.	<b>Sagesse</b>
<b>Article 7</b>		
Le Gouvernement	13	<b>Sagesse</b>
<b>Article 8</b>		
Le Gouvernement	14	<b>Sagesse</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 9</b>		
Le Gouvernement	15	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	6	<b>Favorable</b>
<b>Article 10</b>		
Le Gouvernement	17	<b>Défavorable</b>
<b>Article 13</b>		
Le Gouvernement	19	<b>Défavorable</b>
<b>Article 14</b>		
Mme ASSASSI	7	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 16</b>		
Le Gouvernement	16	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 16 h 45.*

**Mercredi 23 février 2022**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 30.*

**Mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie –  
Création et désignation des membres**

*Sont désignés rapporteurs de la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie M. François-Noël Buffet, M. Philippe Bas, M. Jean-Pierre Sueur et M. Hervé Marseille.*

**Mission conjointe de contrôle, avec la commission de la culture, de l'éducation  
et de la communication, sur la délinquance des mineurs – Création et  
désignation des membres**

*Sont désignés rapporteurs de la mission conjointe de contrôle, avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur la délinquance des mineurs Mme Muriel Jourda et Mme Laurence Harribey.*

**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 – Examen des amendements au texte de la commission et proposition de loi visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons les amendements de séance sur 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.

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

*Article 3*

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Je suis favorable à l'amendement n° 1 rectifié.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié.*

**Proposition de loi visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons à présent les amendements de séance sur 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.

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

*Article 2*

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Je suis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.

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

*Après l'article 2*

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 1.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.*

*La commission a donné les avis suivants :*

**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 3</b>		
M. BILHAC	1 rect.	<b>Favorable</b>

**PROPOSITION DE LOI**

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 2</b>		
M. BILHAC	2 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>		
M. CANÉVET	1	<b>Défavorable</b>

**Propositions de nomination de M. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, et de M. François Séners et Mme Jacqueline Gourault 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 – Examen des rapports**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Nous allons procéder, à partir de 9 heures, en application de l'article 13 de la Constitution, aux auditions publiques, ouvertes à la presse, de trois candidatures soumises à l'aval de notre commission : à 9 heures, celle de M. Julien Boucher, dont la reconduction aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) est envisagée par le Président de la République – pour des raisons pratiques, la session parlementaire étant suspendue ce vendredi, cette désignation est anticipée de quelques semaines – ; à 9 heures 45, celle de M. François Séners, candidat du président du Sénat au Conseil constitutionnel ; à 11 heures, celle de Mme Jacqueline Gourault, candidate du Président de la République au même Conseil.

Pour tenir compte de la modification de notre Règlement en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2021, je vais, préalablement à ces auditions, vous présenter un certain nombre d'observations sur ces candidatures.

En application de l'article L. 121-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), le ministre de l'intérieur et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ont proposé au Président de la République la reconduction de Julien Boucher pour un deuxième mandat en tant que directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. En application de l'article 13 alinéa 5 de la Constitution, nous allons donc procéder aujourd'hui à son audition, qui sera suivie d'un vote, dans les conditions prévues par les lois organique et ordinaire du 23 juillet 2010.

Avant de recevoir M. Boucher, je souhaite vous présenter quelques informations sur son parcours – que la plupart d'entre nous connaissent déjà, puisque nous l'avions



auditionné en vue de l'exercice de ces mêmes fonctions, le 3 avril 2019. Je m'attarderai davantage sur son bilan à la tête de l'Ofpra au cours des trois dernières années.

Julien Boucher est membre du Conseil d'État depuis sa sortie de l'École nationale d'administration (ENA), en avril 2002. Il a effectué les dix premières années de sa carrière au Palais-Royal, d'abord en tant qu'auditeur, puis comme maître des requêtes, à partir de 2005. À partir de 2008, il a exercé les fonctions de rapporteur public près l'assemblée du contentieux. Lors de sa dernière année de rattachement à cette institution, il a assuré le rôle de conseiller pour les affaires constitutionnelles auprès du secrétaire général du Gouvernement, de mars 2011 à juin 2012.

Pour la deuxième partie de sa carrière, débutée en 2012, M. Boucher a été nommé, par la voie du détachement, directeur des affaires juridiques au secrétariat général du ministère de l'égalité des territoires et du ministère de l'écologie. Il a occupé ces fonctions pendant sept ans.

Puis, en l'absence d'opposition du Sénat et de l'Assemblée nationale, Julien Boucher a été nommé par décret du Président de la République pour un mandat de trois ans en tant que directeur général de l'Ofpra, à compter du 15 avril 2019.

Je rappelle que l'Ofpra, établissement public créé en 1952, a la charge de l'application de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et de la convention de New York du 28 septembre 1954 sur l'apatridie. Dans ce cadre, il a pour mission de statuer sur les demandes d'asile et d'apatridie qui sont déposées sur le sol français. Si l'Office a initialement été placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, celle-ci est exercée depuis 2010 par le ministère de l'intérieur. Cette tutelle n'affecte toutefois pas l'indépendance de l'Ofpra, qui, selon les termes de l'article L. 121-7 du Ceseda, exerce ses missions « en toute impartialité [...] et ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction ».

Au cours de son premier mandat, M. Julien Boucher a été confronté à deux défis majeurs.

Le premier est d'ordre structurel : il s'agit de la hausse tendancielle du nombre de demandes d'asile sur la dernière décennie. Sa prise de fonction a, en effet, eu lieu dans un moment de particulière tension pour l'Office. Près de 132 000 demandes ont été enregistrées en 2019, soit le niveau le plus élevé jamais constaté. Je rappelle que ce chiffre n'était que de 65 000 en 2014. Il a donc doublé en l'espace de cinq ans...

Dans le même temps, des objectifs ambitieux en termes de délai de traitement des demandes ont été assignés à l'Ofpra. En 2017, le plan d'action gouvernemental intitulé « Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires » a fixé un objectif de 60 jours à l'horizon 2023 pour le délai d'examen des demandes d'asile par l'Ofpra. En 2019, ce délai s'élevait à 166 jours.

M. Boucher a ensuite été confronté à un second défi, cette fois conjoncturel, qui a rendu cet objectif, au mieux, irréaliste et, au pire, caduc : la pandémie de covid-19. L'Office a, en effet, totalement interrompu son activité d'accueil et de réception des demandeurs au cours du premier confinement, ce qui a mécaniquement augmenté le délai de traitement. Ainsi, en 2020, malgré la diminution nette des flux de demandeurs d'asile, avec 96 000 demandes enregistrées, le délai d'examen a grimpé à 262 jours.

Un deuxième mandat de M. Boucher s'effectuerait dans un contexte plus propice. D'une part, la reprise des flux de demandes d'asile est encore inférieure à la période précédant la crise sanitaire, avec environ 100 000 demandes pour 2021. D'autre part, l'Ofpra a bénéficié, sur les derniers exercices, d'un renforcement considérable de ses moyens. La loi de finances pour 2020 a ainsi accordé 200 ETP supplémentaires à l'établissement public, dont 150 fléchés directement vers la demande d'asile. Dans ce contexte, Julien Boucher a estimé, lors des auditions budgétaires de nos collègues Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère, qu'atteindre l'objectif de 60 jours en 2023 ne lui semblait pas hors de portée.

Je précise enfin que, sous la direction de M. Boucher, l'Office a dû procéder à d'importantes transformations pour tirer les conséquences de la loi dite « Asile et immigration » du 10 septembre 2018. La plus importante est la mise en place d'une procédure d'examen accélérée lorsqu'une demande d'asile a été déposée au-delà d'un délai de 90 jours. Afin de fiabiliser les relations entre l'Ofpra et les demandeurs d'asile, un portail de communication dématérialisée a également dû être créé.

Au total, et sous réserve de la prestation de M. Boucher, qui pourrait être questionné en particulier sur la façon dont il entend assurer le « retour à la normale » du fonctionnement de l'Ofpra après la période du covid et le retour à la hausse des demandes d'asile, il me semble que ce candidat présente les qualités professionnelles pour être reconduit dans ses fonctions.

Notre commission entamera, dans un second temps, les auditions des candidats présentés pour siéger au Conseil constitutionnel, en application de l'article 56 de la Constitution, afin de pourvoir deux des trois sièges bientôt vacants au sein de cette institution.

En application de l'article 13 de la Constitution, nous avons à étudier, conjointement avec les membres de la commission des lois de l'Assemblée nationale, la candidature de notre ancienne collègue et actuelle ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault. Je note d'ailleurs que, si cette proposition devait être acceptée, d'anciens membres de la commission des lois du Sénat occuperaient le tiers des sièges de cette institution, MM. Mézard et Pillet ayant été nommés lors du dernier renouvellement.

En application de l'article 56 de la Constitution et de l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat, nous devons également examiner la proposition du président Larcher tendant à nommer François Sénors, conseiller d'État, en remplacement de Mme Dominique Lottin.

S'il revient au Conseil constitutionnel de contrôler la conformité à la Constitution des actes législatifs du Parlement, il incombe à ce dernier de s'assurer de l'adéquation des profils des candidats présentés par les trois autorités de nomination que sont le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale. De notre vigilance dépend l'équilibre dynamique des pouvoirs qui est devenu le fondement de nos démocraties modernes.

Cet équilibre est aujourd'hui primordial au regard du champ d'action qui est celui du Conseil constitutionnel depuis sa jurisprudence de 1971, qui intègre, dans les normes de son contrôle, le « bloc de constitutionnalité », alliée, depuis 2008, à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), laquelle lui permet d'exercer un contrôle *a posteriori*. Ce champ d'action fait aujourd'hui l'objet de critiques.

La première d'entre elles n'est pas nouvelle et concerne la part qui revient au Conseil constitutionnel dans l'élaboration de la loi. À ce titre, un candidat à l'élection présidentielle, dont j'ignore s'il a recueilli ses 500 parrainages, affirmait récemment vouloir supprimer le contrôle de constitutionnalité de la loi. Je ne reprends évidemment pas ces propos polémiques et outranciers. Les mots du doyen Vedel sont toujours d'actualité : le Conseil constitutionnel possède la gomme, mais pas le crayon.

Toutefois, certains peuvent estimer que le Conseil use souvent de cette gomme pour corriger les contours ou estomper les contrastes voulus par le législateur et créer de nouvelles nuances, *via* des réserves d'interprétation. En outre, la motivation de certaines censures restant peu explicite, elle laisse parfois le législateur dans l'expectative sur ce qu'implique vraiment la lecture de la Constitution par le Conseil constitutionnel : j'en veux pour preuve la question du suivi des condamnés terroristes sortant de détention.

Par ailleurs, les propos récents du président Laurent Fabius, affirmant que, « en étudiant une QPC, [le Conseil constitutionnel doit] apprécier la balance entre l'intérêt personnel du justiciable et l'intérêt général », peuvent être sujet à discussion. Certes, le contrôle de proportionnalité fait partie intégrante du contrôle de constitutionnalité, mais ce dernier doit se borner à écarter les dispositifs manifestement déséquilibrés, afin que le juge constitutionnel ne se substitue pas au législateur dans l'appréciation de l'opportunité de la loi. Juger de l'opportunité d'une loi relève de l'exercice de la souveraineté, et la souveraineté émane du peuple, non du juge, fût-il constitutionnel.

La position du Conseil constitutionnel de considérer des ordonnances non ratifiées comme des « dispositions législatives », au sens de l'article 61-1 de la Constitution, pour pouvoir mieux les soumettre à des questions prioritaires de constitutionnalité, a également suscité plus que de l'incompréhension. Et, à l'initiative de Jean-Pierre Sueur, le Sénat a souhaité rappeler que seule une ordonnance ratifiée expressément a valeur de loi.

Enfin, l'articulation du droit international conventionnel et de la Constitution est devenue une question majeure, à mesure notamment que l'intégration européenne a conduit à ce que le droit de l'Union européenne régit de plus en plus précisément, directement ou indirectement, des domaines qui relèvent des fonctions régaliennes et qui sont, de ce fait, d'une sensibilité politique particulière. C'est dans ce cadre que le Conseil constitutionnel a récemment rappelé sa théorie selon laquelle l'atteinte aux principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France peut faire obstacle à l'obligation de transposer des directives européennes.

Dans ce contexte, il est important que la composition du Conseil constitutionnel puisse allier non seulement une expertise dans la chose juridique, puisque la QPC, notamment, a fait évoluer le Conseil en une véritable juridiction constitutionnelle, mais également une connaissance profonde du fonctionnement de nos institutions, au niveau national comme au niveau local.

C'est au regard de ce prisme d'analyse qu'il faut, à mon sens, examiner aujourd'hui les candidatures proposées par le président du Sénat et le Président de la République.

Évoquons ces deux candidatures.

François Séners, candidat proposé par le président du Sénat, n'est pas étranger à nombre d'entre nous, puisqu'il a été directeur de cabinet du président Larcher de 2014 à 2017, fonction qui s'est inscrite dans une carrière riche et diversifiée.

Issu de l'ENA, M. Séners a été administrateur civil avant d'être nommé au Conseil d'État – d'abord en tant que maître des requêtes au tour extérieur, puis comme conseiller d'État –, institution dont il a été le secrétaire général et où il exerce encore, à ce jour, les fonctions de président adjoint et de rapporteur général de la section du rapport et des études.

Dans une carrière également consacrée à l'administration active, François Séners a occupé des fonctions variées : sous-préfet, conseiller technique en cabinet ministériel, conseiller de tribunal administratif, conseiller au cabinet du Premier ministre, adjoint au secrétaire général du Gouvernement, membre du Conseil national de l'Ordre des médecins et directeur de cabinet du garde des sceaux, alors Rachida Dati.

Sous réserve de la prestation qu'il effectuera aujourd'hui, lors de l'audition qui va s'ouvrir, le profil de M. Séners – à la fois juriste, fin connaisseur de l'administration de l'État et très au fait du fonctionnement du Parlement et du Gouvernement et des relations entre ces organes – me semble tout à fait correspondre aux qualités attendues d'un membre du Conseil constitutionnel.

Je ne vous présenterai que très succinctement le parcours de la candidate du Président de la République, Jacqueline Gourault, que nous connaissons tous bien, d'abord parce que celle-ci a été l'une des membres de notre commission jusqu'à encore récemment, ensuite parce que l'examen de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », a été l'occasion de longs échanges avec elle, en sa qualité de ministre de la cohésion des territoires.

De fait, si Mme Gourault a exercé en tant que professeur d'histoire-géographie, sa carrière a essentiellement consisté en des fonctions d'élue ou de membre du Gouvernement. En tant qu'élue, Jacqueline Gourault a été maire de La Chaussée-Saint-Victor, dans le Loir-et-Cher, conseillère régionale, présidente de communauté d'agglomération, puis sénatrice du groupe centriste, membre de notre commission, présidente de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat et vice-présidente du Sénat. En tant que membre du Gouvernement, Mme Gourault a été ministre auprès du ministre de l'intérieur, avant de devenir ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

La candidature de Mme Gourault a été la cible de critiques depuis son annonce par le Président de la République, lui reprochant notamment de ne pas être juriste. C'est, à mon sens, un mauvais procès. Si la fonction de membre du Conseil constitutionnel implique évidemment d'avoir une appétence et une capacité pour traiter de questions juridiques, elle n'impose pas que tous les membres de cet organe soient d'éminents juristes avant leur entrée en fonction. Il faut, en revanche, que chaque membre ait une conscience aigüe des enjeux de politiques publiques et de libertés fondamentales qui sont en cause dans le contentieux constitutionnel.

À cet égard, la présence de parlementaires aguerris et d'anciens membres du Gouvernement apparaît importante pour s'assurer que, dans la collégialité de la prise de décision du Conseil constitutionnel, l'application d'une règle ou d'un principe de droit soit

décidée en pleine connaissance de ses effets concrets sur le fonctionnement des institutions et, plus largement, compte tenu des droits et libertés garantis, sur la société elle-même.

À cette aune, la candidature de Mme Gourault me semble dotée d'une crédibilité certaine, que l'impétrante devra évidemment nous confirmer au cours de son audition.

Je vous propose désormais d'accueillir notre premier candidat, Julien Boucher.

### **Audition de M. Julien Boucher, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Monsieur le directeur général, je vous souhaite la bienvenue pour cette audition, qui fait suite à la proposition conjointe du ministre de l'Europe et des affaires étrangères et du ministre de l'intérieur de vous reconduire à la tête de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

Cette audition a un caractère public et est retransmise. Elle intervient en application de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution ; elle sera suivie d'un vote dans les conditions prévues par la loi organique et la loi ordinaire du 23 juillet 2010. Le Président de la République devra renoncer à cette nomination si l'addition des votes négatifs exprimés à l'Assemblée nationale et au Sénat représente, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Le vote aura lieu à la suite de notre audition. Nous devons procéder au dépouillement en fin de matinée, dans le même temps que nos collègues députés. Les délégations de vote ne sont pas autorisées, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

Monsieur le directeur, j'ai présenté aux membres de la commission, avant de vous recevoir, des éléments sur votre parcours et votre action à la tête de l'Ofpra. Sur le fond, votre premier mandat a pris place à un moment charnière pour l'Office, qui a été confronté à de nombreux défis depuis 2019 : l'augmentation toujours plus importante de la demande d'asile d'abord, le choc de la crise sanitaire ensuite et, tout du long, la nécessité de s'adapter aux nombreuses évolutions du régime juridique de l'asile. Vous nous détaillerez la manière dont vous appréhendez ces différents défis et les actions que vous avez engagées pour y faire face.

Je commencerai par des questions générales : quel bilan tirez-vous de votre premier mandat ? Quels seront les objectifs prioritaires de l'Ofpra pour les prochaines années ? Est-il nécessaire d'engager des réformes de son organisation et de son fonctionnement ? Dans un contexte d'augmentation continue des demandes d'asile, les moyens de l'Ofpra, qui ont fait l'objet d'efforts notables, vous semblent-ils suffisants ?

**M. Julien Boucher, candidat aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.** – Après avoir effectué il y a quelques mois un point de situation sur l'activité de l'Office devant votre commission, je suis très honoré de m'exprimer à nouveau devant vous, à l'occasion de la proposition faite au Président de la République de me reconduire dans mes fonctions de directeur général.

D'emblée, à titre personnel, je retiens la richesse humaine de mon mandat de trois ans : chaque jour, des centaines d'entretiens sont menés, dans nos locaux de Fontenay-sous-Bois et de Cayenne, ainsi que lors des missions foraines organisées sur le territoire national. Ce qui fait l'Ofpra, ce sont les femmes et les hommes qui œuvrent pour l'Office et sa difficile mission, avec la conscience aiguë de l'étendue de leurs responsabilités, vis-à-vis des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale comme de leurs concitoyens. Cette communauté de travail est particulièrement attachante et stimulante. Les réalisations que je vais vous présenter sont avant tout celles des agents de l'Ofpra.

J'ai été nommé en avril 2019, dans un contexte où les demandes d'asile étaient en constante augmentation. Ainsi, en 2019, le nombre de 133 000 demandes était historique, mettant à mal notre volonté de réduire les délais de traitement. C'est pour faire face à cette situation que la loi de finances pour 2020 a autorisé la création de 200 emplois supplémentaires, portant le plafond d'emplois au-delà des 1 000 agents.

Ma première priorité a été de donner corps à ce changement de dimension de l'établissement, dans un contexte qui a rapidement été marqué par la crise sanitaire. Malgré ces difficultés, nous avons procédé entre fin 2019 et fin 2020 à l'ensemble des recrutements, et nous avons ensuite formé ces nouveaux agents, la plupart étant des officiers de protection instructeurs, dont le parcours d'apprentissage est très exigeant : sont demandés, d'une part, des connaissances juridiques et géopolitiques et, d'autre part, des savoir-faire et des savoir-être qui ne viennent que de l'expérience. À Fontenay-sous-Bois, nous avons étendu nos emprises immobilières de manière substantielle.

Il a également fallu adapter l'organisation de l'Office, notamment celle des divisions géographiques, pour mieux combiner la spécialisation géographique de l'Office et l'exigence de mutualisation des principaux flux de demandes, mutualisation qui est un gage de réactivité face aux évolutions de la composition des flux par nationalité.

Grâce à l'ensemble de ces dispositions, nous avons retrouvé rapidement les niveaux de traitement d'avant la crise, avec 140 000 décisions rendues en 2021. Cela représente un niveau d'activité sans précédent, en hausse de 55 % par rapport à 2020 et de 16 % par rapport à 2019, dernière année d'activité complète avant la crise sanitaire. Nous avons ainsi pu réduire massivement le nombre de demandes en attente, passé de 90 000 dossiers en octobre 2020 à moins de 48 500 en janvier 2022 – soit l'équivalent de quatre mois d'activité.

Ces chiffres sont un peu abstraits et il faut rappeler que derrière chaque dossier se trouve un demandeur qui attend une réponse de l'Office, parfois depuis longtemps. Chaque demande fait l'objet d'un examen individuel approfondi et l'expertise de l'Office continue à être transmise aux nouveaux collaborateurs, par exemple sur la vulnérabilité des demandeurs, les connaissances sur les pays d'origine ou la vigilance sécuritaire, dont la responsabilité a été confiée par la loi à l'Office.

L'autre grande priorité de mon mandat a porté sur la protection juridique et administrative des bénéficiaires d'une protection internationale. L'Ofpra établit les documents tenant lieu d'actes d'état civil pour les personnes admises à une protection. Un autre aspect de cette mission consiste dans le suivi des personnes concernées, notamment les procédures susceptibles de conduire à une remise en cause de ce statut, à savoir les procédures de fin de protection, que l'Office mène sur le fondement de signalements, par exemple en cas

d'allégeance aux autorités du pays d'origine ou de faits susceptibles de caractériser une menace pour l'ordre public.

Au fil des années, le nombre de personnes placées sous la protection de l'Office a significativement augmenté, pour s'élever à 500 000 personnes, adultes et enfants confondus. Leur bonne intégration est un enjeu crucial ; l'Office y contribue en matière d'état civil, car la délivrance des documents est nécessaire pour accéder à certains droits et services. Cette activité croît au même rythme que la population des personnes protégées. En outre, l'augmentation de cette population et la vigilance demandée par le ministère de l'intérieur aux préfets en ce qui concerne les personnes susceptibles de représenter une menace grave pour l'ordre public conduisent également à une augmentation de l'activité en matière de suivi du statut et de traitement des signalements.

J'ai donc souhaité renforcer l'activité de protection administrative et juridique, en créant un nouveau pôle « protection » constitué de deux divisions, toutes deux compétentes en matière d'état civil, tandis que l'une d'entre elles inclut un service de suivi du statut, qui est chargé de l'ensemble des procédures susceptibles de conduire à une remise en cause du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire. La création de ce service s'est traduite par une forte augmentation de l'activité de l'Office en la matière, avec 1 000 procédures de réexamen du statut en 2021, contre 400 en 2020. Ces procédures sont difficiles, mais nécessaires, car elles contribuent à la confiance du public dans l'institution de l'asile.

J'en viens aux priorités qui seront les miennes si je suis reconduit dans mes fonctions.

L'enjeu immédiat est de mener la réduction du nombre de demandes en attente, pour réduire les délais de traitement. En 2019, le délai de traitement était inférieur à cinq mois et demi, il est passé à huit mois en 2020 du fait de la crise sanitaire et s'est maintenu à ce niveau en 2021. En effet, la résorption du stock a tout d'abord un effet négatif sur les délais de traitement. Depuis le dernier trimestre de 2021, grâce à la réduction très importante du stock en attente, les délais s'orientent à la baisse et sont désormais de sept mois. La baisse va s'accélérer à mesure que l'on s'approche du stock incompressible de dossiers en attente. Notre cible, ambitieuse, est fixée à deux mois.

Des adaptations sont nécessaires pour y parvenir, notamment dans la programmation de l'activité de l'Office. Nous menons des chantiers de modernisation des méthodes de travail de l'Office et des relations avec les usagers, grâce au numérique : un nouveau portail numérique permet une dématérialisation d'un certain nombre de procédures. En Bretagne et Nouvelle-Aquitaine, l'expérimentation a été concluante, les acteurs se sont bien approprié l'outil. Très prochainement, nous allons généraliser cette mesure à l'ensemble du territoire métropolitain, au début du deuxième trimestre de cette année.

Au-delà, nous devons continuer à accroître la capacité d'adaptation de l'Ofpra à une demande d'asile par nature difficile à anticiper. Ceci implique de poursuivre des actions déjà entreprises, notamment en matière de gestion des ressources humaines : par exemple mieux anticiper les besoins ou fidéliser davantage les collaborateurs de l'Office, mais aussi adapter en permanence les modalités de traitement des demandes. Pour rappel l'instruction des demandes se fait pour l'essentiel au siège, à Fontenay-sous-Bois. Cette concentration favorise la spécialisation des agents et une adaptation rapide de l'activité, par exemple en concentrant les interprètes pour les langues rares.

Il est néanmoins important de combiner cette organisation avec une présence territoriale, qui est à géométrie variable. En 2021, nous avons réalisé 50 missions foraines, niveau jamais atteint jusqu'à présent. Pour l'outre-mer, l'Ofpra dispose d'une antenne permanente à Cayenne, et peut entendre les demandeurs par visioconférence.

Un dernier enjeu sera l'adaptation du dispositif au règlement européen à venir sur l'asile, qui sera issu du pacte européen sur la migration et l'asile. Il y a déjà de premières réalisations puisque le règlement relatif à la nouvelle Agence de l'Union européenne pour l'asile (EASO) est entré en vigueur récemment. Celle-ci a pour mandat de favoriser la convergence des pratiques nationales. L'Ofpra devra jouer un rôle actif pour organiser cette convergence, en faisant valoir ses priorités et son expertise.

Enfin, en ce qui concerne la protection administrative et juridique, nous devons garantir une délivrance rapide des documents d'état civil pour les personnes sous protection, dans un contexte de complexification de cette activité du fait de l'évolution des pays d'origines. Il faudra également simplifier les formalités pour les bénéficiaires d'une protection, avec une meilleure transmission directe des informations d'état civil entre administrations des différents pays.

Voilà les priorités qui devraient guider la gestion de l'Ofpra à l'avenir. Sans perdre de vue les fondamentaux de sa mission décidés en 1952, à la suite de la convention de Genève, l'établissement devra continuer à se moderniser. En ce soixante-dixième anniversaire de l'Office, l'attachement au droit d'asile est une force pour l'Ofpra, qui me rappelle chaque jour mes responsabilités. Vous pourrez compter sur mon engagement si mon mandat est renouvelé.

**M. Alain Richard.** – L'accroissement des effectifs et la nécessité de conserver une force opérationnelle importante posent une question de valorisation des carrières. L'Ofpra reste cloisonné et ne facilite pas les mobilités. Existe-t-il un problème d'attractivité ou de fidélisation des personnels ? Peut-on rester compétitif dans un secteur où les personnels peuvent être débauchés ?

Au début de votre mandat, un conflit social substantiel a eu lieu à la cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ce mouvement de mécontentement semblait venir d'une nécessité de respecter des taux de rendement. À l'OFPRA, les officiers de protection pourraient avoir été heurtés par ce délai cible de deux mois, alors que leur mentalité professionnelle est faite de beaucoup d'empathie vis-à-vis des demandeurs. Est-ce un défi pour la prochaine période ? Le consensus est-il trouvé ?

Enfin, pensez-vous qu'il soit possible d'améliorer le potentiel humain de l'interprétariat, défi permanent étant donné la diversité des demandeurs ? Les techniques évolutives de l'interprétariat vous permettent-elles de surmonter ces difficultés ?

**Mme Éliane Assassi.** – Monsieur, je souscris à vos propos sur la richesse humaine qui domine au sein de l'Office. Les missions des personnels sont complexes, et demandent beaucoup d'humanité. C'est grâce à ces hommes et ces femmes que les délais d'examen ont été réduits.

Pour relever tous ces défis, vous avez sollicité l'aide de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Cependant, l'appui de la DITP impliquait de faire intervenir des consultants d'un grand cabinet de conseil privé.



L'intervention de ce cabinet a-t-elle été utile ? Comment ont réagi les personnels ? N'étaient-ils pas capables de relever seuls ces défis ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Combien de familles n'ont pas pu rejoindre un de leur membre ayant obtenu le statut de réfugié en France ? Je pense notamment aux ressortissants afghans.

Quel est le ratio de personnes ayant obtenu le statut de réfugié en France après un refus dans un autre pays européen ?

L'Ofpra est-il systématiquement présent devant la CNDA quand une décision de refus a été prise pour un motif lié à la sécurité nationale ?

Les réfugiés disposent de droits à la formation, à l'apprentissage de la langue et au travail : faut-il ouvrir des droits directement aux demandeurs d'asile, plus tôt, en attente de la décision sur leur futur statut ?

**Mme Muriel Jourda.** – Enregistrez-vous déjà des défections chez les personnels récemment recrutés ? Par ailleurs, rencontrez-vous des difficultés entre votre public masculin et votre personnel, principalement féminin ?

La CNDA a indiqué au cours d'auditions que nous avons conduites récemment avoir besoin d'un volume de dossiers suffisant pour faire fonctionner correctement la juridiction et que, paradoxalement, la baisse de ce volume de dossiers n'était pas intéressante et pourrait même mettre à mal son fonctionnement. En va-t-il de même pour l'Ofpra ?

**M. Philippe Bas.** – Nous nous sommes rendus à Cayenne il y a un peu plus de deux ans. Les flux migratoires y sont massifs, ce qui déstabilise la société. Nous avons été impressionnés par les volumes croissants des demandes d'asile déposées en Guyane, venant non seulement d'Amérique mais aussi du monde entier, pour accéder au territoire français. Quelle est l'évolution de la situation ? La Guyane a été très fortement touchée par la covid. Je crains que la situation n'ait empiré, pouvez-vous détailler les actions que vous avez engagées pour y faire face ?

**M. Alain Marc.** – Quelle est l'analyse d'un dossier type par vos services ? S'agit-il uniquement d'entretiens ? Disposez-vous de grilles précises d'analyse ?

À Mayotte, au mois de septembre, nous avons aussi constaté d'importants problèmes. Nul ne peut nous dire combien de personnes arrivent sur le territoire : 30 000, 100 000 ? Il est impossible de cerner les contours de cette immigration très importante, qui renforce l'insécurité. Comment traitez-vous la situation particulière de Mayotte ?

**M. André Reichardt.** – Est-il difficile pour le directeur de l'Ofpra de motiver les personnels, alors que seules 20 % des décisions de refus du statut de l'Office sont en fait suivies d'effet ? Ces instructions semblent ne servir à rien, puisque les personnes en question restent sur le territoire. Le moral des troupes est-il impacté ?

**M. Julien Boucher.** – Les questions d'attractivité sont majeures, car l'Ofpra est composé d'hommes et de femmes qui font toute sa richesse. D'une manière générale, nous n'avons pas, pour les fonctions d'officier de protection instructeur, de difficultés à recruter sous contrat. En revanche, l'attractivité des concours administratifs baisse un peu. La difficulté porte plutôt sur la fidélisation des agents, car la formation est longue, et l'expérience

des personnels doit ensuite être transmise aux nouveaux agents. Nous travaillons sur ces enjeux, notamment sur la qualité de vie au travail ou les perspectives de carrière.

Concernant les carrières, beaucoup a été fait pour décroiser l'Ofpra. Les compétences des agents sont très valorisées à l'extérieur. Le corps des officiers de protection de l'Ofpra a été inclus dans le corps des attachés d'administration de l'État, ce qui favorise la mobilité, qui fonctionne bien. En revanche, il est plus difficile de construire des parcours de carrière, pour des agents qui reviendraient dans l'institution après une expérience ailleurs.

Concernant le dialogue social, depuis ma prise de fonction, il n'y a pas eu de conflit social. J'attache une grande importance à un dialogue social nourri. La quantité de travail est exigeante, les objectifs de délai le sont tout autant. Les agents doivent pouvoir rendre leurs décisions avec toute la qualité souhaitée. Il s'agit de proportionner le temps passé sur un dossier à ses particularités. Le délai de deux mois est un délai moyen : nous devons pouvoir passer moins de temps sur des dossiers, et parfois beaucoup plus, car certains dossiers exigent des instructions longues.

Les interprètes sont recrutés par des marchés de prestataires. Les ressources sont rares, notamment pour certaines langues. Nous devons donc anticiper les besoins pour que nos prestataires puissent eux-mêmes anticiper nos demandes.

Madame Assassi, la DITP, au titre de sa responsabilité pour accompagner les réformes prioritaires du Gouvernement, m'avait fait connaître sa disponibilité. Nous avons réduit de manière très importante le stock de demandes en attente, ce qui est un préalable à toute réduction des délais de traitement. Cependant, cela ne sera pas suffisant pour atteindre nos objectifs ambitieux. Recourir à une mission de conseil permet de nous intéresser au « dernier kilomètre », ce qui implique de modifier certaines méthodes de travail. La réduction du nombre de dossiers implique des transformations de nos méthodes de travail, pour mieux anticiper les demandes. De plus, l'Ofpra a augmenté de 25 % ses effectifs en pleine crise sanitaire. Il semblait important, dans cette période de stabilisation, d'être accompagné pour travailler sur le collectif, qui a été affecté par cette période de crise dans laquelle le télétravail s'est fortement accru. Le travail de l'officier de protection peut également être très solitaire. Nous avons donc favorisé le compagnonnage pour renforcer le collectif de travail. Il est trop tôt pour dresser un bilan. La phase de diagnostic est achevée ; nous cherchons maintenant des solutions. Cette mission suscite des débats, elle est faite pour en susciter et pour nous amener peut-être à interroger nos pratiques. Ce que je souhaite dire, c'est que l'intervention d'un cabinet de conseil *via* la DITP n'implique pas que ce sont les consultants qui décideront. À l'issue de la mission, les solutions proposées feront l'objet de concertations, en cherchant toujours à préserver à la fois la qualité de vie au travail et la qualité des décisions rendues.

Monsieur Leconte, concernant les réunifications familiales, l'Ofpra atteste de la composition familiale, mais la demande de visa relève du ministère des affaires étrangères. Je n'ai donc pas de chiffres à vous donner. Concernant l'Afghanistan, ce ministère a déployé des moyens supplémentaires dans ses services consulaires pour traiter plus rapidement les demandes, notamment au Pakistan.

Concernant les mouvements secondaires, il est difficile de disposer de chiffres précis. Les personnes « dublinées » représentent environ 30 % des dossiers, mais je n'ai pas de données précises à vous communiquer.

En raison du nombre très important de recours, nous ne pouvons pas être présents systématiquement lors des audiences de la CNDA. Nous choisissons alors les dossiers qui exigent notre présence. Pour les décisions motivées par des questions de respect de l'ordre public, notre présence est systématique.

Enfin, le droit au travail pour les demandeurs d'asile n'est pas complètement inexistant. Quand une décision n'est pas prise dans les six mois, les demandeurs peuvent obtenir une autorisation de travail. D'où l'importance de traiter les dossiers dans un délai cible de deux mois, ce qui rendra cette problématique résiduelle.

Madame Jourda, pouvez-vous préciser votre question sur les difficultés que pourraient rencontrer les personnels féminins ?

**Mme Muriel Jourda.** – Le directeur d'un autre organe de l'État nous disait que le public masculin n'arrivait pas à considérer la parole féminine comme une parole d'autorité. Est-ce le cas à l'Ofpra ?

**M. Julien Boucher.** – Les officiers de protection de l'Ofpra sont majoritairement des femmes, mais nous n'avons pas constaté de difficulté particulière. La relation entre l'instructeur et le demandeur est une relation non pas d'autorité, mais de dialogue. Il s'agit de coopérer, donc d'établir une forme de confiance. En cas de comportement inacceptable, nous sommes très vigilants pour apporter une réponse adéquate.

Monsieur Bas, en Guyane, le nombre de demandes d'asile est très important. Traditionnellement d'origine haïtienne, la demande s'est diversifiée. La demande haïtienne représente actuellement 65 % des dossiers. Les nouveaux requérants viennent d'autres pays d'Amérique, et plus récemment de Syrie et Palestine, en transitant par le Brésil. Les flux ont été très variables en 2021 – nous avons connu, par exemple, un pic de demandes au printemps. Quoi qu'il en soit, du point de vue du traitement des demandes d'asile, il n'y a pas de stocks : nous arrivons à traiter les dossiers au moment de leur arrivée, la situation est saine.

Monsieur Marc, le moment fondamental de la demande d'asile est bien l'entretien, qui a pour objet de comprendre le parcours et le profil du demandeur, à partir desquels nous pouvons évaluer les craintes du demandeur d'asile à retourner dans son pays d'origine. Les officiers disposent d'une information très précise sur les pays d'origine, que nous confrontons aux déclarations des demandeurs. Nous interrogeons aussi, le cas échéant, des partenaires extérieurs, par exemple pour les enquêtes administratives de sécurité, ou en interrogeant le fichier Dublin.

Les demandes d'asile à Mayotte viennent à 80 % des Comores ; le reste émane de ressortissants de l'Afrique continentale, principalement de la région des Grands Lacs. Cette dernière demande a diminué au cours de la crise, mais elle pourrait reprendre.

Nous avons organisé six missions foraines à Mayotte – ce chiffre est très important –, et massivement utilisé la visioconférence : nous n'avons plus de stocks de dossiers, et nous traitons, là aussi, les dossiers au fur et à mesure de leur arrivée. Par ailleurs, en vertu d'un décret publié il y a quelques jours, nous allons ouvrir une antenne à Mayotte, ce qui autorise des remises en main propre de documents, facilitant ainsi les procédures.

La question de l'effectivité des décisions de l'Ofpra ne relève pas de son autorité. En revanche, l'Office travaille avec conscience et rigueur, sans être aveugle à ce qui se passe

par la suite. Notre responsabilité est de bien communiquer les décisions aux préfetures, en temps réel, pour qu'elles en tirent les conséquences en matière de séjour et d'éloignement.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Je vous remercie pour l'ensemble de vos précisions.

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

### **Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Nous avons procédé à l'audition de M. Julien Boucher, dont la nomination par le Président de la République est envisagée pour exercer les fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition de nomination.

Ce vote se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 7 novembre 1958, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Le dépouillement aura lieu à 12 heures 20, de manière simultanée avec l'Assemblée nationale.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourra pas procéder à la nomination de Julien Boucher si les votes négatifs au sein des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat représentent au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

*Il est procédé au vote.*

### **Audition de M. François Séners, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Monsieur Séners, je vous souhaite la bienvenue. Cette audition fait suite à la proposition du président du Sénat de vous nommer membre du Conseil constitutionnel en remplacement de Mme Dominique Lottin, en application de l'article 56 de la Constitution.

Cette audition est publique : la presse et le public y ont accès. Le vote et le dépouillement auront lieu à l'issue de votre audition. Chers collègues, la délégation de vote n'est pas autorisée.

Monsieur Séners, j'ai présenté aux membres de la commission, avant de vous recevoir, quelques indications sur votre parcours, dont vous pourrez, si vous le souhaitez, mettre en valeur certains éléments.

Sur le fond, le but de l'audition vise surtout à ce que vous nous exposiez ce que vous pensez pouvoir apporter au Conseil constitutionnel en tant que rapporteur ou lors des délibérations collectives, et ce que vous pensez de ce que doit être le positionnement du Conseil dans notre démocratie. Il s'agit de la vaste question de la légitimité du censeur de la loi, qui, dans notre conception de la démocratie, est l'expression de la souveraineté nationale.

**M. François Séners, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel.** – Cette audition revêt à mes yeux une importance particulière, car le poids des décisions du Conseil constitutionnel rend hautement nécessaire le regard critique de votre commission sur la nomination des membres du Conseil.

Je me permets de vous présenter rapidement mon parcours, avant de vous présenter le regard que je porte sur le rôle de l'institution.

Un juriste n'est jamais une personne désincarnée : il est le produit de son histoire personnelle et de son parcours, qui, pour ma part, a commencé la même année que la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Ce n'était pas un signe prémonitoire : une jeunesse passée entre l'Alsace, la Lorraine et le Dauphiné m'a tenu très éloigné de la vie institutionnelle. Je n'ai découvert son intérêt qu'au cours de mes études, et plus encore à l'occasion d'une rencontre qui m'a marquée avec un élu local, qui deviendra ensuite un très éminent sénateur, Daniel Hoeffel. En quelques heures, il m'a fait découvrir, bien mieux que dans les manuels, toute la richesse et les responsabilités de la vie locale. J'aurais pu m'engager dans cette voie territoriale, mais j'ai finalement choisi le service de l'État. Cependant, par fidélité à ce qui m'avait séduit, je me suis engagé dans un parcours de terrain, celui de la préfectorale, qui m'a conduit dans le Val de Loire, en Île-de-France et en outre-mer.

Grâce à la confiance que m'a témoignée le ministre Louis Le Pensec, qui m'avait confié la mission de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie – les nouvelles institutions issues des accords de Matignon se mettaient alors en place –, les enjeux calédoniens sont toujours restés, depuis trente ans, une ligne de fidélité – M. le sénateur Frogier le sait bien.

Suffisamment éclairé sur les réalités de la vie administrative, j'ai pu devenir un juge administratif assez honorable, à Nice, puis au Conseil d'État, pour l'essentiel à la troisième chambre de la section du contentieux, qui traite des contentieux des collectivités territoriales, de l'agriculture et en partie des questions fiscales. Pendant huit ans, j'ai été le rapporteur public de cette chambre.

Par peur de devenir un juge un peu déconnecté des responsabilités publiques, j'ai pris de nouvelles responsabilités, au ministère de la justice, au Conseil d'État comme secrétaire général, au secrétariat général du Gouvernement, où je me suis occupé, en 2010, de la nouvelle organisation territoriale de l'État, et au Sénat, où j'ai dirigé pendant trois ans le cabinet du président Larcher. Désormais, au Conseil d'État, je suis chargé des études, qui sont très souvent en résonance avec les questions traitées au Sénat, comme la citoyenneté, l'évaluation des politiques publiques ou les états d'urgence.

Je souhaite concentrer mon propos sur l'enjeu fondamental de la place du juge constitutionnel dans le fonctionnement des institutions et dans la création des normes de droit. Le droit constitutionnel est éminemment politique. On ne peut le pratiquer sans connaître parfaitement le jeu des institutions.

Au cours de la dernière décennie, à la traditionnelle séparation des pouvoirs semble se substituer une confrontation entre deux pôles, un pôle politique – il regroupe le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif – et un pôle juridictionnel. Un glissement progressif semble même avoir eu lieu, de la primauté du législatif, essence même de la pensée révolutionnaire, vers une primauté de l'exécutif, avec le parlementarisme rationalisé de 1958. Ces dernières années, ce glissement semble même aller vers une forme de primauté du juridictionnel ; cependant, j'ai la profonde conviction qu'elle ne peut pas être tenue pour un acquis acceptable. L'équilibre démocratique ne peut reposer sur un seul pôle : il doit reposer sur les trois. La recherche d'un rééquilibrage est essentielle pour notre démocratie ; la responsabilité en incombe à tous les acteurs, et donc, entre autres, au juge constitutionnel.

La nécessaire réévaluation de la fonction délibérative du Parlement repose pour une part non négligeable sur la consolidation du bicamérisme. Au temps additionnel de la navette, qui répond à un enjeu de qualité de production de la loi, s'ajoute la nécessité grandissante de distanciation vis-à-vis de l'exécutif. Telle est la question de l'autonomie du processus parlementaire. Il s'agit non pas de définir une théorie de l'opposition, mais une théorie de la dissociation entre le législatif et l'exécutif ; cette dissociation est l'une des lignes de force de l'institution sénatoriale.

J'en viens au rôle du juge constitutionnel dans cet équilibre institutionnel.

Le débat sur le pouvoir des juges est vif. Il repose sur un glissement sémantique un peu pernicieux. La question est plutôt celle du devoir des juges, qui doivent être des gardiens de la Constitution, qui doivent avant tout faire respecter avant d'interpréter, et en rien ne modeler le droit à leur idée : il s'agit de respecter le principe cardinal qui consiste à dire le droit, et non à créer le droit. La pratique n'est pas aussi limpide, les interstices existent, ils demandent parfois des interprétations, mais le cap doit être maintenu.

D'où un certain nombre d'orientations structurantes.

La création jurisprudentielle doit être limitée au strict nécessaire, et doit chercher non pas l'inventivité, mais la conformité au droit. La créativité juridique est bienvenue chez les universitaires, mais le juge doit répondre à une exigence de rigueur. C'est la ligne du Conseil constitutionnel depuis de nombreuses années, notamment dans la défense des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Nous cherchons ces principes dans l'identification de fondements textuels, dans des textes constants et anciens, idéalement antérieurs à la Constitution de 1958, et qui n'ont jamais été fondamentalement remis en cause. Le cap est limpide.

Deuxième ligne de force : quand la jurisprudence se doit d'être interprétative, par exemple pour évaluer des questions de proportionnalité, la ligne doit rester strictement fidèle au principe consistant à limiter le pouvoir du juge constitutionnel, dont le pouvoir n'est pas de même nature que celui du législateur. Les deux légitimités sont différentes.

Troisième orientation : quand une décision du Conseil présente un caractère innovant, elle doit être prévisible, donc idéalement annoncée. La première innovation marquante du Conseil constitutionnel date de juillet 1971 ; elle a révélé que le préambule de la Constitution de 1946 et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen faisaient partie du bloc de constitutionnalité. Dès 1969, les acteurs, universitaires comme parlementaires, avaient anticipé cette évolution et avaient donc pu nourrir le débat.

Enfin, quand les jurisprudences peuvent avoir une tentation d'audace, le juge a alors une responsabilité de retenue. La retenue est une valeur cardinale pour le juge constitutionnel. Une jurisprudence audacieuse ajoute aux règles constitutionnelles ; or cette audace n'incombe qu'au constituant. Il est tout à fait exclu de déroger à une telle règle. Les textes constitutionnels peuvent évoluer, et il n'est pas du tout illégitime que le Conseil constitutionnel alerte le constituant sur des difficultés ou des évolutions souhaitables.

Fréquemment, le constituant a ainsi pu se saisir de questions soulevées par le Conseil constitutionnel, comme la parité dans les élections locales, la capacité pour les collectivités territoriales à expérimenter en matière législative, la capacité donnée aux outre-mer de fusionner régions et départements, ou encore l'encadrement de la faculté de dépôt d'amendements en première lecture, difficulté levée par la réforme de 2008.

Il me semble aussi indispensable que la jurisprudence constitutionnelle veille à respecter les deux piliers constitutionnels que sont les droits et libertés, ainsi que la régulation du fonctionnement des pouvoirs constitutionnels : ce second pilier ne peut devenir un parent pauvre de la jurisprudence constitutionnelle. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans son article 16, énonce clairement ce qu'est une Constitution, qui ne peut exister sans ces deux socles fondamentaux de l'État de droit.

Je termine par les questions internationales, à savoir les liens du Conseil constitutionnel avec la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Deux légitimités se télescopent : le primat de la Constitution et le primat du droit international, ce dernier étant reconnu par notre adhésion à la Convention de Vienne sur l'interprétation des conventions européennes. La difficulté est de concilier ces deux logiques, sans rogner notre identité constitutionnelle, qui, en certaines circonstances – que j'espère les plus rares possible –, nous pousse à revenir au primat indépassable de notre droit constitutionnel.

Le dialogue des juges est parfois présenté de manière un peu erronée. Ce n'est en rien un condominium qui viendrait faire obstacle à l'action politique. À l'origine, le dialogue des juges avait une double fonction : éviter les guerres et confrontations entre juges, mais aussi le pouvoir des juges.

Pour que notre Constitution reste bien au sommet de notre ordre juridique s'est construite l'idée d'une identité constitutionnelle, qui trouve son pendant dans le dialogue international des juges. Cette idée est riche de développements. Contrairement à ce que j'entends parfois, ce n'est pas une guerre française perdue : un, elle n'est pas française ; deux, elle n'est pas perdue.

Pratiquement toutes les autres juridictions des démocraties voisines ont mené des bras de fer avec la CEDH ou la CJUE. L'Italie, en 2011, dans l'affaire sur la présence de crucifix dans les écoles italiennes, a poussé la CEDH à reconnaître une originalité juridique forte au sein des États signataires de la Convention. Le Royaume-Uni, depuis l'adoption de son *Human Rights Act* de 1998, a pu faire reconnaître des particularismes dans son ordre juridique interne. Les juges de Karlsruhe ont aussi eu des débats complexes, mais potentiellement fructueux, avec les juges de la CJUE.

Le protocole n° 15 de la Convention européenne des droits de l'homme est une étape significative de l'évolution de cette institution : il a introduit dans le fonctionnement de la Convention européenne le principe de subsidiarité et le respect de marges d'appréciation

pour les États, ce qui a conduit à la limitation du nombre de saisines de la juridiction de Strasbourg.

Voilà qui nous autorise un regard plus optimiste sur le sujet sensible des fondamentaux de l'identité constitutionnelle de la France.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le Conseil constitutionnel a récemment décidé de conférer une valeur législative à des dispositions issues d'ordonnances, pour faire bénéficier nos concitoyens de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Les débats furent vifs. Le Sénat a adopté à une très large majorité, avec plus de 300 voix favorables, un texte rappelant ce qu'a dit le constituant en 2008, à savoir que la ratification des ordonnances devait être expresse. Jusqu'alors, le contentieux portant sur des ordonnances non ratifiées relevait du Conseil d'État. Quelle est votre position ? Approuvez-vous cette évolution ?

Au cours des trente dernières années, le Conseil d'État a changé de jurisprudence concernant les cavaliers législatifs. Il fut un temps où il était rare que des amendements devenus des articles de loi soient déclarés anticonstitutionnels au seul motif qu'ils semblaient aller au-delà de l'objet strict énoncé par l'intitulé du projet de loi.

Faire adopter des propositions de loi est parfois le parcours du combattant, à l'image de celles adoptées par le Sénat sur les sondages, que l'Assemblée nationale n'a jamais voulu inscrire à son ordre du jour. Les amendements sont parfois salutaires. Si la jurisprudence du Conseil constitutionnel avait été aussi stricte qu'aujourd'hui, tout aurait été bloqué. Le droit d'amendement, pour les parlementaires, est comme l'air que l'on respire. Que pensez-vous de la pratique actuelle du Conseil ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Depuis quelques années, l'application de l'article 45 de la Constitution au Sénat est très stricte, bien plus qu'à l'Assemblée nationale. Pensez-vous que l'adoption à l'Assemblée nationale d'amendements déclarés irrecevables au Sénat soit une faute de procédure, qui pourrait conduire à une censure du Conseil constitutionnel ?

Comment considérez-vous les 227 censures du Conseil constitutionnel de lois préexistantes par le biais de la QPC ? Cela va-t-il plus loin qu'un simple contrôle constitutionnel ? Comment jugez-vous l'évolution engagée à la suite de la révision de 2008 ?

Vous nous avez parlé de l'immutabilité des principes constitutionnels. Quel est votre point de vue sur la décision de 2018 sur le principe constitutionnel de fraternité, qui a été vu comme un moment fort au sein du Conseil constitutionnel ?

Je reste étonné par la manière dont vous évoquez la hiérarchie des normes au niveau international. Le Parlement doit être impliqué dans la mise en œuvre du droit européen, constitué de traités, mais aussi de procédures variées.

À vous écouter, nous pourrions penser que le juge constitutionnel serait au-dessus de tout. Ce dialogue des juges est-il simple ? Faut-il une « pédagogie de la complexité », pour reprendre l'expression de Mme Delmas-Marty, et faut-il restaurer le pouvoir du politique ?

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Vous parlez d'un équilibre entre audace et retenue. Le terme de retenue m'a interpellé, car le Conseil constitutionnel a un pouvoir d'interprétation et de contrôle de proportionnalité : la Constitution n'est pas une langue morte. Le 6 juillet 2018, le Conseil a reconnu le principe constitutionnel de fraternité. A-t-il alors fait preuve d'audace, et aurait-il dû faire preuve de retenue ?



La composition du Conseil constitutionnel doit-elle respecter la parité ?

Des règles de déport doivent-elles être appliquées, notamment pour l'examen des QPC ?

Agirez-vous afin que les procédures en matière de contentieux électoral soient améliorées ? Le Conseil a considérablement évolué, mais il partait de très loin ; la situation n'est toujours pas satisfaisante.

**M. Philippe Bas.** – J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt votre présentation. Au-delà de votre expertise juridique au plus haut niveau, vous avez conjugué une expérience de terrain dans l'administration, une expérience de l'exécutif et une expérience du législatif, dans vos fonctions au Sénat. J'apprécie votre réflexion sur le contrôle de constitutionnalité, car vous l'avez situé à sa place dans le jeu des institutions. Nous constatons presque une unité fonctionnelle entre la Présidence de la République, le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Dans ce système politique, il est important que les contre-pouvoirs puissent s'exercer. Cette exigence est une des clefs de l'évolution progressive du Conseil constitutionnel, surtout à partir de 1971.

Nous sommes parfois surpris de constater que la logique du contrôle de constitutionnalité ne s'est pas toujours accompagnée d'une meilleure protection du Parlement dans le jeu institutionnel. Nous avons su tirer les conséquences d'un relatif affaiblissement du Parlement par rapport à l'exécutif dans le régime de la V<sup>e</sup> République, en renforçant le contrôle de fond de la constitutionnalité des lois, mais sans défendre suffisamment le Parlement dans la procédure législative. Pourriez-vous approfondir votre présentation sur ce point ?

Parfois, comme législateur, nous avons du mal à accepter la censure du Conseil constitutionnel, mais, dans certains cas, on regrette qu'il n'aille pas assez loin ! C'est le cas du recours à l'article 11 de la Constitution pour réviser celle-ci. La Constitution ne peut être révisée sans l'accord du Parlement, comme l'affirme l'article 89 de la Constitution. Si, à l'avenir, nous devons en venir à réviser la Constitution, l'application de l'article 89 vous semble-t-elle devoir s'imposer dans tous les cas ?

**Mme Muriel Jourda.** – Ma question porte aussi sur la question de la fraternité. Sa reconnaissance comme principe à valeur constitutionnelle a permis de légaliser l'aide portée aux migrants en situation illégale. Est-ce une jurisprudence audacieuse ou interprétative ?

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Monsieur Séners, votre maîtrise des sujets et la pertinence de vos propos montrent que votre aptitude à occuper ces hautes fonctions semble acquise.

La notion d'identité constitutionnelle de la France est essentielle. C'est un peu le dernier rempart dont nous disposons contre la primauté du droit européen. Mais nous n'aurons pas le temps d'aborder ce point.

Il me semble qu'une forme de dialogue serait possible entre le Conseil constitutionnel et le Parlement. Comment le faire vivre ? Par des colloques et des conférences, des ateliers de jurisprudence, des interventions des parlementaires directement devant le

Conseil constitutionnel, des contributions extérieures ? Le cas échéant, cela pourrait-il se faire dans le cadre du contrôle préalable ou lors de l'examen de QPC ?

**M. François Séners.** – Concernant la nature législative des ordonnances non ratifiées, la jurisprudence du Conseil constitutionnel me semble paradoxale. L'intention première du Conseil me semble éminemment louable, étant donné l'inflation des ordonnances et le faible taux de ratification. Partant de ce constat, le Conseil a estimé légitime d'exercer un contrôle, au titre de la QPC, de ces trop nombreuses ordonnances non ratifiées.

Cependant, le premier paradoxe est de découvrir, au bout de soixante ans de consensus, que ces ordonnances non ratifiées sont de nature législative. Voilà une première surprise.

Le deuxième paradoxe est qu'une percée conceptuelle d'une juridiction repose en principe sur un risque de déni de justice. Il est difficile d'imaginer que ce risque ait existé, car ces actes pouvaient bien être jugés par un juge.

Le troisième paradoxe, fondamental, est que le souhait de consolider la nature législative de ces ordonnances conduit à affaiblir la loi. Les ordonnances non ratifiées sont de nature réglementaire, comme en dispose la Constitution, et il ne peut en être autrement, au nom des principes démocratiques. L'élaboration de la loi peut être temporairement confiée au pouvoir exécutif – c'est le sens de l'article 38 de la Constitution – pour une durée déterminée, et sous réserve de la ratification par le Parlement de ce qui est produit. Le texte est clair. Ce qui n'est pas ratifié ne peut devenir législatif et reste évidemment réglementaire.

Cette jurisprudence me semble donc audacieuse. L'intention est louable, mais le résultat est perturbant.

Concernant les cavaliers, dont les censures augmentent, je serais moins catégorique. L'intention est tout aussi louable. Le Conseil constitutionnel a fait émerger un objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi. Outre la réforme de 2008, qui assouplissait les conditions de dépôt des amendements en première lecture, l'idée que la loi ne soit pas un fourre-tout me semble légitime. Le balancier est-il allé trop loin ? Les assemblées ont une responsabilité en la matière, car elles assurent elles-mêmes le contrôle de la recevabilité des amendements. Le constituant devra peut-être revenir sur cette question.

En cas d'acceptation d'un amendement à l'Assemblée nationale, retoqué au Sénat au nom de l'article 45 de la Constitution, je vous ferai une réponse qui n'est pas une réponse de Normand...

**M. Philippe Bas.** – Ce ne serait pas une mauvaise réponse...

**M. François Séners.** – Si les caractéristiques d'un cavalier sont réunies, la censure doit être prononcée.

Quant à la question de savoir si le « deux poids, deux mesures » entre les deux assemblées serait un motif de censure constitutionnelle, je préfère réserver ma réponse. Si j'avais l'honneur de siéger au Conseil constitutionnel, cette question appellerait une délibération collégiale.

Les 227 censures et réserves d'interprétation sur 900 QPC déposées sont nombreuses, effectivement. Il faut cependant assumer les conséquences de la réforme de

2008, qui s'explique par le fait que nous venons de vivre une forme de décennie de déstockage des dispositions contestables. Le résultat, certes, peut paraître préoccupant : un quart des QPC a abouti à une censure ou à une réserve d'interprétation.

L'instrument de la QPC n'ouvre pas le même champ de jurisprudence que le contrôle de constitutionnalité a priori. Seuls les droits et libertés garantis par la Constitution peuvent faire l'objet d'une QPC, ce qui laisse au législateur un nombre considérable de dispositions qui ne peuvent faire l'objet d'un tel contrôle.

Madame de la Gontrie, la décision sur la fraternité fait partie des jurisprudences audacieuses. Un mot n'a pas forcément valeur de droit positif. Si j'écris « liberté », je peux composer un magnifique poème, mais je ne pose pas une règle de droit. Si j'écris que la liberté permet de faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, j'énonce une règle normative. Concernant la fraternité, le mot apparaît trois fois dans la Constitution : dans la devise de la République, ainsi que dans des dispositions portant sur l'outre-mer, dans lesquelles la fraternité est qualifiée d'« idéal ». Cela en fait-il pour autant un principe à valeur constitutionnelle ? C'est ce qu'a décidé le Conseil constitutionnel. Je n'y suis en rien opposé par principe. Cependant, la question ne faisait pas consensus, et il n'était pas illégitime que le Conseil constitutionnel renvoie la question au constituant. Voilà, madame de la Gontrie, ce que j'entendais par « retenue » ; en reconnaissant ce principe, n'oublions pas que le Conseil a censuré des dispositions législatives. Idéalement, une telle innovation doit être prévisible. De plus, une telle décision me semble relever davantage de la légitimité du constituant.

Concernant le droit européen, je n'ignore pas toute la force de notre adhésion au droit européen et la nécessité de la cohérence d'ensemble de l'ordre juridique de l'Union. Le Conseil constitutionnel joue un rôle majeur en la matière, car la transposition des directives fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité pour les lois de transposition, ce qui constitue une rupture avec la jurisprudence dite « IVG », dans laquelle le Conseil avait renvoyé aux juridictions de droit commun le soin d'exercer ce contrôle. Aujourd'hui, le Conseil se saisit du droit de l'Union pour les lois de transposition. La combinaison de notre droit interne et du droit de l'Union est effectivement un sujet majeur.

Je ne verrai, à titre personnel, que des avantages à la parité dans la composition du Conseil constitutionnel. Comme pour la parité dans les collectivités locales, il faudrait en passer par une révision de la Constitution ; c'est au constituant de se saisir du sujet.

Concernant les règles de déport, cela relève d'abord de la police interne d'un collège. Ces règles me semblent essentielles à la crédibilité de l'institution. Dans le règlement spécifique à la procédure de QPC, des règles de déport existent, ainsi que des règles de récusation, qui restent perfectibles. En revanche, il n'y a pas de règles de déport pour l'examen *a priori* des lois. Le président Fabius souhaite émettre des règles en ce sens. J'y suis favorable.

Les procédures électorales ont, en effet, beaucoup évolué. Nous partions, certes, de loin. La possibilité d'entendre les parlementaires constitue un progrès considérable en matière de contradictoire, mais je reconnais que nous pouvons encore progresser.

Monsieur Bas, le Conseil constitutionnel peut améliorer l'équilibre des pouvoirs institutionnels tout d'abord en veillant au respect strict des règles procédurales. Le vote d'une loi organique, dans le contexte de la crise sanitaire, n'a pas respecté les délais d'adoption : nous aurions pu nous attendre à un feu rouge du Conseil constitutionnel, ce ne fut pas le cas.

J'en viens à la question des amendements du Sénat : le Conseil constitutionnel, en 2015, contre la lecture de l'Assemblée nationale, a imposé la capacité pour celle-ci de reprendre en nouvelle lecture des amendements du Sénat, ce qui me semble une intervention tout à fait légitime.

Concernant les modalités de révision de la Constitution, j'apprends aujourd'hui la question comme un juge qui se laisse guider par la conformité aux textes. Contrairement à l'article 11, l'article 89 est un article dédié à la révision de la Constitution. Pour un juriste normalement formé par ses maîtres, la règle spéciale déroge à une règle générale. Il n'est donc, en l'espèce, pas facile de retenir une règle générale, qui porte sur des dispositions beaucoup plus larges.

Monsieur Bonnacarrère, dans le dialogue des juges, le mot clef est bien le « dialogue ». Le seul fait de se parler et de se rencontrer permet de réduire les difficultés. À la troisième chambre de la section du contentieux au Conseil d'État, compétente en matière fiscale, nous avons pris l'habitude, une fois par an, de rencontrer l'ensemble des juges du contentieux fiscal du Conseil d'État et les fiscalistes du ministère des finances, simplement pour débattre ensemble des problèmes de fond et de difficultés d'interprétation de la jurisprudence. De ce dialogue, qui n'entachait en rien l'indépendance des juges et de l'administration, naissait toujours une meilleure compréhension des enjeux. La même logique devrait prévaloir entre le Parlement et le Conseil constitutionnel. Initier un processus d'abord informel serait sans doute la meilleure solution ; il serait pragmatique de se rencontrer, par exemple, une fois par an, pour échanger autour d'un programme de travail préétabli. Le processus pourrait ensuite se structurer. Cette orientation est éminemment souhaitable.

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

### **Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le président du Sénat, de M. François Séners pour siéger au Conseil constitutionnel**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Nous avons procédé à l'audition de M. François Séners, que le président du Sénat envisage de nommer au Conseil constitutionnel.

Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition de nomination.

Il se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 3 de la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le président du Sénat ne pourrait pas procéder à la nomination de M. François Séners si les votes négatifs au sein de notre commission représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

*La commission procède au vote puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le président du Sénat, de M. François Séners aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.*

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 30

Bulletins blancs : 5

Bulletins nuls : 4

Suffrages exprimés : 21

Pour : 20

Contre : 1

*La commission donne un avis favorable à la nomination, par le Président du Sénat, de M. François Séners aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.*

### **Audition de Mme Jacqueline Gourault, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Madame, nous vous souhaitons la bienvenue pour votre audition, qui fait suite à la proposition du Président de la République de vous nommer membre du Conseil constitutionnel en remplacement de Mme Nicole Maestracci, en application des dispositions de l'article 56 de notre Constitution.

Cette audition, qui suit celle que vous venez d'avoir à l'Assemblée nationale, intervient en vertu de ce même article, qui prévoit l'application de la procédure de l'article 13, alinéa 5, de notre Constitution.

Elle sera suivie d'un vote, dans les conditions prévues par la loi organique et la loi ordinaire du 23 juillet 2010. Je rappelle que le Président de la République devra renoncer à votre nomination si les votes négatifs qui s'exprimeront au sein des deux commissions des lois représentent au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le vote aura lieu à la suite de notre audition.

Cette audition a un caractère public et est ouverte à la presse. Nous procéderons au dépouillement à son issue, de manière simultanée avec l'Assemblée nationale. Je rappelle que les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je précise que j'ai présenté aux membres de la commission, ce matin, avant de vous recevoir, des indications sur votre parcours, dont vous pourrez naturellement mettre en valeur certains éléments.

Sur le fond, cette audition vise surtout à ce que vous nous exposiez ce que vous pensez pouvoir apporter au Conseil constitutionnel en qualité de rapporteure ou lors des délibérations collectives, et ce que vous pensez de ce que doit être le positionnement du Conseil au sein de notre démocratie.

**Mme Jacqueline Gourault, candidate proposée par le Président de la République pour siéger au Conseil constitutionnel.** – Mesdames, messieurs les sénateurs, c'est avec une certaine émotion que je reviens aujourd'hui au Sénat, où j'ai siégé pendant tant

d'années, à vos côtés, au sein de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous les présidences de Jean-Jacques Hyest, Jean-Pierre Sueur et Philippe Bas.

Je mesure l'immense honneur que représente pour moi la proposition du Président de la République de me nommer au Conseil constitutionnel. Si votre commission et celle de l'Assemblée nationale l'approuvent, je rejoindrai deux anciens sénateurs, François Pillet et Jacques Mézard, ce qui est, je crois, une belle reconnaissance pour notre Haute Assemblée.

Je dois reconnaître que je ne m'attendais pas à cette proposition de nomination. Je l'ai accueillie avec la plus grande solennité, avec détermination, mais aussi avec humilité, car mes origines, mon parcours, dont vous avez, monsieur le président, rappelé les grands jalons, ne m'y prédestinaient pas particulièrement. J'ai grandi à Montoire-sur-le-Loir, au cœur du Vendômois, dans un milieu rural et agricole. Je suis un pur produit de l'école républicaine. Mon parcours a été celui de millions de Français : école communale, collège, lycée, université. J'ai ensuite choisi l'enseignement, et j'ai été fière d'exercer pendant vingt-cinq ans cette fonction, que je considère comme l'une des plus belles, mais aussi des plus exigeantes.

En 1989, je suis élue maire de La Chaussée-Saint-Victor, près de Blois, une commune de 4 500 habitants située au bord de la Loire, à une époque où, je dois le dire, peu de femmes accédaient à des responsabilités politiques. J'ai exercé pendant vingt-cinq ans ce beau mandat. Il a construit la femme politique que je suis. J'en ai gardé le goût de la proximité et du pragmatisme. J'ai aussi pu mesurer les difficultés concrètes qui se posent chaque jour à nos élus locaux et à leurs administrés.

En parallèle, j'ai également pu exercer à tous les autres échelons des collectivités locales, puisque j'ai été conseillère régionale, conseillère départementale et présidente d'une communauté d'agglomération. Ces mandats locaux m'ont conduite assez naturellement dans la chambre des territoires qu'est le Sénat, où j'ai siégé durant quinze ans. J'ai pris part, à vos côtés, à la fabrication de la loi. J'ai été durant toutes ces années et je reste aujourd'hui une fidèle défenseuse du Parlement, en particulier du bicamérisme, dont j'ai toujours considéré qu'il était un socle essentiel à l'exercice de la démocratie de notre République.

C'est avec ces convictions que, en 2017, j'ai rejoint le Gouvernement. Nous avons eu, durant ces cinq années, de nombreuses occasions de travailler ensemble, en particulier, ces derniers mois, avec la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), qui a été promulguée hier, mais aussi avec la loi organique d'application de l'article 72 de la Constitution ou la loi relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, sur lesquelles nous avons œuvré pour trouver des marges de manœuvre concrètes dans le cadre du principe constitutionnel d'égalité. Ces lois ont été des illustrations du principe de différenciation, que j'appelais de mes vœux. Elles démontrent qu'il est possible de reconnaître la diversité de nos territoires, qui est une immense richesse, tout en garantissant l'unité de la République. Je pourrais aussi, bien sûr, évoquer le projet de révision constitutionnelle qui prévoyait les adaptations nécessaires à une meilleure organisation des pouvoirs locaux, mais qui n'a pas pu aboutir, comme vous le savez.

En somme, j'ai pratiqué « de l'intérieur » toutes les institutions politiques qui forment notre République aux plans local comme national, à l'exception de l'Assemblée nationale, mais, comme je l'ai dit à vos collègues députés ce matin, ce n'est pas faute d'y avoir passé du temps ces cinq dernières années.

Mon approche et ma méthode, vous les connaissez : c'est le dialogue et la recherche *in fine* du juste équilibre. C'est ce qui a guidé mon action tout au long de ma vie politique, en particulier ces derniers mois, dans le cadre du projet de loi 3DS, où nous avons su trouver ensemble des solutions à des questions difficiles. Cette culture de l'écoute et du débat correspond d'ailleurs pleinement, je crois, au fonctionnement collégial du Conseil constitutionnel.

J'ai aussi beaucoup traversé la France. Je me suis confrontée au terrain en tant que ministre, comme parlementaire et comme élue locale.

Ces expériences m'ont donné une appréciation concrète et humaine des enjeux qui traversent la société. Elles m'ont aussi donné du recul sur le cadre normatif qui régit notre République et qui garantit l'équilibre de nos pouvoirs.

Le recul est, je crois, une qualité importante d'un juge constitutionnel, qui doit en permanence arbitrer et concilier les principes constitutionnels, entre égalité et droits de propriété, liberté individuelle et intérêt général, libre administration et équilibre des comptes publics. Arbitrer et concilier, c'est d'ailleurs aussi ce que font beaucoup d'élus, les maires en particulier, pour trouver le bon équilibre entre des aspirations en apparence contradictoires.

Si vous approuvez ma nomination, je m'engagerai de manière résolue à défendre notre bloc de constitutionnalité, qui est au sommet de la hiérarchie des normes : notre Constitution de 1958, adoptée par référendum par le peuple français, sous l'impulsion du général de Gaulle, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui inspire le monde depuis plus de deux cents ans, le préambule de 1946 et ses conquêtes sociales issues du programme du Conseil national de la Résistance, la Charte de l'environnement, qui a posé, dès 2005, des principes d'une grande actualité.

Ce bloc de constitutionnalité, c'est notre bien commun, c'est le cadre à partir duquel nous faisons société. Il porte la marque de notre histoire et de nos combats collectifs, mais il est aussi profondément moderne et vivant. C'est peut-être cela qui fait la longévité de notre régime constitutionnel, qui deviendra, l'année prochaine, le plus long que notre pays ait connu.

Le Conseil constitutionnel est une institution qui s'inscrit dans son temps, comme en témoigne le succès de la procédure des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), introduite dans notre droit à l'initiative du président Nicolas Sarkozy.

C'est une institution dans la cité, à l'image, d'ailleurs, des audiences hors les murs lancées par le président Laurent Fabius.

C'est une institution de l'urgence parfois, comme elle n'a notamment montré durant la crise terroriste ou la crise sanitaire que nous connaissons depuis deux ans, mais c'est aussi une institution du temps long, qui sait faire preuve de constance et de stabilité.

Son rôle est non pas d'être une troisième chambre, comme on peut parfois l'entendre, mais bien de rester un garant vigilant de l'équilibre des pouvoirs, des libertés individuelles et collectives, de l'égalité des droits, en créant du consensus autour de ce qui nous rassemble, nos valeurs constitutionnelles.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai acquis tout au long de ma vie une connaissance concrète des institutions de la République, du pouvoir législatif, du pouvoir

exécutif, de l'organisation des élections, du rôle des partis, de la décentralisation, de la manière dont s'élabore la norme et dont elle s'applique concrètement dans le quotidien des élus et de nos concitoyens.

Je suis prête à franchir une nouvelle étape et à mettre ces quarante années d'expérience et de responsabilité publique au service de la défense des institutions de notre pays. Je suis prête aussi à abandonner l'arène politique et le débat public. Je serai au Conseil constitutionnel non pour défendre un programme, mais pour exercer ma mission de juge constitutionnel, en toute indépendance et de manière impartiale, pour défendre avec détermination la République et sa Constitution.

**M. Patrick Kanner.** – Aux termes de l'article 57 de la Constitution, « les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique. »

Ne serait-il pas opportun, dans le cadre d'une future loi organique, d'imaginer un délai de vacance – de « viduité » pour reprendre un mot en usage dans le droit civil, notamment en matière de divorce – après la cessation des fonctions, afin d'éviter les départs systématiques ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Madame, je vais vous poser deux questions qui n'étonneront pas mes collègues.

La première concerne les ordonnances. Vous n'ignorez pas que le Conseil constitutionnel a décidé de donner valeur législative à des ordonnances, afin, a-t-il dit, de rendre celles-ci susceptibles de QPC, ni que le Sénat a adopté, à une très large majorité, une proposition de loi visant à rappeler que la Constitution, depuis 2008, prévoit que les ordonnances ne peuvent donner lieu qu'à une ratification expresse par le Parlement.

Approuvez-vous ou non cette décision du Conseil constitutionnel ? Cette question, très précise, appelle une réponse qui le soit tout autant.

Ma seconde question concerne les cavaliers. Vous savez que la jurisprudence du Conseil constitutionnel a complètement changé : voilà trente ans, pratiquement aucun amendement n'était déclaré inconstitutionnel parce qu'il allait au-delà du libellé du projet de loi. Nous sommes passés de cette position extrêmement ouverte – il n'y avait pratiquement pas de restrictions – à une position inverse, puisque, aujourd'hui, le Conseil constitutionnel déclare inconstitutionnelles beaucoup de dispositions ayant pourtant un rapport, bien que parfois indirect, avec le texte, ce qui me paraît porter atteinte à la liberté d'amendement qui est consubstantielle à notre fonction. Approuvez-vous ou non cette évolution ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Votre nomination faite suite à deux nominations par un Président de la République de ministres en exercice ou ayant récemment quitté leurs fonctions, MM. Laurent Fabius et Jacques Mézard. Il semble que cela devienne assez habituel.

Toutefois, compte tenu du débat existant aujourd'hui en Europe sur la primauté du droit européen et les identités constitutionnelles, et alors que l'on essaie d'établir de manière claire, dans l'ensemble de l'Union européenne, des règles d'État de droit et d'indépendance de la justice, considérez-vous que ce type de nomination, consistant, pour le candidat, à passer directement de l'arène politique et de l'exécutif à une fonction de juge constitutionnel soit un



bon exemple pour d'autres pays européens ? Je crois que tout le monde vous apprécie ici, mais la question mérite, me semble-t-il, d'être posée.

Deuxièmement, l'objet de cette audition est d'avoir des réponses sur ce que vous pourriez faire, en tant que juge constitutionnel, sur des points précis qui peuvent nous interpellier. Quelle serait votre attitude si le Conseil constitutionnel était saisi d'un projet de référendum, déposé en vertu de l'article 11, qui porterait une révision constitutionnelle, donc en contournement de l'article 89 ? Quel rôle, selon vous, le Conseil constitutionnel doit-il avoir dans un tel cas ?

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – En dix ans, le Conseil constitutionnel a été saisi plusieurs centaines de fois pour trancher des questions prioritaires de constitutionnalité et a eu l'occasion de censurer plus de 200 lois.

Dans une réponse écrite que vous avez apportée à un questionnaire adressé par la commission des lois de l'Assemblée nationale concernant les modalités de votre participation aux délibérations, eu égard à votre expérience de parlementaire et aux fonctions de ministre que vous avez exercées durant cinq ans, vous avez indiqué : « je m'abstiendrai de délibérer s'agissant notamment des questions sur lesquelles j'ai été amenée à m'exprimer publiquement comme parlementaire ou membre du Gouvernement. » Peut-on conclure de votre réponse que vous considérez que les règles de déport ne sont applicables que lorsqu'il y a eu une expression publique, et non une participation à une délibération ?

Par ailleurs, comment allez-vous pouvoir exercer votre mandat de membre du Conseil constitutionnel, dès lors que vous avez été parlementaire pendant seize ans et ministre pendant cinq ans et que vous considérez vous-même que vous ne pouvez pas participer aux délibérations qui portent sur des sujets que vous avez traités ?

En deuxième lieu, je souhaite connaître la position que vous auriez adoptée si vous aviez participé à la délibération du Conseil constitutionnel qui a donné lieu à la décision du 17 mai 2013 sur la loi sur le mariage pour tous. Vous avez voté contre cette loi. Membre du Conseil constitutionnel, en auriez-vous envisagé la censure ?

**M. Philippe Bas.** – Madame, je vous remercie de nous avoir rappelé que vous êtes une législatrice, comme sénatrice ayant participé durant un certain nombre d'années aux travaux de la commission des lois. Cela ne suffit peut-être pas à faire de vous une juriste – vous avez eu l'humilité de le reconnaître –, mais cela suffit à vous qualifier comme législateur.

Il me semble que le Conseil constitutionnel n'a pas seulement besoin de juristes. Il a aussi besoin de personnalités qui connaissent la société française. Je crois que les mandats locaux que vous avez exercés, votre activité de sénatrice, vos fonctions ministérielles sont des qualifications pour entrer au Conseil constitutionnel. Juristes, professeurs de droit et magistrats ne sauraient avoir le monopole de la capacité de siéger au Conseil constitutionnel, qui est une juridiction d'une nature particulière.

Il est très important que vous ayez également rappelé votre volonté d'indépendance et d'impartialité. Elle vous est garantie, si vous êtes nommée, par le statut des membres du Conseil constitutionnel, la longueur du mandat, le statut matériel, avec des contreparties qui sont aussi des sacrifices pour une personnalité ayant apprécié les fonctions électives, puisque vous n'aurez plus la parole. Cette réserve est également un élément très

important pour la réputation d'indépendance et d'impartialité du Conseil ; il faut évidemment la respecter.

Je veux vous interroger sur l'équilibre des pouvoirs. Dans nos institutions, bien au-delà de ce que le général de Gaulle avait pu envisager, il y a une unité fonctionnelle entre le Président de la République, le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale, qui a pu faire dire que la loi est devenue la loi de l'exécutif plus que celle du Parlement – surtout, évidemment, quand le Sénat ne l'a pas votée.

J'aimerais vous entendre dire que, lorsque des questions de procédure législative seront soulevées – je pense notamment aux habilitations législatives –, vous serez du côté du Parlement contre les abus de pouvoir éventuels du bloc exécutif. Ferez-vous respecter les droits du Parlement ? En particulier, il est très important que vous puissiez nous dire votre conviction personnelle sur le fait que l'on ne puisse pas, aujourd'hui, en France, réviser la Constitution sans vote du Parlement.

**M. Éric Kerrouche.** – Premièrement, je veux exprimer mon étonnement : vous n'avez pas cité, dans le bloc de constitutionnalité, les « principes particulièrement nécessaires à notre temps ». Je pense pourtant que c'est une composante importante du bloc de constitutionnalité.

Deuxièmement, de manière plus fondamentale, il y a deux façons de concevoir les cours constitutionnelles. Dans la première, « française » si je puis dire, le Conseil n'est pas encore une cour constitutionnelle et, de ce fait, comprend des membres qui n'ont pas forcément d'expérience juridique ou qui ne sont pas politistes.

Dans la seconde, qui correspond aux visions allemande ou américaine, ce sont avant tout l'expérience juridique, l'expérience en matière de sciences politiques qui sont appréciées.

Ma question est très simple : ne pensez-vous pas que l'on devrait évoluer et passer d'une logique de conseil constitutionnel à une logique de cour constitutionnelle ? Ne pensez-vous pas que l'expérience est nécessaire ? Par ailleurs, le modèle de la cour constitutionnelle n'est-il pas le meilleur pour éviter les accusations de politisation, récurrentes s'agissant du Conseil constitutionnel ?

**Mme Jacqueline Gourault.** – Monsieur Kanner, vous proposez qu'un ministre ne puisse être nommé au Conseil constitutionnel avant un certain laps de temps. Tout d'abord, ce n'est pas la première fois qu'un ministre en exercice est nommé : il y a eu de telles nominations sous toutes les majorités – y compris par le général de Gaulle.

Je pense que l'indépendance est garantie par ce qu'a évoqué Philippe Bas, à savoir un renouvellement par tiers tous les trois ans, qui permet de refléter le *turn-over* des majorités, et une nomination pour neuf ans : le juge constitutionnel ne dépend plus, durant neuf ans, d'aucune instance politique. Il est inamovible : s'il quitte le Conseil constitutionnel, c'est pour des raisons qui lui sont propres.

Monsieur Sueur, je dois dire que je m'attendais à ce que vous m'interrogiez sur les ordonnances, compte tenu du texte qui a été voté au Sénat. Le Conseil constitutionnel a décidé récemment que, faute de ratification dans le temps imparti par la loi d'habilitation, l'ordonnance, qui n'était que réglementaire, devient législative. Je suis aujourd'hui devant

vous pour défendre ma candidature au Conseil constitutionnel, non pour commenter ce qu'il a décidé.

En ce qui concerne les cavaliers, il est vrai qu'il y a eu une évolution. Autrefois, c'est le Gouvernement et lui seul qui déclarait, après avoir été saisi, qu'un amendement était un cavalier. Depuis la réforme de 2008, tout amendement est recevable dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte. Cette décision, qui est une petite révolution, est venue formaliser l'article 45 de la Constitution dans sa version actuelle. Alors que le législateur voulait l'assouplir, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur cet article pour valider le droit de considérer que des amendements étaient des cavaliers.

Cela dit, je veux insister sur l'évolution qu'a marquée la création du contrôle *a priori* des recevabilités par les commissions permanentes des deux chambres parlementaires. Ce contrôle n'existait pas avant 2014. Cela n'a pas été une exigence du Conseil constitutionnel : c'est le Sénat et l'Assemblée nationale qui ont décidé, devant l'inflation du nombre d'amendements, de reprendre au sein de leurs règlements respectifs les règles constitutionnelles en la matière, et de déclarer irrecevables, avant la discussion, les amendements n'y répondant pas – chacun sait que le règlement des assemblées est soumis au Conseil constitutionnel.

D'ailleurs, j'ai toujours entendu les députés dire que le Sénat avait été novateur en rédigeant son *vade-mecum*, qui permet, lors de la discussion en commission, d'avoir un référentiel pour apprécier si un amendement est ou non recevable au titre de l'article 45 de la Constitution. Il me semble que l'article 45 permet un certain équilibre entre le rôle des assemblées et celui du Conseil constitutionnel.

Monsieur Leconte, la primauté du droit européen fait actuellement débat, compte tenu d'un certain nombre d'événements qui se sont passés en Europe, comme la remise en cause du principe même des traités de l'Union européenne par la Pologne, ou encore le jugement, contraire à l'avis de la Cour européenne, qui a été rendu il y a deux ans par la Cour de Karlsruhe sur une question préjudicielle – il n'a d'ailleurs pas été suivi par le gouvernement allemand.

Pour ma part, j'ai des idées assez claires : l'Europe a d'abord été construite avec une volonté de paix, pour développer la démocratie et l'État de droit dans les États membres, les traités traduisant la volonté de ses derniers d'adhérer à ces principes. En tant qu'ancienne professeure d'histoire-géographie, je suis consciente de l'importance de se rappeler les circonstances historiques.

Je suis donc convaincue que le droit européen doit être respecté – il est d'ailleurs transposé dans notre droit national – et qu'il devient notre droit à tous.

Cela n'empêche pas de considérer le principe d'identité constitutionnelle, sur lequel j'ai été interrogée lors de mon audition devant l'Assemblée nationale.

S'il existe des valeurs partagées, reconnues à la fois par le droit constitutionnel français et au niveau européen, il peut y avoir un certain nombre de points en discussion. Assez récemment, le Conseil constitutionnel a reconnu l'interdiction de transférer des pouvoirs de police administrative à des personnes privées comme une spécificité française. On peut penser à d'autres sujets, par exemple à la laïcité, qui est une identité tout à fait particulière de notre Constitution et qui représente, chez nous, quelque chose qui n'a pas de

signification dans d'autres pays, même si le niveau européen reconnaît la liberté de conscience et la liberté de religion. Je crois donc que l'identité constitutionnelle est très importante.

Pour conclure sur ce point, je crois que le dialogue des juges est essentiel dans la recherche de la convergence entre le droit national et le droit européen. Je rappelle que ce sont les deux ordres de juridictions, c'est-à-dire le Conseil d'État et la Cour de cassation, qui sont chargés du respect des mesures conventionnelles dans notre pays.

Sur le référendum, la Constitution est assez claire : c'est avec l'article 89 que l'on touche à la Constitution. Le droit de référendum de l'article 11 concerne les organisations publiques, l'économie, des valeurs sociales etc. Chacun sait que le général de Gaulle a utilisé l'article 11 en 1962, ce qui lui a permis de modifier la Constitution pour y inscrire l'élection du Président de la République au suffrage universel, et en 1969, sans succès cette fois.

Bien évidemment, j'ignore, si le cas se présentait aujourd'hui, quelle serait la décision du Conseil constitutionnel, mais je sais que la décision « Hauchemaille » du Conseil permet un contrôle renforcé des textes portés par la question référendaire. C'est donc un outil supplémentaire pour faire respecter les principes de la Constitution et les différences entre l'article 11 et l'article 89.

Madame de La Gontrie, le déport est bien évidemment prévu dans le règlement du Conseil constitutionnel. Dans quels cas jugerai-je que je dois me déporter ? Certains cas sont absolument évidents. Par ailleurs, il y a, au Conseil constitutionnel, une collégialité, un président, des services juridiques, qui peuvent aider ses membres à trancher la question d'un déport. C'est une question de conscience, mais c'est aussi une question de légalité.

Vous m'avez interrogée sur le mariage pour tous. Quand je serai au Conseil constitutionnel, je ferai respecter la Constitution, peu importe mon opinion personnelle.

Monsieur Bas, je vous remercie pour vos mots. L'équilibre des pouvoirs est très important et le respect du Parlement est absolument fondamental. D'ailleurs, le pouvoir d'appréciation appartient au Parlement, non au Conseil constitutionnel, dont le rôle est de vérifier que la loi est conforme aux grands principes constitutionnels.

Il me semble que j'ai répondu à vos questions sur le référendum.

Monsieur Kerrouche, je considère que les ordres juridictionnels, tels qu'ils existent aujourd'hui en France, fonctionnent et sont très équilibrés.

J'ai regardé comment les choses fonctionnaient dans les autres pays de l'Union européenne. Je puis vous dire qu'il y a aussi des nominations politiques à la Cour de Karlsruhe ! C'est un mythe de penser que cela n'existe pas : les partis politiques ne sont pas absents du processus de nomination.

Je pense que le Conseil constitutionnel ne doit pas devenir une Cour suprême comme aux États-Unis. Le Conseil d'État, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel sont des « institutions faïtières », mais le Conseil constitutionnel ne chapeaute pas les deux ordres. Il est complémentaire. C'est un équilibre de nos institutions.

En tout état de cause, c'est avec cet état d'esprit que j'entrerai au Conseil constitutionnel, si vous me le permettez.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – À ceux qui s’interrogent sur la nomination d’un membre du Gouvernement au Conseil constitutionnel, je veux rappeler que le doyen Vedel évoquait un « devoir d’ingratitude pour celui qui a été nommé à l’égard de celui qui l’a nommé. »

Je vous remercie, madame.

**Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Jacqueline Gourault aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous avons procédé à l’audition de Mme Jacqueline Gourault, que le Président de la République envisage de nommer au Conseil constitutionnel.

Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition de nomination.

Il se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l’article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l’article 3 de la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait pas procéder à la nomination de Mme Jacqueline Gourault si les votes négatifs au sein de notre commission et de la commission des lois de l’Assemblée nationale représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Les dépouillements des scrutins de l’Assemblée nationale et du Sénat auront lieu simultanément au sein des commissions lois des deux assemblées à 12 heures 20.

*Il est procédé au vote.*

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

**Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président de la République, de M. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides, et de Mme Jacqueline Gourault aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel**

*La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides, simultanément à celui de la commission des lois de l’Assemblée nationale.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 30

Bulletin blanc : 1

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 29

Pour : 28

Contre : 1

Agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le résultat est le suivant :

Nombre de votants : 45

Bulletin blanc : 1

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 44

Seuil des trois cinquièmes : 27

Pour : 42

Contre : 2

*La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Jacqueline Gourault aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, simultanément à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 31

Bulletins blancs : 3

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 28

Pour : 12

Contre : 16

Agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le résultat est le suivant :

Nombre de votants : 76

Bulletins blancs : 3

Bulletin nul : 1

Suffrages exprimés : 72

Seuil des trois cinquièmes : 44

Pour : 41

Contre : 31

*La réunion, suspendue à 12 h 25, est reprise à 14 heures.*

### **Proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons en nouvelle lecture la proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation. La commission mixte paritaire a échoué. L'Assemblée nationale a choisi de reprendre son texte de première lecture, en retenant simplement, parmi nos propositions, le principe d'un délai de réflexion, mais en le réduisant de trois à un mois. Les principaux points d'achoppement ont été la question de la situation des mineurs et celle de la désignation de l'administration chargée de la procédure simplifiée de changement de nom. Le Sénat souhaitait que celle-ci relève d'abord du ministère de la justice, et non des services d'état civil des mairies.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Après l'échec de la commission mixte paritaire du 17 février dernier, nous sommes appelés à nous prononcer en nouvelle lecture sur la proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation, adoptée lundi par l'Assemblée nationale.

Ce texte important, tant du point de vue des principes qu'il met en jeu que des conséquences qu'il peut avoir sur la vie de nombreux concitoyens et leur famille, a été examiné en toute fin de session avec une célérité qui ne me semble pas justifiée.

Nous avons toutefois réussi à mener nos travaux avec sérieux et en faisant appel à l'expertise de nombreux professionnels : magistrats, avocats, personnels de mairie, professionnels de la petite enfance, professeurs de droit... C'est leur analyse qui a nourri la position de notre commission, puis du Sénat, et non des partis pris idéologiques comme certains l'ont suggéré !

Le Sénat n'a pas été hostile à cette proposition de loi. Il a été conscient de la nécessité de simplifier les démarches de changement de nom pour répondre à certaines situations particulièrement problématiques.

Nous avons réussi à « converger » sur certains points, ce que les députés ont semblé oublier !

Nous avons accepté une souplesse accrue sur le nom d'usage, pour apporter une solution rapide aux personnes majeures qui souffrent dans leur vie quotidienne de devoir utiliser le nom d'un parent maltraitant ou délaissant ; une procédure de changement de nom simplifiée – sans justification d'un intérêt légitime – dès lors que le changement de nom consiste à choisir un nom issu de sa filiation ; et le principe de redonner aux adultes le même choix que celui des parents à la naissance de leur enfant, dans le cadre de l'article 311-21 du code civil, que ce soit pour leur nom d'usage ou leur nom de famille.

Le Sénat a également adopté conformes l'article 2 *bis*, qui donne compétence à une juridiction qui prononce un retrait de l'autorité parentale de se prononcer sur un changement de nom du mineur, et l'article 3, qui supprime l'intervention du tuteur pour un changement de prénom du majeur protégé.

Deux points de divergences demeuraient toutefois et ils ont été suffisamment importants pour empêcher de trouver un compromis en CMP. Le premier concerne la situation des mineurs et le second le rôle des communes. Je vais en rappeler brièvement les enjeux.

Toute notre réflexion a été construite autour de l'idée 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 – ce qui est le propre du nom d'usage qui n'est pas une simple mention administrative – équivaut, en pratique, à lui faire changer de nom.

De ce fait, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi présente un défaut de conception puisqu'il est fondé sur l'idée qu'il serait légitime de changer le nom d'un enfant pour faciliter la vie quotidienne d'un parent, en l'occurrence la mère qui n'aurait plus à montrer son livret de famille, ou pour « restaurer l'égalité parentale ».

Nous avons été soucieux de ne pas perturber l'enfant dans la construction de son identité et sa vie sociale dans un contexte conflictuel ou hors intervention du juge.

Nous n'avons pas souhaité autoriser une substitution de nom pour les mineurs à titre d'usage. Nous n'avons pas accepté non plus la solution proposée par les députés pour répondre à la demande de simplification exprimée par le collectif « Porte mon nom ». Il s'agirait de permettre à un parent de décider seul, au cours de la minorité de son enfant, 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 juge aux affaires familiales (JAF) en cas de désaccord.

Cette disposition 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.

À l'article 1<sup>er</sup>, le Sénat a donc préféré s'en tenir au droit existant pour les mineurs et maintenir la nécessité d'un accord des deux parents, s'ils exercent conjointement l'autorité parentale, ou d'une décision du JAF.

Quant à la procédure de changement de nom simplifiée de l'article 2, ses effets sur les enfants mineurs ne semblent pas avoir été suffisamment expertisés. Si l'on peut concevoir



qu'un majeur puisse une fois dans sa vie choisir son nom par simple déclaration, sans aucune justification, il semble inopportun que ce changement de nom ait un effet automatique « par ricochet » sur les enfants de moins de 13 ans, sans aucun contrôle, ni information de l'autre parent.

Le deuxième point de blocage concerne les communes : nous n'avons pas souhaité que la simplification du fonctionnement de l'administration centrale du ministère de la justice se fasse au détriment des services de l'état civil des mairies.

La procédure de changement de nom par décret instituée par l'article 61 du code civil est critiquée depuis des années pour son caractère long, coûteux et aléatoire. Je n'y reviendrai pas. La procédure choisie dans le cadre de l'article 2 de la proposition de loi semble avoir été conçue de manière opportuniste pour pallier l'abandon d'un projet de numérisation et de dématérialisation de la procédure et les difficultés liées à la crise sanitaire.

En première lecture, nous avons proposé à titre d'alternative une procédure simplifiée qui resterait, comme aujourd'hui, centralisée auprès du ministère de la justice. Il s'agissait d'une procédure sur simple arrêté, et non plus sur décret du Premier ministre, que le ministère aurait engagé par téléprocédure, avec un formulaire Cerfa, pour rendre cette démarche facile et accessible à tous sur tout le territoire. Nous y avons apporté des garanties, avec l'institution d'une période de réflexion de trois mois et une recevabilité soumise à l'absence d'enfants mineurs pour éviter tout effet ricochet.

Cette solution du « juste milieu » n'a pas trouvé d'écho auprès des députés qui sont revenus à leur procédure initiale, sans autre changement que de prévoir un délai de réflexion d'un mois, ce qui semble insuffisant au regard de la portée de la démarche.

Les députés ont donc peu ou prou repris l'intégralité de leur texte de première lecture.

Ce n'est pas une surprise : après le passage de leur texte au Sénat, ils ont aussitôt dénoncé un « détricotage », sans même relever les avancées votées par notre assemblée et que j'ai rappelées. Les députés ont présenté notre position de manière caricaturale et refusé toute évolution destinée à mieux prendre en compte les mineurs et à ne pas transférer de tâche supplémentaire aux communes.

Je vous propose de prendre acte de la situation de blocage dans laquelle nous nous trouvons et de ne pas adopter de texte de commission, ce qui entraînerait un rejet de principe de l'amendement qui a été déposé.

Avec votre accord, je déposerai au nom de la commission la motion tendant à opposer au texte la question préalable dont vous avez eu le projet en vue de la séance.

Enfin, en application du vadémécum 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 des dispositions restant en discussion sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture relative au choix du nom issu de la filiation. Je vous propose d'indiquer qu'elles portent sur : le nom d'usage, d'une part, et sur la procédure de changement de nom, d'autre part.

**M. Philippe Bas.** – Le vrai « détricotage » consiste à défaire, avec une vision superficielle, une législation reposant sur l'indisponibilité de l'état des personnes qui a été

instituée par la République dans l'intérêt de la protection des personnes. Il est facile de mettre en avant certaines situations particulières pour justifier ses bonnes intentions pour légiférer, mais il faut prendre en compte l'ensemble des cas, et évaluer toutes les conséquences d'un changement de la loi. Or, un changement du nom d'usage aurait des conséquences lourdes pour l'enfant ; tout changement pour des raisons de commodité pour le parent qui aurait la charge de l'enfant sans porter son nom mettrait aussi en péril le respect de l'autorité parentale exercée par l'autre parent. Cela fait beaucoup d'inconvénients pour résoudre un problème assez limité... Méfions-nous de ces textes de fin de législature par lesquels on cherche à changer la législation pour des raisons superficielles ou émotives. L'enfer est pavé de bonnes intentions... Je pense par exemple à la loi allongeant le délai de recours à l'IVG, à laquelle des gynécologues se sont opposés pour des raisons médicales. Il fallait que quelqu'un se levât pour dénoncer ces intentions pernicieuses. C'est ce qu'a fait notre rapporteure !

**M. André Reichardt.** – Je souscris tout à fait aux propos de Philippe Bas. Je m'interroge sur la qualité de ces textes qui interviennent en fin de mandat. Il est dommage d'en arriver à une question préalable, que je voterai, sur ce sujet qui aurait pu nous rassembler autour de la protection des intérêts de l'enfant. La procédure de changement de nom mérite d'être simplifiée. Il est dommage de ne pas approfondir la réflexion à travers une vraie nouvelle lecture. Toutefois, il faut veiller à ne pas charger la barque des communes sans contrepartie. J'aimerais que l'on dresse le bilan des charges qui ont été reportées sur les communes pendant ce quinquennat. Nous ne voulons pas bloquer le système, mais encadrer le transfert de cette compétence, en prévoyant des compensations financières. Je ne peux que regretter qu'un texte aussi important arrive seulement en fin de mandat.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – En effet, c'est dommage ! Nous avons examiné ce texte en recherchant l'intérêt de l'enfant. Nous avons cherché un consensus, mais je pense que les députés n'avaient pas envie d'en trouver un. Finalement, cela me fait penser à cette phrase d'Antoine Blanc de Saint-Bonnet, philosophe du XIX<sup>e</sup> siècle : « On aime les événements ; cependant au milieu des choses qui passent, on devrait songer aux lois qui restent. »

**M. François-Noël Buffet, président.** – Effectivement, un accord en CMP n'était pas inenvisageable.

*La motion COM-2 est adoptée. En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.*

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**Mme Dominique Vérien.** – J'avais déposé l'amendement COM-1, mais je suivrai notre rapporteure. Pour dialoguer il faut être deux ! En ce qui concerne nos échanges avec l'Assemblée nationale, j'ai l'impression que nous sommes revenus à la situation qui prévalait en 2017...

**M. François-Noël Buffet, président.** – C'est juste !

Il résulte de la décision de déposer une motion que nous n'adopterons pas de texte en commission.

*Le projet de loi n'est pas adopté.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.*

*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>Motion</b>			
Mme MERCIER	2	Motion tendant à opposer la question préalable	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
Mme VÉRIEN	1	Suppression de la dévolution du nom du père par défaut en cas d'absence de déclaration conjointe	<b>Rejeté</b>

*La réunion est close à 14 h 20.*



## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**Jeudi 21 octobre 2021**

- Présidence de Mickaël Nogal, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes**

*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 de la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 21 octobre 2021.*

*Elle a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :*

- *M. Mickaël Nogal, député, président ;*
- *Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente.*

*Elle a également désigné :*

- *M. Loïc Dombreval, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;*
- *Mme Laëtitia Romeiro Dias, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale ;*
- *M. Dimitri Houbron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;*
- *Mme Anne Chain-Larché, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.*

**M. Mickaël Nogal, député, président.** – Cette proposition de loi a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, le 29 janvier 2021, puis par le Sénat, qui y a apporté des modifications, le 30 septembre dernier. Cinquante-cinq articles demeurent en discussion, dont dix-neuf articles additionnels introduits par le Sénat. Les articles 6, 9, 10 *bis* et 16 ont fait l'objet d'une adoption conforme.

Nombre des sujets abordés ne suscitent pas de véritable clivage politique et les Français y sont très sensibles. C'est le cas des conditions de détention des animaux de compagnie et des sanctions réprimant la maltraitance à l'encontre des animaux domestiques. La captivité des espèces sauvages dans des cirques ou des delphinariums éveille probablement plus de passion.

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente.** – Je tiens avant tout à saluer la qualité du travail conduit par les députés et les sénateurs sur ce texte, sur des sujets qui malgré leur unité apparente présentaient une grande diversité : trois codes et trois ministères principalement concernés, plus de cinquante articles dans le texte adopté en première lecture par le Sénat. Le traitement réservé aux animaux est en effet un sujet passionnel, qui préoccupe

fortement nos concitoyens. Cette proposition de loi témoigne de l'engagement des parlementaires de tous bords – j'insiste sur son caractère transpartisan – et de l'entente entre députés et sénateurs.

Nous avons été quelque peu échaudés par les accusations infondées selon lesquelles le Sénat refusait l'inscription de cette proposition de loi à l'ordre du jour, alors que la décision ne lui appartient pas. Nous étions, il est vrai, un peu sceptiques sur l'urgence qu'il y avait à l'examiner, face à d'autres sujets d'actualité. Mais reconnaissons qu'au-delà des 21 dauphins, 4 orques, des 5 montreurs d'ours, de la vingtaine de manèges à poneys et des 850 animaux de cirque concernés, il y avait dans ce texte un aspect philosophique majeur, sur ce qui nous fait « hommes ». Et se pencher sur l'abandon, la maltraitance animale, les conditions de détention des animaux, nous a permis aussi, au fil des rencontres merveilleuses que nous avons pu faire, avec des professionnels passionnés qui prennent soin des animaux abandonnés et maltraités, de voir ce qu'il y a de meilleur dans l'homme. Je ne doute pas que la solution de conciliation présentée par nos rapporteurs, faite de concessions mutuelles, est la plus équilibrée possible et la plus à même de satisfaire l'ensemble des commissaires ici présents.

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Nous avons constamment cherché, au cours de l'examen du texte, à consolider les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale, qui constituent des apports majeurs sur le plan symbolique, mais aussi sur le plan pratique. Je pense, par exemple, au renforcement des sanctions pénales contre les auteurs d'actes de maltraitance animale. Je salue donc l'immense travail des députés derrière leurs trois co-rapporteurs, avec qui j'ai eu grand plaisir à travailler tout au long du processus législatif. Du côté du Sénat, nous avons souhaité prendre ce texte au sérieux, l'examiner avec rigueur, ce qui impliquait parfois d'en souligner certaines limites, notamment en ce qui concerne l'applicabilité des mesures. Loin de signaler une position défensive de la part du Sénat, il s'agissait, au contraire, de se placer dans la perspective de faire aboutir le texte en lui conférant la plus grande portée et la plus grande efficacité possibles.

Nous avons aussi plusieurs désaccords de fond. Nous ne souhaitons pas, en posant des interdictions de principe, faire sortir les animaux de nos vies. C'est pourquoi nous avons exprimé des réserves sur plusieurs sujets, tels que les parcs zoologiques marins et les cirques. S'agissant de la vente en animalerie, nous avons perçu le risque d'une logique de prohibition, qui aurait conduit à faire revenir des animaux « par la petite porte » en alimentant les trafics illégaux. Toutefois, si nous avons milité en faveur de la vente en animalerie, nous avons introduit des dispositifs très sévères – et certains nous disaient même, disproportionnés – de lutte contre les importations illégales d'Europe de l'Est. Nous avons aussi introduit un dispositif plus ambitieux que celui proposé par le Gouvernement pour encadrer strictement la vente en ligne.

Parmi les autres avancées impliquant une profonde évolution des pratiques, je citerai l'introduction d'un délai de réflexion de sept jours avant d'acheter un animal de compagnie. Les associations ont reconnu les progrès introduits par le Sénat, qui l'emportent de loin sur certaines mesures qui avaient été un peu vite étiquetées comme des reculs. Le Gouvernement conteste plusieurs de nos apports, que nous défendons de façon consensuelle avec les députés, en particulier le volet pénal du texte.

Des deux côtés, des efforts ont été faits sur les points capitaux que sont les conditions de conservation des animaux sauvages dans les cirques et la détention des cétacés. Pour le Sénat, il n'était pas envisageable d'interdire sèchement la détention sans offrir de solution plus satisfaisante pour les animaux, car cela aurait conduit à les sacrifier. Je vous

remercie de nous avoir entendus sur ce point. Nous avons un désaccord au sujet des cirques qui sont une page de notre patrimoine. Aujourd'hui les circassiens sont victimes d'une présomption de maltraitance et ils devront faire l'objet d'un accompagnement financier et humain adéquat – je tiens à ce point.

Nous sommes parvenus à un compromis intelligent sur la vente en animalerie : cette solution, dite « californienne », consiste à accepter l'interdiction de la vente de chiens et de chats, malgré toutes les réserves que cela pouvait nous inspirer, tout en promouvant la mise à l'adoption des animaux de refuge, qui sera rendue possible dans ces mêmes animaleries afin de désengorger les refuges. Cette disposition est la preuve qu'en mettant tous les acteurs, aussi différents soient-ils, autour de la table, il est possible d'œuvrer pour le bien-être animal.

Nous nous sommes également accordés sur une expérimentation associant les collectivités territoriales, les associations et surtout l'État, qui a pour objet de traiter la question des chats errants. S'il était un peu cavalier d'obliger les maires à payer de leur poche la stérilisation et l'identification des 10 millions de chats errants, il est tout à fait opportun de lancer un plan d'action pour résoudre la situation, qui pose des problèmes de sécurité, de santé publique et pour la biodiversité.

Il nous semble que l'équilibre obtenu est satisfaisant et qu'il témoigne de la grande complémentarité des travaux menés par nos deux assemblées sur ce texte.

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Mes collègues rapporteurs et moi-même saluons les apports du Sénat, concernant, par exemple, le volet pénal et la vente sur internet. Nous avons de nombreux points de divergence ; nous avons fait des concessions sans jamais perdre de vue notre objectif commun d'améliorer le sort des animaux dans notre pays. Notre position a évolué sur nombre de sujets, en particulier les animaleries, les cirques, la détention des cétacés dans les delphinariums ou encore les chats errants.

*La commission mixte paritaire en vient à l'examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.*

## Chapitre I<sup>er</sup>

### Conditions de détention des animaux de compagnie et des équidés

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

*Proposition de rédaction commune n° 1 de la rapporteure du Sénat et des rapporteurs de l'Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Cette proposition vise à supprimer la codification des dispositions relatives à l'entrée en vigueur des obligations créées par l'article 1<sup>er</sup>. Ces dispositions sont reportées à la fin de l'article. De plus, les dispositions de coordination de l'alinéa 13 sont rendues caduques du fait de la nouvelle rédaction proposée. Enfin, cette proposition apporte des améliorations rédactionnelles et légistiques.

*La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.*

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

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

*Proposition de rédaction commune n° 2 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il s'agit de supprimer l'article 1<sup>er</sup> bis. Obliger tout détenteur de carnivore domestique à fournir un justificatif de domicile auprès de l'I-CAD (identification des carnivores domestiques), entraînerait pour cette société un alourdissement de la charge administrative, pour un bénéfice limité : outre qu'il serait aisé de fournir des documents contrefaits, cette obligation serait difficile à remplir pour les personnes n'ayant pas de domicile fixe.

*La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis est supprimé.*

### **Article 2**

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

#### **Article 2 bis A**

*L'article 2 bis A est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

#### **Article 2 bis B**

*L'article 2 bis B est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

#### **Article 2 bis C**

*Proposition de rédaction commune n° 6 de la rapporteure du Sénat et des rapporteurs de l'Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Cette proposition de rédaction rassemble plusieurs dispositions relatives à l'enregistrement au sein des fichiers nationaux des informations d'identification des animaux domestiques, qui figuraient au présent article 2 bis C ainsi qu'à l'article 3 bis du texte.

Elle rend systématique l'enregistrement au sein du fichier I-CAD des informations relatives aux seuls carnivores domestiques – chiens, chats et furets. Elle met aussi en cohérence le droit et la pratique, en permettant à la société I-CAD, comme elle le fait déjà, d'enregistrer les détenteurs des animaux dans le fichier, alors que la loi ne prévoit actuellement que l'enregistrement des propriétaires. C'est une simple faculté offerte aux détenteurs.

En revanche, elle limite cette obligation d'enregistrement aux seuls carnivores domestiques, et non à l'ensemble des animaux domestiques incluant, par exemple, les animaux de rente et d'élevage professionnel.



Par coordination, les dispositions correspondantes à l'article 3 *bis*, reportées au sein du présent article 2 *bis* C, seront supprimées.

*La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.*

*L'article 2 bis C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 2 bis**

*L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale.*

### **Article 3**

*Proposition de rédaction commune n° 8 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Cette proposition de rédaction précise que, à la fin du délai de garde, les fourrières proposent les animaux à un refuge ou à une association sans refuge – ces dernières sont aujourd'hui exclues du dispositif. Il s'agit là d'une vraie avancée, qui renforce la prise en charge des chiens et des chats abandonnés, consacre des pratiques ayant cours sur le terrain et évite les euthanasies injustifiées en fourrière.

*La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.*

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

### **Article 3 bis AA**

*Proposition de rédaction commune n° 9 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Cette proposition de rédaction précise la portée du renforcement de la spécialisation des qualifications des personnels des refuges et de la fourrière. Une qualification spécifique ne sera pas exigée pour chaque espèce accueillie dans le refuge, mais pour au moins l'une de ces espèces. Il s'agit de ne pas fragiliser le fonctionnement actuel des refuges, tout en renforçant les règles applicables.

*La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.*

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

### **Article 3 bis A**

*Proposition de rédaction commune n° 10 de la rapporteure du Sénat et des rapporteurs de l'Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Cette proposition de rédaction, comme dans le texte issu de l’Assemblée nationale, précise que les données collectées auprès des établissements accueillant des animaux seront transmises directement à l’I-CAD, et non à l’autorité administrative, dans un objectif de plus grande fluidité.

*La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.*

*L’article 3 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 3 bis**

*Proposition de rédaction commune n° 11 de la rapporteure du Sénat et des rapporteurs de l’Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Cette proposition de rédaction, outre des améliorations rédactionnelles et légistiques, apporte quatre modifications au dispositif.

Elle supprime les dispositions relatives à l’enregistrement des détenteurs de carnivores domestiques, au sens général, qui figuraient aux alinéas 4 à 7, mais sont regroupées et modifiées à l’article 2 bis C. Elle maintient toutefois l’enregistrement des informations des familles d’accueil au sein de l’I-CAD.

Elle supprime le renvoi superflu à un décret d’application.

Elle précise que le certificat vétérinaire qui doit être produit et remis à la famille d’accueil peut être établi dans un délai de sept jours suivant la remise de l’animal, afin de ne pas trop contraindre opérationnellement l’action des associations sans refuge au regard de l’urgence de certains placements.

Elle supprime l’alinéa 3, dont les dispositions sont reprises à l’article 3, pour des raisons de coordination juridique.

*La proposition de rédaction n° 11 est adoptée.*

*L’article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 3 ter**

*Proposition de rédaction commune n° 12 de la rapporteure du Sénat et des rapporteurs de l’Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Il s’agit de supprimer une exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui serait contraire au droit de l’Union européenne.

*La proposition de rédaction n° 12 est adoptée.*

*L’article 3 ter est supprimé.*

### **Article 3 quater**

*Proposition de rédaction commune n° 12 bis des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Cette proposition de rédaction prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur la question de la stérilisation des chats errants.

*La proposition de rédaction n° 12 bis est adoptée.*

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

### **Article 4**

*Proposition de rédaction commune n° 13 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il s'agit d'expérimenter des conventions dans le cadre desquelles l'État, les collectivités et les intercommunalités pourront mettre en commun et articuler les moyens humains, organisationnels et financiers des différents acteurs publics pour lutter efficacement contre la prolifération des chats errants.

Cette expérimentation, au terme d'une durée de cinq ans, fera l'objet d'un rapport d'évaluation analysant l'efficacité de l'action publique et préconisant d'éventuelles pistes d'amélioration ou de pérennisation du dispositif.

La première partie de la proposition consiste en une coordination juridique.

**M. Éric Diard, député.** – Une autre conséquence de la pandémie a été l'effondrement du nombre des stérilisations. Les collectivités locales et les maires n'aident pas toujours les associations qui travaillent en ce sens et qui sont parfois obligées de solliciter des aides.

**Mme Aurore Bergé, députée.** – L'Assemblée et le Sénat partagent la conviction qu'il faut avancer sur la question de la stérilisation des chats errants. Ce rapport sera essentiel pour déterminer le nombre de chats concernés, évaluer les moyens nécessaires et décider qui, des maires, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou de l'État, doit les mobiliser.

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Le coût avancé pour cette mesure est de 2 milliards d'euros mais il repose sur le nombre supposé de chats errants, que l'on ne connaît pas vraiment – depuis des années, on s'appuie sur les chiffres de la Fondation Brigitte Bardot, qui l'évalue entre 10 et 11 millions. L'Observatoire de la protection des animaux de compagnie créé par le Gouvernement devrait permettre d'affiner les chiffres, pour pouvoir bâtir de bonnes politiques publiques.

Le sujet des chats errants emporte avec lui celui de la biodiversité mais aussi de la santé publique et même de la sécurité publique. Il faut donc aller vite : que les collectivités se

saisissent de cette expérimentation et que l'observatoire évalue le nombre de chats et les territoires où la situation est la plus critique, notamment dans certaines zones urbaines.

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Il est vrai que c'est un phénomène urbain, mais il concerne aussi les outre-mer et le sud de l'Hexagone.

S'agissant des financements, il me paraîtrait inconcevable qu'ils grèvent une partie de la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR), comme cela nous a été proposé. Il ne nous semble pas non plus que cette disposition relève du plan de relance. Au terme des cinq ans que durera l'expérimentation, les résultats devraient être là et il y aura un retour sur investissement pour toutes les collectivités.

Le rapport sera utile en permettant de vérifier l'évaluation de 2 milliards d'euros, étant entendu qu'elle couvre le coût à la fois de la stérilisation et de l'identification. Quoiqu'il en soit, les chiffres sont considérables.

**M. Laurent Somon, sénateur.** – Au coût de la stérilisation s'ajoute celui de la capture. Il faut aussi penser au fait qu'en milieu rural, les particuliers ont tendance à nourrir les chats errants.

**Mme Annick Jacquemet, sénatrice.** – Si les chats errants sont de plus en plus nombreux, c'est aussi parce que de nombreux particuliers ne font pas stériliser leurs chats et n'assument pas la charge des chatons qui peuvent naître. Souvent, les associations qui s'occupent de capturer et de stériliser les chats errants ont des conventions avec des vétérinaires, qui appliquent un demi-tarif. Le coût de 200 euros par chat, parfois évoqué, correspond peut-être davantage à des prix parisiens.

**M. Éric Diard, député.** – Je déplore qu'il n'y ait pas de TVA réduite sur la stérilisation des chats, parce que tous les vétérinaires ne jouent pas forcément le jeu.

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – C'est l'un des articles qui a suscité le plus de débats entre nos deux chambres. Les vétérinaires ne demandent pas 200 euros aux associations de protection animale pour stériliser un chat. Le Gouvernement a aidé à la reconstruction du réseau « Vétérinaires pour tous », qui va permettre aux associations et aux personnes qui n'ont pas les moyens de faire stériliser leur chat, de le faire à un tarif extrêmement avantageux.

*La proposition de rédaction n° 13 est adoptée.*

*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 issue du Sénat.*

#### **Article 4 ter**

*L'article 4 ter est supprimé.*

### **Article 4 quater**

*Proposition de rédaction commune n° 16 de la rapporteure du Sénat et des rapporteurs de l'Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Nous proposons de maintenir le principe de la liste positive pour les animaux d'espèces non domestiques pouvant être détenus comme des animaux de compagnie ou dans le cadre d'élevage d'agrément. Cette liste serait révisée tous les trois ans.

En revanche, l'avis obligatoire d'un comité est supprimé de même que le détail des critères de révision, qui alourdiraient la procédure et pourraient être source d'insécurité juridique. Le contenu de l'arrêté fixant cette liste, ou toute modification de cet arrêté, sera de toute manière basé sur des critères scientifiques et fera l'objet d'un avis lors des concertations obligatoires.

Enfin, le délai laissé au ministre pour se prononcer sur les demandes ponctuelles de modification de la liste est supprimé, étant précisé que réponse doit être donnée au plus tard six mois avant la révision triennale de la liste. Cela permet de coordonner les échéances prévues par l'article et évite des révisions permanentes de la liste en dehors de la période triennale.

*La proposition de rédaction n° 16 est adoptée.*

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

### **Article 4 quinquies**

*Proposition de rédaction commune n° 17 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il s'agit d'interdire la cession de chats et de chiens en animalerie à compter de 2024. Toutefois, afin de sensibiliser le public à l'adoption, des présentations physiques de ces animaux pourront être organisées dans ces établissements, exclusivement en partenariat avec des fondations ou associations de protection animale et en présence de bénévoles. L'adoption se fera ensuite au sein de l'association et l'intégralité des coûts inhérents à l'adoption sera versée à l'association en question.

**M. Éric Diard, député.** – Je me réjouis que le Sénat et l'Assemblée aient trouvé un accord qui permettra de limiter les achats d'impulsion.

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente.** – Je veux souligner que le Sénat a fait une concession importante sur ce point, car nous pensons, malgré tout, que les animaleries constituent un circuit de vente parmi les plus réglementés et surveillés. Nous redoutons les effets pervers de cette mesure, en particulier la possibilité qu'elle favorise le trafic illégal.

*La proposition de rédaction n° 17 est adoptée.*

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

**Article 4 sexies A**

*L'article 4 sexies A est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

**Article 4 sexies B**

*Proposition de rédaction commune n° 19 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Cette proposition de rédaction tend à porter à six mois la durée pendant laquelle l'autorité administrative pourra suspendre l'activité d'établissements – dont les animaleries – ayant commis un manquement répété aux règles d'identification et aux conditions sanitaires lors de l'importation ou de l'introduction sur le territoire national de carnivores domestiques.

Elle supprime, par ailleurs, la mention des complices, déjà satisfaite par le droit pénal existant.

*La proposition de rédaction n° 19 est adoptée.*

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

**Article 4 sexies**

*Proposition de rédaction commune n° 20 de la rapporteure du Sénat et des rapporteurs de l'Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Dans la suite de ce que nous venons de voter pour les animaleries, nous avons souhaité encadrer au mieux les ventes sur internet, en allégeant la rédaction du Sénat.

Le principe de base sera l'interdiction des offres en ligne de cession d'animaux de compagnie, avec une possibilité de dérogation sous quatre conditions : que les offres soient publiées dans des rubriques dédiées ; qu'elles soient accompagnées de messages de sensibilisation et d'information de la part du détenteur ; que la personne répondant à l'annonce saisisse obligatoirement les informations légales à fournir ; que l'enregistrement valide de l'animal sur le fichier I-CAD soit contrôlé préalablement à la labellisation, le cas échéant, de l'annonce.

La plateforme ne mettant pas en œuvre de système de contrôle préalable pourra être sanctionnée de 7 500 euros d'amende.

La proposition de rédaction retient d'autres points votés par le Sénat, comme l'interdiction des techniques promotionnelles et l'expédition d'animaux vertébrés vivants par voie postale. Nous avons mené un travail collégial pour mieux encadrer les conséquences de ce que nous avons imposé aux animaleries.

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je salue cette disposition que nous avons essayé de faire adopter à l'Assemblée nationale, sans succès car le sujet n'était pas assez mûr. Ce dispositif ressemble fort au dispositif irlandais, qui crée un lien entre les annonces et un fichier unique d'identification. Il fonctionne parfaitement bien en Irlande et c'est une chance que l'on puisse l'introduire en France.

**Mme Aurore Bergé, députée.** – Je salue cette avancée majeure. Dès lors que l'animal n'est plus considéré comme un objet, il ne peut être mis en vente et « en circulation » sur des plateformes. Je me réjouis que, par leur travail commun, députés et sénateurs réussissent à s'opposer à certaines de ces plateformes.

**M. Éric Diard, député.** – Je félicite les sénateurs pour leur travail, notamment s'agissant de l'interdiction d'expédier les animaux vertébrés vivants par voie postale.

*La proposition de rédaction commune n° 20 est adoptée.*

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

#### **Article 5**

*Proposition de rédaction commune n° 21 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat, assurant une coordination juridique.*

*La proposition de rédaction commune n° 21 est adoptée.*

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

#### **Article 5 bis**

*L'article 5 bis est supprimé.*

#### **Article 5 ter**

*Proposition de rédaction commune n° 23 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Cette proposition de rédaction supprime la contrainte très lourde qu'aurait été le renvoi à un décret pour la détermination des « manifestations du consentement des parents ou personnes exerçant l'autorité parentale ».

*La proposition de rédaction commune n° 23 est adoptée.*

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

#### **Article 6 bis**

*L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

**Article 7**

*Proposition de rédaction commune n° 25 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat, rédactionnelle.*

*La proposition de rédaction commune n° 25 est adoptée.*

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

**Article 7 bis**

*Proposition de rédaction commune n° 26 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Loïc Dombrevail, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Dans un souci de simplicité et de cohérence, la proposition de rédaction prévoit, en cas de méconnaissance de l'interdiction des manèges à poneys, une même sanction que pour les mauvais traitements sur les animaux domestiques.

*La proposition de rédaction commune n° 26 est adoptée.*

*L'article 7 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 7 ter**

*Proposition de rédaction commune n° 27 de la rapporteure du Sénat et des rapporteurs de l'Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – La proposition de rédaction précise que la sensibilisation à l'éthique animale porte sur les animaux de compagnie afin de se focaliser sur le type d'animaux avec lesquels nos concitoyens sont le plus en contact au cours de leur vie.

Elle supprime également une précision superflue sur les modalités de dispensation de la sensibilisation à l'éthique animale, lors du service national universel, afin de laisser plus de marges de manœuvre au pouvoir réglementaire.

*La proposition de rédaction commune n° 27 est adoptée.*

*L'article 7 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

Chapitre II

**Renforcement des sanctions dans la lutte contre la maltraitance à l'encontre des animaux domestiques**

**Article 8**

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*



**Article 8 bis A**

*Proposition de rédaction commune n° 29 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat, de simplification.*

*La proposition de rédaction commune n° 29 est adoptée.*

*L'article 8 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 8 bis**

*La suppression de l'article 8 bis, issue des travaux du Sénat, est maintenue.*

**Article 8 ter**

*Proposition de rédaction commune n° 31 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat, de précision.*

*La proposition de rédaction commune n° 31 est adoptée.*

*L'article 8 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 8 quater**

*Proposition de rédaction commune n° 32 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat, rédactionnelle.*

*La proposition de rédaction commune n° 32 est adoptée.*

*L'article 8 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 8 quinquies**

*L'article 8 quinquies est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

**Article 8 sexies**

*La suppression de l'article 8 sexies, issue des travaux du Sénat, est maintenue.*

**Article 10**

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

**Article 10 bis A**

*L'article 10 bis A est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

**Article 10 ter**

*Proposition de rédaction commune n° 37 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat, de coordination.*

*La proposition de rédaction commune n° 37 est adoptée.*

*L'article 10 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 10 quater A**

*Proposition de rédaction n° 38 des rapporteurs de l'Assemblée nationale.*

**M. Dimitri Houbbron, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il s'agit d'élargir le champ des personnes autorisées à notifier des sévices ou atteintes graves aux animaux, ces notifications donnant lieu à enquête et à évaluation de la situation du mineur concerné.

*La proposition de rédaction n° 38 est adoptée.*

*L'article 10 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 10 quater**

*L'article 10 quater est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

**Article 10 quinquies**

*L'article 10 quinquies est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

**Article 11**

*Proposition de rédaction commune n° 41 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Dimitri Houbbron, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Le I vise à inclure les mauvais traitements sur animal dans le dispositif de l'article 11 et le II à assurer la conformité du texte à la Constitution et au droit européen.

*La proposition de rédaction commune n° 41 est adoptée.*

*L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 11 bis A**

*Proposition de rédaction commune n° 42 rédactionnelle des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

*La proposition de rédaction commune n° 42 est adoptée.*

*L'article 11 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 11 bis**

*L'article 11 bis est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

**Article 11 ter A**

*L'article 11 ter A est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

**Article 11 ter**

*Proposition de rédaction commune n° 45 de la rapporteure du Sénat et des rapporteurs de l'Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Cet article vise à préciser que les actes nécessaires à l'insémination artificielle ne sont pas des atteintes sexuelles.

Il opère également une modification en prévoyant que les peines encourues à la suite de l'atteinte sexuelle sur un animal peuvent être portées à quatre ans d'emprisonnement et 60 000 euros d'amende dès lors que les faits sont commis en « réunion ».

*La proposition de rédaction commune n° 45 est adoptée.*

*L'article 11 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 11 quater**

*Proposition de rédaction commune n° 46 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**M. Dimitri Houbron, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – En supprimant l'alinéa 3, la proposition de rédaction vise à rendre l'article 11 *quater* conforme au droit européen et à la Constitution.

*La proposition de rédaction commune n° 46 est adoptée.*

*L'article 11 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 11 quinquies**

*L'article 11 quinquies est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

Chapitre III

**Fin de la captivité d'espèces sauvages utilisées à des fins commerciales**

**Article 12**

*Proposition de rédaction commune n° 48 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et de la rapporteure du Sénat.*

**Mme Laëtitia Romeiro Dias, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Il s'agit de revenir à une rédaction plus proche de celle de l'Assemblée nationale tout en incorporant des améliorations apportées par le Sénat.

Nous mettrons ainsi fin à la détention des animaux sauvages dans des cirques itinérants, dans un délai de sept ans, et à l'acquisition et à la reproduction des animaux, dans deux ans.

Cet article interdit également les spectacles, la détention et la reproduction des cétacés, dans un délai de cinq ans, sauf dans le cadre de programmes de recherches homologués par le ministère.

**Mme Aurore Bergé, députée.** – Ce compromis permet de répondre à deux préoccupations fondamentales, la première l'étant, pour l'Assemblée nationale, la seconde, pour le Sénat : l'inscription dans la loi de l'interdiction d'exploitation des animaux sauvages dans les cirques itinérants et la recherche de solutions pour les animaux dans le respect de leur bien-être.

Pendant des décennies, nous avons considéré qu'une telle exploitation ne relevait pas de la maltraitance. Les circassiens exerçant par ailleurs le plus souvent de la meilleure manière possible, il importe de ne pas les stigmatiser.

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Les cirques font partie de notre patrimoine et ceux qui y travaillent choisissent aussi un mode de vie.

Ces dispositions seront débattues puisque 800 animaux sauvages sont concernés, dont 450 fauves. Nous aurions préféré une liste d'interdictions graduées, prise par arrêté, pour mieux gérer l'avenir de ces animaux mais les conditions *sine qua non* de l'arrêt de leur activité itinérante sont particulièrement importantes : à l'échéance d'un délai sept ans, l'État devra gérer cette interdiction et le devenir de ces animaux.

**M. Éric Diard, député.** – Outre que les circassiens savent s'adapter, les enfants ne veulent plus voir d'animaux sauvages en cage.

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La tradition circassienne, dans notre pays, ce sont aussi les clowns, les jongleurs, les trapézistes. De plus, les circassiens ont déjà commencé, d'eux-mêmes, à placer des animaux dans des refuges.

Cette interdiction doit être suivie d'un accompagnement économique, social et culturel étroit de la part de l'État.

Après le vote de cette disposition, les associations de protection animale devraient observer, en contrepartie, un « moratoire » de leurs actions, parfois très « pressantes ». Les circassiens doivent avoir un peu la paix !

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente.** – Les circassiens ont été blessés par des accusations de maltraitance. Je ne nie pas que certains, comme partout, fassent

moins bien leur travail que d'autres mais, dans leur grande majorité, ils sont très attachés à leurs animaux.

Je suggère au Gouvernement d'organiser une grande campagne de valorisation des cirques et de ses métiers mais, aussi, d'assurer un accompagnement réel de la transformation en cours. C'est la condition de l'acceptation de cette mesure qui, pour certains, est un crève-cœur.

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Certaines associations responsables d'attaques délictueuses contre des cirques ne font pas la différence entre les animaux sauvages et les animaux domestiques. Ainsi, un cirque a été attaqué alors qu'il ne proposait qu'un spectacle de chiens. Le Sénat a voté une proposition de loi tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés ainsi qu'à la tenue des événements et à l'exercice d'activités autorisés par la loi ; il serait intéressant que l'Assemblée nationale adopte à son tour ce texte, de sorte que toutes les activités légales puissent être exercées en toute sérénité.

Je propose, en outre, une rectification de la proposition de rédaction n° 48 : au troisième alinéa du II de l'article L. 413-10 du code de l'environnement, il conviendrait de remplacer les mots « qui garantissent le bien-être pour les » par les mots « favorables à la satisfaction du bien-être des ».

**M. Mickaël Nogal, député, président.** – Je constate que personne ne s'oppose à cette rectification.

**M. Jean-Paul Prince, sénateur.** – En tant que maire d'une petite commune, je me réjouis de cet accord. Souvent, les circassiens ne savent pas où donner à manger à leurs animaux ; ces derniers occasionnent alors toutes sortes de dégâts, notamment sur les pelouses, si bien que de nombreuses communes en viennent à interdire les cirques avec animaux. Ils pourront désormais se rendre dans toutes les communes, puisque ce genre de problème ne se posera plus.

Ayant cosigné la proposition de loi évoquée par Mme Chain-Larché, j'invite nos collègues de l'Assemblée nationale à l'adopter également : cela permettrait de réprimer les entraves à certaines activités, notamment à la chasse.

**M. Éric Diard, député.** – À mon sens, ce délit d'entrave n'est pas constitutionnel.

Sans vouloir jeter l'opprobre sur les circassiens, j'ai connu un cirque « voyou » qui circulait dans toute la France et s'implantait partout contre l'avis des communes, à l'instar des gens du voyage occupant illégalement des terrains. Ce cirque avait un hippopotame, pour lequel il installait un bassin de manière tout aussi illégale. De nombreux maires ont reçu des pressions, des menaces, et cela se terminait parfois au coup de poing. Bien que ces agissements scandaleux aient été signalés à maintes reprises, notamment aux préfets, ce cirque sévit encore malheureusement partout en France.

*La proposition de rédaction n° 48 rectifiée est adoptée.*

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 12 bis**

*Proposition de rédaction commune n° 49 des rapporteurs pour l'Assemblée nationale et de la rapporteure pour le Sénat.*

**Mme Laëtitia Romeiro Dias, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Cette proposition de rédaction comporte une avancée sensible : elle donne enfin une définition légale des refuges et sanctuaires. L'Assemblée nationale avait commencé à aller dans ce sens, sans toutefois aboutir. Nous nous réjouissons d'avoir finalisé ce travail avec le Sénat.

*La proposition de rédaction n° 49 est adoptée.*

*L'article 12 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 13**

*Proposition de rédaction commune n° 50 de la rapporteure pour le Sénat et des rapporteurs pour l'Assemblée nationale.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Cette proposition de rédaction vise à sécuriser les dispositions de l'article 13. Le texte reprend celui du Sénat et précise que l'interdiction concernant les émissions télévisées porte également sur les animaux sauvages élevés en captivité. Nous estimons, par ailleurs, que l'interdiction de présentation d'animaux en discothèque empêche la présentation festive d'animaux mais ne concerne pas les chiens guides d'aveugles ni les chiens de sécurité utilisés à des fins professionnelles.

**Mme Laëtitia Romeiro Dias, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je salue cette avancée. Nous avons également repris une disposition votée par le Sénat élargissant aux animaux domestiques l'interdiction de présentation d'animaux en discothèque, initialement prévue pour les seuls animaux non domestiques.

*La proposition de rédaction n° 50 est adoptée.*

*L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 14**

*Proposition de rédaction commune n° 51 des rapporteurs pour l'Assemblée nationale et de la rapporteure pour le Sénat.*

**M. Loïc Dombrevail, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – S'agissant des spectacles de montreurs d'ours et de loups, il est proposé de revenir à la rédaction votée par l'Assemblée nationale.

**Mme Laëtitia Romeiro Dias, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Le Sénat ne s'est pas opposé sur le fond à l'interdiction votée par l'Assemblée nationale mais s'est interrogé sur l'endroit où devait figurer cette disposition au sein de la proposition de loi. Nous avons décidé de la maintenir à l'article 14, considérant que nous instaurons un régime différent de celui applicable aux cirques : l'interdiction entrera en vigueur de façon progressive.

**M. Éric Diard, député.** – Je pensais que les montreurs d’ours et de loups n’existaient plus depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Je ne sais pas où ils sévissent encore, mais je suis plus que surpris par la persistance de ces pratiques moyenâgeuses.

**M. Jean-Louis Thiériot, député.** – De tels spectacles sont organisés dans des sites médiévaux de Seine-et-Marne. Le Sénat avait initialement supprimé l’article 14, et fait là un gros effort pour faire aboutir le texte. Pour ma part, je regrette la perte d’une partie de notre patrimoine culturel.

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Les rapporteurs que nous sommes estimons que les voleries ne sauraient être concernées par l’interdiction de détention des animaux sauvages à l’article 12, dans la mesure où les spectacles de fauconniers qu’elles proposent ne relèvent pas de l’itinérance. Les animaux partent d’une volière, participent à un spectacle puis retournent dans leur volière : il s’agit davantage de transport ou de mobilité que d’itinérance. Il me paraît important d’apporter cette précision, qui a fait l’objet de nombreuses discussions la nuit dernière, afin de sécuriser les spectacles concernés, notamment ceux évoqués par M. Thiériot.

**Mme Aurore Bergé, députée.** – Je souscris aux propos de Mme Chain-Larché afin de lever toute ambiguïté quant aux intentions du Sénat comme de l’Assemblée nationale. La fauconnerie ne saurait être concernée par l’interdiction posée à l’article 12. En exposant ces animaux et en allant les montrer, par exemple, dans des EHPAD, l’Espace Rambouillet, géré par l’Office national des forêts (ONF), participe à la protection de la biodiversité. Les soins sont dispensés aux faucons par des professionnels soucieux du bien-être de l’animal.

*La proposition de rédaction n° 51 est adoptée.*

*L’article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### Chapitre IV

### Fin de l’élevage de visons d’Amérique destinées à la production de fourrure

#### *Article 15*

*L’article 15 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

#### *Article 15 bis A*

*Proposition de rédaction commune n° 53 des rapporteurs pour l’Assemblée nationale et de la rapporteure pour le Sénat.*

**Mme Laëticia Romeiro Dias, rapporteure pour l’Assemblée nationale.** – Nous proposons la suppression de l’article 15 bis A, le rapport demandé au Gouvernement n’apparaissant pas d’une grande utilité.

*La proposition de rédaction n° 53 est adoptée.*

*L’article 15 bis A est supprimé.*

**Article 15 bis**

*L'article 15 bis est supprimé.*

**Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour le Sénat.** – Je me réjouis que les rapporteurs pour l'Assemblée nationale aient accepté la modification, par le Sénat, du titre de la proposition de loi. En effet, ce texte comporte non seulement des avancées réelles permettant de « lutter contre la maltraitance animale », mais il vise également à « conforter le lien entre les animaux et les hommes ».

**Mme Aurore Bergé, députée.** – Nous nous félicitons de l'adoption prochaine de ce texte, car rien n'aurait été pire que de prendre des engagements très attendus par nos concitoyens et par les associations, qui impliquent un changement profond de nos modèles, et de susciter tous ces espoirs – ou ces inquiétudes, si nous adoptons le point de vue opposé – sans pouvoir aboutir.

**M. Éric Diard, député.** – Je me réjouis que nous nous apprêtions à voter, au cours du présent quinquennat, un texte portant sur le bien-être animal. Un article de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM) était certes consacré à ce sujet, mais il était très malvenu et comportait très peu d'avancées.

À l'époque du Grenelle de l'environnement, certains craignaient que le développement de l'économie verte aille à l'encontre de la croissance économique ; chacun sait aujourd'hui que tel n'est pas le cas. De la même façon, je ne désespère pas que nous réussissions un jour à concilier le bien-être animal avec celui des éleveurs. Ces deux objectifs ne sont pas incompatibles.

**M. Loïc Dombreval, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nul ne peut imaginer les efforts et l'énergie qui ont dû être déployés depuis quelques années pour arriver à cette proposition de loi, qui apparaît comme un texte historique – ne serait-ce que parce que nous avons réussi à dégager du temps, dans nos deux assemblées, pour débattre de cette question qui, jusqu'à présent, était souvent évacuée d'un revers de main et avec un sourire ironique. Notre législature sera celle qui aura le plus permis de faire avancer la cause de la condition animale. Certaines associations de protection animale jugeront ces dispositions insuffisantes, mais l'immense majorité d'entre elles salueront sans doute notre travail.

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente.** – Le Sénat se félicite que cette CMP aboutisse, ce qui n'était pas gagné d'avance. Ce sera peut-être une surprise pour les observateurs, qui considéraient qu'elle était condamnée à l'échec.

**M. Mickaël Nogal, député, président.** – En effet, les choses n'ont pas été simples, mais cette CMP fait honneur au travail parlementaire. Le bien-être animal est, comme le climat, une grande cause pour laquelle nous devons tous nous mobiliser. Je me réjouis que nous soyons parvenus à dépasser les clivages politiques sur un sujet aussi important.

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi.*

*La réunion est close à 11 heures*



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

**Jeudi 10 février 2022**

- 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, et Jean-Luc Chetrit, directeur général de l'Union des marques**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête avec une table ronde consacrée aux annonceurs.

Je rappelle que cette commission d'enquête a été demandée par le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et qu'elle a pour rapporteur David Assouline.

Cette audition est dédiée aux agences médias : l'Union des entreprises de conseil et d'achat média (Udecam), représentée par son président, Gautier Picquet ; l'Association des agences-conseils en communication (AACC), représentée par son coprésident, David Leclabart ; et l'Union des marques, représentée par Jean-Luc Chetrit, son directeur général.

Messieurs, vous incarnez dans vos différentes spécificités le secteur de la publicité. Pour nous, il était important de vous entendre dans le cadre de ces travaux.

Je commencerai par quelques données, que vous complétez sans doute. En 2006, le montant total des ressources publicitaires s'établissait à 9,1 milliards d'euros. En 2021, il a augmenté de près de 50 %, à 13,4 milliards d'euros. Cette hausse s'est cependant faite au bénéfice exclusif – ou presque – d'internet, marché qui n'existait que sous forme embryonnaire en 2006 et qui représente aujourd'hui 57 % des recettes totales. De leur côté, les médias traditionnels ne représentent plus que 5,8 milliards d'euros : le marché de la télévision est en baisse de 8 %, celui de la radio de 12,5 %. La presse est l'acteur le plus touché : ses revenus ont été divisés par trois.

La publicité est, de loin, le premier financeur des médias audiovisuels linéaires gratuits, qui représentent encore la voie privilégiée d'accès à l'information et à la culture pour les Français. Elle est essentielle, mais menacée – notamment pour ce qui concerne la presse écrite.

Dès lors, M. le rapporteur et moi-même avons souhaité vous entendre pour bien appréhender l'évolution de votre secteur, notamment sur le plan économique. Comment concilier la recherche bien naturelle d'efficacité des campagnes de communication, qui semble se faire au bénéfice exclusif d'internet, avec les valeurs soutenues par les médias ? Faut-il des contraintes et des objectifs pour permettre à notre écosystème de survivre ?

Je laisserai à chacun de vous huit minutes de temps de parole pour un exposé liminaire avant que nous passions aux questions.

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 précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêt en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Gautier Picquet, M. David Leclabart et M. Jean-Luc Chetrit prêtent serment.*

**M. Jean-Luc Chetrit, directeur général de l'Union des marques.** – L'Union des marques, anciennement Union des annonceurs (UDA), remonte à 1916. Elle représente des entreprises communiquant pour promouvoir leurs produits, leurs services, leur notoriété et leur image. Nous comptons 6 800 membres, 240 entreprises adhérentes de toutes tailles, de tous les secteurs d'activité et de tous statuts. En particulier, nous rassemblons 42 des 100 premiers annonceurs français, tous médias confondus.

Notre structure est un lieu d'échanges pour les marques, que nous représentons et accompagnons sur l'ensemble des sujets liés à la communication en suivant deux axes de travail prioritaires : la poursuite de la transition écologique du marché de la communication et la réussite de la transition numérique.

Nous nous attachons particulièrement aux sujets d'efficacité, ô combien complexes dans un monde où les canaux de communication ne cessent de se multiplier. L'ensemble de nos actions a pour objet d'aider les marques à développer une communication responsable pour la construction de marques durables ; et, à l'échelle internationale, nous représentons la France au sein de la *World Federation of Advertisers* (WFA), fédération mondiale des annonceurs, qui regroupe les grandes marques et 60 associations nationales, avec lesquelles nous entretenons des relations permanentes.

La publicité est un levier essentiel de développement, pour les marques comme pour l'ensemble de l'économie. Selon une étude de 2017 menée par Deloitte, 1 euro investi en publicité crée 7,85 euros de produit intérieur brut (PIB). Les ordres de grandeur sont tout à fait similaires à travers le monde.

Les dépenses de communication participent donc à la croissance économique d'un pays : à ce titre, elles actionnent trois leviers majeurs, à savoir la consommation des ménages, la concurrence et l'innovation. Les investissements publicitaires des marques, qui sont des clients du marché de la publicité, servent avant tout à faire connaître leurs produits, leurs services, leurs activités et leurs innovations auprès de leurs consommateurs pour établir un dialogue avec eux.

Bien entendu, les marques ont identifié l'accélération du développement de nouvelles solutions digitales sur le marché, lesquelles permettent une interaction et une conversation plus personnalisée avec leur public. Au regard de ses publics prioritaires, chaque marque détermine un plan média combinant différents types de médias ayant chacun sa

spécificité. Au sein de ces derniers, différents supports sont choisis selon les profils, les niveaux d'audience et les offres.

Les marques sont très attachées à la vitalité des acteurs médias français ainsi qu'à l'existence d'une concurrence libre et non faussée sur les différents marchés de la publicité. Il faut que les médias puissent jouer leur rôle et se développer sur un marché concurrentiel : aussi les marques suivent-elles les sujets de concentration entre les médias sous l'angle de la concurrence.

Ce n'est pas le rôle des marques, en tant qu'acteurs économiques, d'entrer dans les débats liés aux enjeux de pluralisme, qui sont bien entendu très importants. Les investissements publicitaires sont fonction des entreprises des marques. Ils ont pour objectif le développement de ces dernières, même s'ils participent au financement des médias et à leur modèle économique. En ce sens, les marques sont attentives à leurs univers de diffusion.

Nous comprenons la volonté d'acteurs économiques de se rapprocher dans le cadre de la consolidation d'un marché. Néanmoins, nous restons vigilants quant aux conséquences de ces actions sur le marché de la publicité.

**M. David Leclabart, coprésident de l'Association des agences-conseils en communication.** – Avec Mme Bertille Toledano, je copréside l'AACC, syndicat professionnel représentatif des agences-conseils en communication, parfois appelées agences créatives. Au total, nous regroupons 150 entreprises aux profils extrêmement variés – filiales de grands groupes français, comme Publicis ou Havas, ou étrangers, comme Omnicom, et agences indépendantes ; sociétés de plus de 1 000 salariés et très petites entreprises (TPE) de moins de 10 personnes ; agences spécialisées, par exemple en santé ou en communication digitale ; et agences généralistes.

Notre rôle est de défendre et de promouvoir nos métiers. Au-delà, nous souhaitons être une force de progrès économique et social, car la communication a un rôle important à jouer dans les transformations que notre époque exige.

À ce titre, avec mes partenaires ici présents, nous participons activement aux États généraux de la communication. Dans ce cadre, au printemps prochain, nous devons aborder le sujet de l'avenir des médias : nous n'en sommes que plus attentifs à vos travaux. Deux autres thèmes ont été traités : les moyens d'accompagner la transition écologique *via* la communication, en 2020, et la défense de la valeur de nos métiers, en 2021. Nous ne sommes pas le centre de coûts que certains peuvent décrier, mais un levier d'investissement pour l'économie.

Nous avons évoqué l'audition d'aujourd'hui lors de notre dernière assemblée générale. Compte tenu du grand nombre d'entreprises que nous regroupons, des points de vue très différents se sont exprimés quant à la concentration des médias et quant à l'impact démocratique des transformations actuelles du monde médiatique français : nous avons donc décidé collectivement de rester tout à fait neutres, en gardant un point de vue purement professionnel.

En tant qu'agences créatives, nous disposons d'un mandat très particulier par rapport aux médias. Notre rôle est de développer des stratégies de communication pour les annonceurs, de concevoir les campagnes créatives et de produire les contenus qui vont être diffusés dans les médias. Nous sommes donc agnostiques face aux médias : nous avons besoin

de différents types de supports pour parler à différents types de publics et faire passer différents types de messages. Pour bien faire notre travail, nous avons besoin de la variété des médias.

Pour autant, nous sommes extrêmement vigilants à la qualité des supports médias qui nous sont donnés pour créer un lien entre, d'une part, les entreprises et les institutions et, de l'autre, le public. Cette qualité est essentielle et un certain nombre de critères nous semblent très importants.

Premièrement, comment les supports médias nous permettent-ils de réduire l'empreinte carbone de notre filière ?

Deuxièmement, quel est le contexte d'écoute dans lequel nos messages sont diffusés ? C'est ce que les Anglo-saxons appellent la *brand safety*.

Troisièmement, comment mesurer l'audience ? Nous avons besoin de mesures fiables et précises pour piloter au mieux nos démarches.

Quatrièmement et enfin – ce critère nous tient particulièrement à cœur –, quelles sont les qualités narratives des supports proposés pour parler au public ? Les Français n'ont jamais demandé à être dérangés par de la publicité ou par un message commercial. Si nous interrompons leur lecture, leur visionnage ou leur parcours quel qu'il soit pour déployer nos idées créatives, nous devons le faire avec respect, comme on interromprait une conversation.

Notre métier a accompagné la croissance de l'après-guerre ; on lui reproche d'ailleurs souvent d'avoir été l'un des vecteurs forts de la société de consommation, à juste titre. Les slogans ont marqué l'imaginaire de nos aînés, au point d'entrer dans notre inconscient collectif. Certaines campagnes publicitaires sont même au musée d'art moderne de Paris, preuve qu'elles appartiennent à notre culture commune.

Charge à nous aujourd'hui d'utiliser notre intelligence et notre créativité pour promouvoir un nouveau mode de consommation et de nouveaux modes de vie ; de développer de nouvelles stratégies, de trouver les messages inspirants pour une consommation plus vertueuse et plus épanouissante.

Telle est la démarche dans laquelle nos équipes sont engagées. C'est notamment ce qui intéresse la nouvelle génération. Pour y parvenir, nous avons besoin de supports permettant de développer des récits, pour les institutions ou pour les marques, et de donner l'envie de ce changement.

Nous serons donc vigilants à la qualité des médias mis à notre disposition. Notre seule priorité, c'est le public, qui est intelligent et sensible.

**M. Gautier Picquet, président de l'Union des entreprises de conseil et d'achat média.** – L'Udecam est une association de mise en relation des différents acteurs des médias et de la communication.

Les agences médias accompagnent les annonceurs et les marques dans la conception et la mise en œuvre de leur stratégie de communication. Nous sommes donc l'acteur technique du marché. En cette qualité, nous orchestrons et défendons les investissements des marques.

Notre travail consiste à optimiser la mise en relation entre les marques et les publics auxquelles elles s'adressent par l'utilisation des médias, audiences et contenus, et des technologies présentes sur le marché français.

Notre première mission est la stratégie média, à savoir la répartition stratégique des investissements par grandes familles médias, afin de répondre à des objectifs marketing précis et de définir quel investissement convient à la télévision, au digital, au cinéma, à la radio, etc.

Puis vient le média planning, ou choix d'investissement par acteur dans les médias pour optimiser la performance attendue par les marques – ainsi est-on conduit à choisir pour un investissement entre TF1, M6, France Télévisions ou Canal+, pour ne parler que de la télévision.

Le cœur de notre métier, c'est l'achat d'espace. Il s'agit d'optimiser l'investissement publicitaire des marques pour assurer aux annonceurs la meilleure performance et garantir l'efficacité des plans.

En dehors de ce métier, nous utilisons une palette technique très complète et assez sophistiquée de communication et de moyens de communication.

Le rôle des agences médias est donc de défendre les intérêts des annonceurs – c'est notre priorité – et de développer un maximum d'outils et de compétences pour naviguer dans le monde des médias, qui devient de plus en plus complexe et risqué pour ceux qui ne savent pas s'y mouvoir. Avec l'AACC, nous sommes un repère technique à la fois responsable et engagé.

Par définition, nous sommes aussi le partenaire des médias et des agences de communication : sans les campagnes, nous n'existerions pas non plus. Nous sommes là pour faire rayonner l'expression des marques par les campagnes publicitaires.

À elle seule, l'Udecam représente environ 90 % des flux financiers évoqués. En 2021, nos investissements publicitaires nets tous canaux se sont élevés à 15 milliards d'euros, contre 35 milliards d'euros au Royaume-Uni et 26 milliards d'euros en Allemagne.

Comme l'Union des marques et l'AACC, l'Udecam juge indispensable de préserver un paysage médias culturel pluriel, composé d'acteurs forts et de qualité.

La fragilité de l'écosystème est un fait, reconnaissons-le. La migration des audiences vers le digital est un phénomène d'usage. S'y ajoute la fragmentation publicitaire, qui renforce certains acteurs digitaux mondiaux, forts de leur technologie et de leurs moyens.

Nous avons tous besoin de contenus de qualité et d'audiences fortes, mesurables de manière transparente, pour protéger l'écosystème publicitaire français.

Nous devons garantir aux marques et à nos concitoyens un écosystème sain et propice à la communication : c'est tout le sens de notre engagement dans la lutte contre les *fake news* et en matière de *brand safety*.

Nous devons aussi trouver un équilibre de marché, fondé sur une concurrence saine et équilibrée. Les positions dominantes sont risquées et doivent être encadrées. Les protocoles de référence appliqués en France sont sans équivalent dans le monde, qu'il s'agisse

de la mesure des formats ou des *key performance indicators* (KPI). Ils ne sauraient être dictés par quelques acteurs ou par un seul d'entre eux. Ils doivent toujours être issus de concertations de marchés, dont nous sommes parties prenantes en tant qu'utilisateurs.

Dans quelle mesure le phénomène de consolidation peut-il affecter la libre concurrence sur les marchés où les acteurs des médias sont actifs ? C'est une question économique. Dans quelle mesure d'éventuels mouvements de concentration peuvent-ils affecter le pluralisme et la diversité des médias ? C'est une question essentiellement politique.

En tant que citoyen, ce second enjeu me semble essentiel et, chaque jour, en tant que dirigeants de l'industrie de la communication, nous faisons notre maximum pour préserver les équilibres, tant économiques que démocratiques, entre tous les acteurs en présence. Toutefois, en tant que président de l'Udecam, je joue un rôle essentiellement économique, auprès de nos clients.

Nous pourrions évidemment proposer nos compétences techniques, qu'il s'agisse de l'évolution des audiences, de la fragilité du modèle publicitaire ou de la fragilité des contenus. Je suis moins créatif que M. Leclabart et vous apporterai donc surtout des réponses chiffrées, quant à l'organisation des plans.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Les liens entre la publicité et la concentration des médias sont multiples. Certes, là n'est pas le sujet central de notre commission d'enquête ; mais, qu'il s'agisse des contenus ou des enjeux économiques, nous avons un certain nombre d'interrogations.

Nous avons déjà abordé ce sujet par le biais de la confusion entre l'information et la communication : entre ces deux notions, la frontière doit être très étanche. Je vous renvoie au débat sur les contenus publi-rédactionnels.

En outre, le modèle intégré de médias vendant de la publicité et possédant eux-mêmes une agence de publicité très puissante peut poser problème. De tels acteurs maîtrisent en effet la chaîne dans sa globalité. Un propriétaire présent sur les marchés de l'information, du livre et du cinéma possède ainsi l'agence de publicité la plus puissante au monde, à savoir l'agence Havas.

La libre concurrence est un sujet en tant que tel et, à cet égard, votre avis de professionnels a tout son intérêt. Quel est le marché pertinent aujourd'hui ? Le marché de la télévision ou, plus largement, de l'audiovisuel doit-il rester distinct de celui du numérique, ou faut-il au contraire les fondre ? D'importantes décisions dépendent de la réponse à cette question.

Monsieur Chetrit, certaines de vos déclarations, publiées dans la presse, se révèlent moins prudentes que votre propos liminaire d'aujourd'hui. Vous avez ainsi affirmé : « La publicité télévisée est unique et les marques ont besoin que ce marché demeure concurrentiel. » J'en déduis que, pour vous, il ne serait pas pertinent de fondre les marchés télévisuel et numérique : pourriez-vous préciser votre position à cet égard ?

Enfin, pourriez-vous nous éclairer quant à la stratégie des grandes plateformes, qui, elles, dominent presque totalement le marché du numérique ? Quelles seraient les conséquences d'une fusion de ces deux marchés ? Les plateformes y sont-elles favorables ou non ?

Sauf exception, les partisans de cette fusion affirment qu'elle les aidera face à la concurrence des plateformes. C'est ainsi que l'on peut justifier la fusion de TF1 et de M6. Quant aux plateformes, elles appelleraient également cette fusion de leurs vœux : elles échapperaient ainsi aux accusations d'abus de concurrence sur le marché.

**M. Jean-Luc Chetrit.** – Vous citez les propos que j'ai tenus au *Figaro* il y a quelques jours, en réponse à des questions sur l'étude menée par l'Autorité de la concurrence qui a mobilisé près de 1 000 annonceurs.

Il n'est évidemment pas de mon ressort de définir le marché pertinent. Je me faisais l'écho du point de vue des marques qui considèrent unique le marché de la publicité à la télévision, en raison de la puissance instantanée de ce média, de sa large couverture auprès de la population et du haut niveau d'acceptation de la publicité télévisée par les consommateurs. Le contrat est connu : l'accès à un contenu gratuit en échange de la publicité. Les Français préfèrent d'ailleurs majoritairement la publicité télévisée à la publicité digitale.

Les mesures d'efficacité réalisées sur la notoriété des marques et le niveau des ventes confirment cette analyse. De fait, les acteurs de la nouvelle économie, soucieux du rendement de leurs investissements publicitaires, y viennent aussi.

Le marché de la publicité à la télévision bénéficie également d'outils de mesure précis et de qualité avec Médiamétrie, utiles aux annonceurs qui ne disposent pas du même service dans l'univers numérique.

Pour autant, les comportements des consommateurs évoluent avec l'usage de nouveaux outils. Sur les smartphones, ils ont ainsi accès à une information personnalisée et à des publicités ciblées. Nous nous adaptons donc pour utiliser les différents médias de manière complémentaire.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Pourriez-vous nous transmettre l'analyse détaillée que vous avez fournie à l'Autorité de la concurrence dans le cadre de son étude ?

**M. Jean-Luc Chetrit.** – Je le ferai. Notre analyse s'appuie majoritairement sur les données des chaînes de télévision.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous estimez la publicité télévisée inégalable pour faire passer un message aux consommateurs. Pourtant, les budgets des annonceurs ont largement été transférés vers le numérique, entraînant un recul des recettes publicitaires de la télévision. Comment expliquez-vous ce paradoxe ?

**M. Jean-Luc Chetrit.** – En réalité, les budgets consacrés à la publicité à la télévision sont demeurés stables au cours des dix dernières années, exception faite de l'année 2020 en raison de la crise sanitaire. De fait, il s'agit d'un marché régulé au niveau du contenu comme du nombre de chaînes et qu'il n'est pas possible de développer davantage.

En revanche, les chaînes de télévision ont aussi investi le support digital, qui représente désormais 5 % de leurs revenus et un véritable levier de croissance.

La publicité télévisée recule donc en proportion, mais pas en valeur. Du reste, l'année 2021 s'est avérée excellente pour les chaînes.

**M. Laurent Lafon, président.** – Les prix des annonces ont-ils augmenté sur la période ?

**M. Gautier Picquet.** – Vous analysez les médias, mais il faut également étudier les audiences. La porosité entre médias reste limitée, sauf pour la cible des jeunes.

Nous observons, en revanche, une migration des audiences qui pourrait, à terme, entraîner une porosité plus importante entre médias. Le marché de la publicité à la télévision représente 3,7 milliards d’euros en France, mais il apparaît difficile de prédire ce qu’il sera dans deux ans ou dans cinq ans. Aussi, nous travaillons avec les instances de régulation sur l’impact que pourrait avoir la migration des audiences sur la structuration du marché.

Notre enjeu est d’accompagner les marques pour diffuser un message. Nous suivons à cet effet les audiences, qui montrent l’efficacité de la télévision, média de masse et peu coûteux. En responsabilité, nous sommes attentifs à ne pas confondre la publicité et les autres contenus.

Nous répondons aux attentes des marques et des annonceurs, qui décident seuls de leurs investissements publicitaires.

Je ne puis répondre à la place des plateformes sur le périmètre du marché pertinent.

Pour notre part, nous sommes seulement préoccupés par le suivi des usages et des audiences, qui dépendent des contenus.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Le changement de marché pertinent et les fusions entre médias peuvent-ils avoir un impact sur le prix des annonces ?

**M. Gautier Picquet.** – Le prix brut des annonces augmente chaque année. Le prix net dépend, pour sa part, de la corrélation entre l’audience réelle et la capacité des marques à acquérir des espaces publicitaires.

Le marché de la publicité est inflationniste sur tous les médias, à l’exception de la presse. Son évolution vers le digital laisse toutefois espérer une amélioration du niveau de ses recettes publicitaires.

**Mme Laurence Harribey.** – Vous assurez que la question politique vous intéresse moins que l’aspect économique du sujet, mais vous évoquez la qualité narrative des contenus et la nécessaire protection d’un paysage pluriel des médias.

La fragilité des contenus peut-elle, selon vous, être accentuée par un rétrécissement du marché des espaces publicitaires ?

Vous dites adapter votre stratégie aux audiences, mais celles-ci se construisent et se formatent. On observe une évolution vers des contenus plus simples, voire simplistes. Aussi, la neutralité ne me semble pas aisée.

Observez-vous une concurrence technologique qui favoriserait les rédacteurs de contenus, qui fabriquent de l’audience, au détriment des journalistes ?



Quelle est enfin votre opinion sur le projet de règlement européen sur la publicité politique ?

**M. David Leclabart.** – La qualité narrative que j'évoquais concerne les messages publicitaires, pas les contenus. Notre objectif est d'assurer un haut niveau de qualité en la matière.

Émile de Girardin avait pu doubler ses ventes grâce aux annonceurs : le lien entre médias et annonceurs existe depuis longtemps au bénéfice des deux parties. Plus récemment, il se développe sur de nouveaux supports.

Il est vrai que, du fait des algorithmes, les contenus des plateformes dépendent davantage des ingénieurs que des créatifs. Il n'en reste pas moins qu'il faut créer une interaction qualitative avec le public.

J'estime, pour ma part, que le contrat avec le public n'est pas si clair quant au fait que les annonceurs financent une partie des contenus, même si les chaînes de France Télévisions le signalent parfois. En outre, les jeunes générations sont habituées à payer pour obtenir des contenus, comme sur Netflix. À la télévision, la publicité est encadrée par des écrans *ad hoc*, ce qui offre davantage de transparence.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Avez-vous déjà eu connaissance de publicitaires qui seraient intervenus pour obtenir d'un média ou d'un journaliste qu'un contenu soit diffusé ?

Certaines marques ont-elles déjà menacé de supprimer ou supprimé un budget publicitaire à un média en raison de la diffusion d'un reportage ou d'une information ?

**M. Gautier Picquet.** – Nous mettons en valeur un travail créatif, mais n'influons pas les rédactions.

Pour autant, la qualité de l'information peut être affectée par la diminution des recettes publicitaires. Grâce à la publicité, en effet, les médias ont pu se développer dans la diversité. La fragilisation de l'audience peut également avoir des conséquences négatives sur le pluralisme.

Nous avons fait des propositions concrètes pour préserver un environnement informatif de qualité pour les marques.

**M. Jean-Luc Chetrit.** – Je ne peux répondre au nom de toutes les marques, mais je n'ai pas eu connaissance de tels faits. Nous sommes soucieux de la préservation de l'indépendance éditoriale.

Pour autant, les marques choisissent librement le contexte de leur communication et peuvent se retirer ponctuellement de certains médias pour ensuite revenir. Il peut arriver que les marques se demandent compte tenu de l'actualité s'il s'agit du bon contexte et s'il est pertinent d'investir publiquement.

Nous sommes souvent questionnés sur le rôle des marques dans les contenus : elles ne sont pas les censeurs des contenus éditoriaux. Ces contenus sont portés par des éditeurs responsables devant les différentes autorités.

Le débat sur le rôle des annonceurs fait rage entre les « Sleeping Giants » et les « Corsaires », mais les annonceurs ne sont responsables que du contenu des publicités auquel veille l’Autorité de régulation professionnelle de la publicité.

**M. Michel Laugier.** – Comment se répartissent les commandes publicitaires entre les plateformes et les médias traditionnels ? Au sein de ces derniers, quelle part revient à la presse, à la radio et à la télévision ?

Quels sont à vos yeux les avantages et les inconvénients de la concentration des médias ?

Pensez-vous que l’on puisse instaurer à l’avenir des plafonds de commande publicitaire pour les différents types de médias ?

Enfin, pourriez-vous nous dire quelques mots des relations entre annonceurs publicitaires et médias à l’étranger ?

**M. Gautier Picquet.** – S’agissant des marchés publicitaires, en France, en 2021, le digital arrive en tête avec 8 milliards d’euros, suivi par la télévision avec 3,7 milliards d’euros. La presse pèse environ 1,2 milliard d’euros, tout comme la communication extérieure, et la radio 800 millions d’euros.

Les tendances sont en revanche très différentes d’un marché à l’autre : le digital affiche une croissance de 21 % cette année, quand d’autres stagnent ou décroissent.

Quant à la répartition au sein du marché du digital, nous ne disposons que d’estimations pour les plateformes. On considère que Google est la première régie publicitaire de France, avec 2,7 milliards d’euros, et Facebook la troisième, avec 1,4 milliard d’euros.

La concentration permet à un écosystème pluriel de perdurer, en assurant la survie de médias fragilisés par des baisses d’audience ou par la fragmentation de la publicité. Or c’est un enjeu crucial pour la culture comme pour la démocratie. Et les marques ont également intérêt à conserver un écosystème publicitaire varié.

Nous croyons à la défense de notre culture et de notre démocratie, et nous souhaitons garantir un paysage de médias français. Si l’on ne renforce pas nos médias nationaux, ils vont inévitablement se mondialiser.

En revanche, au-delà d’un certain niveau de concentration, les autorités de régulation pourraient perdre la main, avec un risque de diktat sur les prix, la mesure des audiences et les contenus. L’équilibre de marché, qui se crée grâce à une saine concurrence et qui répond aux besoins des marques, pourrait alors se rompre.

La question des plafonds est fort débattue, mais il serait dommage d’opposer régulation et intérêts économiques. Toutes les entreprises ont une responsabilité citoyenne, je l’entends, mais n’oublions pas que l’investissement publicitaire contribue aussi au développement économique du pays.

Les paysages publicitaires sont très différents d’un pays à l’autre. Le Royaume-Uni ou les États-Unis se caractérisent par une prépondérance du marché digital. Nous avons la chance en France de conserver un marché télévisuel fort et un paysage de

presse très riche, avec plus de 4 000 éditeurs. Nous avons aussi un acteur économique dans le top 30 mondial de la communication extérieure, le groupe JCDecaux.

La France connaît elle aussi un phénomène de migration publicitaire vers le digital et de fragmentation, mais les marques et les agences de communication ont vraiment pris conscience qu'il était nécessaire de trouver un bon équilibre de marché à un horizon de cinq ans.

**Mme Monique de Marco.** – Monsieur Chetrit, vous avez dit dans la presse que l'Union des marques redoutait, en cas de fusion entre TF1 et M6, une augmentation des tarifs, une exclusion des plus petits annonceurs et un appauvrissement des contenus. Monsieur Picquet, vous semblez établir une corrélation entre baisse de la publicité et qualité éditoriale, et vous estimez que la fragilisation du paysage publicitaire pourrait fragiliser la démocratie.

Pourriez-vous tous deux préciser votre pensée ?

**M. Jean-Luc Chetrit.** – Lorsqu'un marché, quel qu'il soit, se concentre, et que le nombre d'acteurs diminue, les effets sur les prix sont connus : c'est un mécanisme économique classique.

Le marché de la télévision est en effet constitué d'annonceurs de différentes tailles, grands groupes comme PME. Si les prix augmentent très sensiblement, certaines marques n'auront plus accès à ce média, ou plus difficilement. C'est pourquoi nous sommes très vigilants.

Si l'opération de fusion se réalise, il faudra trouver des solutions pour éviter que certaines marques ne soient contraintes de chercher des alternatives, alors même qu'elles considèrent la télévision comme un média très efficace. Tel est le sens des propos que j'ai tenus au *Figaro*.

**M. Gautier Picquet.** – La qualité de l'information est en effet affectée par la diminution des ressources des médias traditionnels. Faire reconnaître l'utilité de la publicité dans un écosystème de médias constituera d'ailleurs l'un des points structurants des états généraux de la filière de la communication et de l'Union des marques, qui se tiendront le 8 juillet prochain.

La publicité assure une part extrêmement importante du financement des médias privés, en particulier la radio et la télévision – la presse pouvant compter également sur la diffusion. Or nous assistons aujourd'hui à une nette diminution de l'investissement publicitaire, ce qui pourrait à terme fragiliser les métiers du journalisme et de la production de contenus.

Nous pensons souvent aux grands groupes, mais les technologies actuelles permettent à quiconque ou presque de se décréter média du jour au lendemain. C'est tout l'enjeu de la propagation des *fake news*, pointé dans le rapport Bronner.

Nous cherchons donc, dans l'intérêt de la démocratie, mais aussi des marques, à préserver un écosystème de qualité. C'est pourquoi nous soutenons le *Digital Ad Trust*, un label de qualité permettant de vérifier le contenu des sites digitaux. Nous nous engageons également, en lien avec les plateformes, à éviter autant que possible les investissements publicitaires sur des sites propageant des *fake news*.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Un décret d’août 2020 autorise désormais la publicité ciblée à la télévision, le contenu des spots dépendant du lieu d’habitation des consommateurs, de la composition de leur foyer, de leur catégorie socioprofessionnelle ou de leur âge.

Cette publicité ciblée est toutefois réservée aux ménages équipés d’une *box* ou d’une télévision connectée et qui ont donné leur consentement. En 2021, 376 campagnes ciblées ont été diffusées sur les chaînes de télévision.

Que pensez-vous de cette technologie de ciblage en termes de coût et de performance ?

**M. Gautier Picquet.** – Vous pointez le doigt sur une tendance profonde de transformation du paysage des médias. Sur le marché américain, la publicité ciblée représente déjà plusieurs milliards de dollars. En France, on en est encore au stade du test. Les acteurs de la télévision sont en train de créer des protocoles et des références en la matière.

Le marché est encore trop limité pour que nous puissions vraiment évaluer l’efficacité de ces pratiques, mais elles peuvent ouvrir la voie à une reprise de valeur sur le marché de la télévision. En effet, plus il sera possible de cibler certains consommateurs en fonction de différents critères, plus le coût de la diffusion sera élevé.

**M. Jean-Luc Chetrit.** – L’Union des marques a toujours soutenu le développement de la publicité ciblée, et nous nous réjouissons que la France suive les pas d’autres pays en la matière. Le ciblage permettra aussi à de petits annonceurs locaux d’utiliser plus facilement le média télé.

Le chiffre d’affaires est encore très faible : 5,5 millions d’euros l’an dernier, et potentiellement 40 millions d’euros cette année selon le Syndicat national de la publicité télévisée (SNPTV). Il faut dire que le nombre de foyers qui peuvent accéder à cette publicité segmentée reste limité : 5 millions pour l’instant, 9 millions en 2023, c’est-à-dire environ un tiers du parc.

Nous verrons dans les années à venir si cette publicité segmentée peut devenir un moteur de développement.

Mais il y a aussi d’autres pistes pour lutter contre la stagnation du marché, en particulier l’assouplissement des règles qui interdisent à certains secteurs de réaliser des investissements publicitaires en télévision.

Nous allons également promouvoir l’idée d’un crédit d’impôt permettant aux PME et TPE d’investir dans des médias locaux.

**M. Julien Bargeton.** – Comment voyez-vous l’avenir de la consommation publicitaire, notamment chez les jeunes, et l’évolution du marché d’ici à une quinzaine d’années ? Quelle pourrait être la place des univers parallèles, dont on parle de plus en plus ?

**M. Gautier Picquet.** – Les tendances chez les jeunes de moins de 30 ans pourraient inquiéter : une consommation plus réduite de médias de qualité, moins d’usages traditionnels, plus de *snacking*... Heureusement, il y a un très grand « cependant » : la nécessité de se rassembler ! Les jeunes, comme les moins jeunes d’ailleurs, ont besoin de se retrouver autour de grands événements sportifs ou culturels. Nous assisterons donc sans doute

à une grande recomposition du paysage des médias, en lien avec la tendance Atawad – *Anytime, Anywhere, Any Device* –, mais nous continuerons aussi à avoir de grands événements que nous aurons envie de vivre à l’instant présent.

En matière de publicité, on ne se risque guère à faire des prévisions au-delà de cinq ans, mais je pense réellement que le vivre ensemble et la recherche d’une information de qualité resteront des éléments importants à l’avenir. On le voit d’ailleurs dans les indices de confiance : les jeunes générations aussi font la différence entre une information gratuite et une information vérifiée de qualité.

**M. Jean-Luc Chetrit.** – Depuis cinquante ans, les nouveaux médias se sont développés en complément des médias préexistants. On a souvent annoncé la mort des anciens médias ; pour l’instant, ce n’est pas le cas. Mais, bien évidemment, le régulateur doit s’assurer que l’irruption dans le paysage de plateformes extrêmement puissantes ne vienne pas interrompre brutalement cette tendance.

Quant à la consommation des jeunes, le sujet n’est pas nouveau. On sait très bien, et depuis longtemps, avant de fonder une famille les jeunes regardent moins la télévision, ce média étant davantage associé au foyer et à ses contraintes.

Je rejoins Gautier Picquet sur l’idée d’une écoute familiale convergeant autour de grands temps forts dans les domaines de l’information, du sport et du divertissement. Nulle part dans le monde la télévision linéaire n’est morte.

Pour ceux qui s’en souviennent, le lancement de Netflix aux États-Unis s’est fait sur une promesse : pas de publicité, des contenus de qualité. Nous sommes tous convaincus qu’un volume publicitaire trop important nuit à l’audience et à la qualité du média. Il faut trouver un équilibre, et c’est pourquoi nous ne sommes pas défavorables aux régulations, bien au contraire. C’est en sécurisant la qualité de l’expérience pour le téléspectateur que l’on préservera ces médias.

**M. David Leclabart.** – En effet, l’ultra-ciblage est une dynamique forte depuis maintenant plusieurs décennies, et les nouveaux acteurs ont cette chance de pouvoir traquer au mieux nos comportements et nos profils.

Mais n’oublions pas non plus que notre métier consiste à rendre publique une information au plus grand nombre, ce que permet encore aujourd’hui en France la télévision ou l’affichage. Pour développer un produit ou mettre en garde contre une pandémie, la diffusion de masse reste déterminante.

C’est pourquoi il est important pour nous de conserver toute une palette de supports.

**Mme Sylvie Robert.** – Vous n’avez pas complètement répondu à nos interrogations sur la notion de marché pertinent.

Vous avez évoqué l’impact des audiences sur la structuration du marché publicitaire. Mais sur le marché du digital, qui s’appuie davantage sur le ciblage, ce sont les données, personnelles ou économiques, qui ont le plus de valeur. Les plateformes l’ont bien compris.

Vous avez par ailleurs dressé une liste de conditions importantes pour les annonceurs : variété des médias, contexte d'écoute, mesures d'audience... L'image d'un média, la représentation que l'on peut avoir de sa qualité, fait-elle aussi partie de cette liste ?

Il est entendu que la concentration peut avoir un impact inflationniste. Existe-t-il des contrats d'exclusivité et, si oui, quelle est leur importance dans le paysage de la publicité aujourd'hui ?

Enfin, vous avez tous les trois insisté sur la transition écologique. Quelle place occupe-t-elle dans les négociations avec les régies publicitaires ? Peut-elle détrôner la règle du plus offrant ?

**M. Gautier Picquet.** – Vous l'avez compris, nous allons beaucoup travailler sur la notion de marché pertinent au cours des prochaines semaines...

La question des données personnelles est au cœur de nos réflexions stratégiques. La *data*, c'est le cœur nucléaire de la communication et la priorité stratégique de l'ensemble de notre écosystème, qu'il s'agisse des marques, des annonceurs ou des métiers créatifs. Toutefois, comme l'a dit David Leclabart, nous n'opposons pas personnalisation et capacité de diffusion à grande échelle. La *mass* personnalisation existe également, c'est-à-dire la capacité à identifier des groupes de personnes en masse, parce que les stratégies de niche ne sont pas intéressantes pour les annonceurs au plan économique.

L'image des médias fait aussi partie de nos préoccupations, car la marque sera forcément associée au média qui en fait la promotion. Or notre travail, c'est précisément de défendre les marques.

Sur les contrats, je ne parlerai pas d'exclusivité, mais plutôt de choix stratégiques. Aujourd'hui, assez peu d'annonceurs utilisent un seul média ou un seul acteur en médias. Il arrive en revanche que certains acteurs choisissent de n'utiliser que quelques supports, ce qui va influencer sur le nombre de personnes touchées et la fréquence des diffusions durant la campagne publicitaire.

La transition écologique est notre priorité à tous. La filière communication a pris des engagements avec l'Union des marques. Nous travaillons sur ces enjeux avec le ministère de la transition écologique et le Commissaire général au développement durable, M. Lesueur.

Quel intérêt prime aujourd'hui, l'intérêt économique ou l'intérêt écologique ? Les interprofessions de l'ensemble des médias se sont réunies lundi dernier pour faire un point sur les enjeux et sur les engagements volontaires, comme les appelle le ministère de la transition écologique. Pour l'instant, nous ne souhaitons pas avoir un outil qui privilégierait l'écologie. Rappelons que les marques investissent d'abord pour assurer leur développement économique.

Nanmoins, des engagements écologiques sont une priorité pour l'ensemble des marques et des médias. Nous faisons ainsi des plans médias aussi bien sur la performance que sur la trace carbone, les gaz à effet de serre, etc.

**M. David Leclabart.** – Le choix d'un média se fait à deux niveaux.

D'abord, de manière défensive : la *brand safety* permet de protéger le message en le diffusant dans un bon contexte d'écoute, en évitant notamment qu'il soit mêlé à des *fake news*.

Ensuite, de manière plus proactive et créative : un média est choisi parce qu'il existe une affinité entre son lectorat et la marque, par exemple. On peut aller plus loin, et proposer un message spécifique à un média.

En ce qui concerne la transition écologique et l'arbitrage entre économie et écologie, nous avons doté toutes nos agences d'un calculateur développé avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour faire baisser l'empreinte carbone de notre industrie.

Nous réfléchissons aussi aux moyens de rapatrier la production de nos contenus en France. La publicité est une industrie créative : ramenons un maximum de photos et de tournages dans notre pays ! La question des coûts se pose bien évidemment. Nous essayons de proposer à chaque fois une alternative française, en maîtrisant les coûts. Il revient au consommateur de choisir s'il veut acheter du *made in France* : si le delta est de 50 %, il est possible que l'aspect économique prenne le pas et que le citoyen recule à la caisse ; s'il est de 15 %, il sera plus facile de rapatrier une partie de la production en France.

Nous voulons tous atteindre cet objectif, mais il s'agit d'une question d'équilibre économique. La transition écologique n'a pour l'instant jamais été prise en compte dans les budgets, or elle a un coût.

Nous devons réussir à trouver des imaginaires nouveaux qui donnent envie d'aller vers un style de vie différent. Nous avons réussi à donner envie aux gens de conduire un 4x4 en ville. Comment nos métiers vont-ils parvenir à promouvoir un autre type de locomotion, comme le vélo ? Comment inciter à consommer local ? Il y a là une part de libre arbitre et un enjeu économique, qui est le pouvoir d'achat. Mais nous devons aussi créer des messages nouveaux, intéressants et convaincants. Les jeunes générations qui travaillent dans les agences sont très motivées, et travaillent au quotidien sur cette question. Nous pensons que la communication peut accompagner la transformation. Les arguments rationnels, qui sont bien connus, ne suffisent pas. Cela ne signifie pas qu'il faut arrêter de faire de la pédagogie, mais le changement passe par le « je sais », le « je peux » – en ai-je les moyens ? – et le « je veux ». Nous sommes du côté du « je veux » : nous essayons d'œuvrer à la transformation en mettant à disposition nos cerveaux et notre créativité.

**M. Jean-Luc Chetrit.** – Vous avez raison de poser la question de l'importance de la donnée. La donnée personnelle mérite une attention particulière – le RGPD sert à cela. Les régulations qui sont mises en place vont conduire à une évolution significative de l'usage de la donnée par les marques. Google est, par exemple, en train de développer des solutions pour sortir du *cookie* publicitaire et se tourner vers le contexte, un élément qui va prendre une très grande importance.

Nous sommes très attentifs à ce que la donnée, qui est une monnaie d'échange sur le marché, ne soit pas utilisée de façon inappropriée par les acteurs et les intermédiaires. D'où l'importance de la transparence de l'impression publicitaire. L'Udecam et l'Union des marques soutiennent un certain nombre d'initiatives en ce sens. J'ai été entendu par le député Bothorel il y a plus d'un an sur la création d'un identifiant pour tracer les campagnes publicitaires – et non les personnes –, afin de s'assurer que les marques ne se retrouvent pas

dans des contenus inappropriés. Ces outils sont en développement : les plateformes peuvent les soutenir, et Google en l'occurrence ne le fait pas assez.

Les marques, les publicitaires et les agences ont souvent été considérés comme les causes de la surconsommation. Si l'on est la cause du problème, on peut aussi être la solution. On doit aider à aller vers une consommation responsable et raisonnée. La communication doit être un levier de la transition écologique. Nous y croyons fortement, et nous avons construit des plateformes d'engagements volontaires pour les marques.

Qui a le plus fort impact, le contenu du message ou le diffuseur du message ? Le contenu du message a, me semble-t-il, un impact extrêmement important sur la consommation. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas créer des outils de mesure du bilan carbone pour réduire progressivement l'impact des diffuseurs, des agences. Mais il faut travailler sur le contenu et encourager une consommation plus responsable. Les marques ont évidemment un rôle à jouer. Nous avons à l'Union des marques plusieurs programmes sur ce sujet notamment sur la diffusion maîtrisée des communications : le volume publicitaire a un impact sur l'environnement. À nous d'être sobres dans l'utilisation des moyens nous permettant de nous adresser au public.

Je n'oppose pas l'écologie et l'économie. Il suffit de regarder les marques qui se développent actuellement : lorsque l'on est plus écologique, plus inclusif et plus divers on crée davantage de chiffre d'affaires et de profits, et ce de manière durable.

**M. Laurent Lafon, président.** – Monsieur Picquet, vous avez évoqué, s'agissant de la répartition du marché publicitaire, le montant de 8 milliards d'euros pour le digital, dont 2,7 milliards pour Google et 1,4 milliard pour Facebook, soit un peu plus de 50 %. Il me semblait que ces deux diffuseurs représentaient une part plus importante.

**M. Gautier Picquet.** – Vous avez tout à fait raison, le chiffre de 8 milliards d'euros, annoncé il y a une semaine, porte sur l'année 2021. Les montants que je vous ai donnés pour Google et Facebook correspondent, eux, au marché de 2020. Je n'ai pas encore les chiffres pour 2021.

**M. Laurent Lafon, président.** – Quelle était la part de Google et Facebook en 2020 ?

**M. Gautier Picquet.** – La concentration était forte !

**M. Laurent Lafon, président.** – Autour de 70-80 % ?

**M. Gautier Picquet.** – C'est à peu près cela.

**M. Laurent Lafon, président.** – Les chiffres de Google et de Facebook que vous nous avez indiqués ont donc fortement augmenté entre 2020 et 2021 ?

**M. Gautier Picquet.** – Tout à fait. Je tiens à votre disposition le rapport relatif aux investissements publicitaires sur le marché digital français.

**M. Jean-Luc Chetrit.** – S'agissant de Google et Facebook, comme sur Amazon d'ailleurs, nous parlons bien d'estimations, et non de chiffres officiels. Vous recevez cet après-midi le directeur général de Facebook France : vous pourrez lui demander quel est son chiffre d'affaires. Amazon n'a pas déclaré non plus son chiffre d'affaires pour 2020 et 2021.



**M. Laurent Lafon, président.** – Ces chiffres sont issus du rapport d’Anne Perrot, paru en novembre 2020, sur l’alignement des obligations auxquelles sont soumises la publicité digitale et la publicité dans les médias traditionnels. Elle évoquait notamment le contrôle préalable des spots publicitaires par l’Autorité de régulation professionnelle de la publicité. Êtes-vous également favorables à un alignement des règles entre le digital et le reste des médias ?

**M. Gautier Picquet.** – L’Udecam soutient à 100 % cette demande. Les médias traditionnels et les médias digitaux doivent être soumis aux mêmes règles de régulation.

**M. Jean-Luc Chetrit.** – Les plateformes sont souvent soumises à des droits extranationaux et à des fiscalités avantageuses, même si je sais que des efforts sont faits pour rétablir l’équité entre les différents acteurs. Par ailleurs, elles ne sont pas soumises aux mêmes outils de régulation ni aux mêmes outils de mesure.

Cette asymétrie est un vrai problème. Nous allons devant toutes les autorités, en France et au niveau européen, pour réclamer une plus grande équité.

**Mme Monique de Marco.** – Vous avez indiqué précédemment que l’augmentation avait été de 21 % sur le digital en 2021.

**M. Gautier Picquet.** – Le marché de la publicité digitale a plus que doublé depuis 2016, d’après les chiffres du baromètre SRI (Syndicat des régies internet). Comme l’a dit M. Chetrit, il s’agit d’une estimation. Le marché français a fortement évolué : tous médias confondus, il a connu une croissance de 21 % en 2021, passant de 12,4 milliards d’euros en 2020 à 15 milliards en 2021.

D’après l’Udecam et le SRI, les recettes de publicité digitale sont en forte croissance, de 24 %, en 2021.

Le *search* est en croissance de 28 % en 2021. Un acteur est en position importante.

**M. Laurent Lafon, président.** – C’est un monopole !

**M. Gautier Picquet.** – Je fais attention aux mots que j’emploie dans le cadre de cette commission d’enquête !

S’agissant de la publicité sur les réseaux sociaux, qu’on appelle le social, nous estimons l’augmentation du marché à 22 % par rapport à 2020. En social, la croissance était déjà de 15 % l’année dernière, dans un marché en retrait.

Enfin, en ce qui concerne le *display*, la publicité graphique, la hausse est estimée à 31 %.

Je tiens à votre disposition l’ensemble des chiffres. Nos estimations ne remplacent évidemment pas ce que pourront vous dire les représentants de Google ou Facebook.

**M. David Leclabart.** – Je souhaite compléter ma réponse sur l’asymétrie réglementaire : on peut considérer que plus un média est ancien, plus il est réglementé et plus l’autorégulation est forte. Les anciens médias sont réglementés parce que des lois ont été adoptées, notamment dans le domaine de la santé publique, ce qui a conduit à la fermeture de

certains secteurs ; les nouveaux médias ne le sont pas encore parce qu'ils ont émergé récemment.

L'ARPP est l'autorité de contrôle de la publicité : elle doit donner un avis favorable aux films publicitaires diffusés à la télévision. Nous respectons cette pratique depuis longtemps ; à vous de voir si elle doit être appliquée à d'autres supports.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je vous remercie pour les informations que vous nous avez apportées.

En tant que législateurs, nous devons nous demander si, pour rétablir des conditions équitables de concurrence, il faut déréglementer ceux qui sont réglementés – les médias traditionnels – ou réglementer ceux qui ne le sont pas – les plateformes. Il faudra peut-être parfois emprunter une voie médiane. La question de l'asymétrie est fondamentale, car si elle perdure cela conduira forcément à la disparition d'un type de médias.

Nous faisons des efforts, notamment en réglementant les contenus publicitaires. Nous avons eu le débat s'agissant des émissions pour enfants. Quand nous exigeons le respect de certaines normes, les jeunes migrent sur YouTube, où il n'y a aucune règle.

Monsieur Chetrit, vous êtes attaché à ce qu'il ne soit pas fait de lien entre la publicité et le contenu de l'émission. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a pourtant lié les deux lorsqu'il a interdit la publicité avant l'émission TPMP de Cyril Hanouna pendant trois semaines en 2017 pour sanctionner la diffusion de certains contenus. Il a considéré que taper au portefeuille était la meilleure façon de faire respecter les règles.

Je reviens sur une question qui vous a déjà été posée et à laquelle j'aimerais que vous apportiez une réponse plus développée.

Mme Nathalie Sonnac a proposé, et Pierre Louette a trouvé l'idée ingénieuse, d'instaurer un pourcentage de publicité par support pour permettre aux grands médias traditionnels de résister. L'idée est d'éviter une domination totale du numérique.

Par ailleurs, je trouve inquiétant que la data soit, comme cela a été dit, le cœur nucléaire de la communication. Nous nous posons des questions sur le plan éthique. Il est déjà difficile de voir la somme d'informations qu'il est possible de récolter ! La data vous permet certes d'être plus efficaces, mais, comme vous l'avez dit, vous êtes aussi concernés par la réflexion sur le type de société dans lequel nous souhaitons vivre et sur le respect des libertés individuelles.

**M. Jean-Luc Chetrit.** – Je voudrais préciser un point : l'univers du numérique n'est pas totalement dérégulé. On parle d'asymétrie réglementaire, mais le numérique n'est pas une jungle ! Outre le RGPD, nous contribuons aux travaux sur le *Digital Markets Act* et sur le *Digital Services Act* qui visent à assurer une régulation plus forte.

Je l'ai dit en propos liminaire, je suis membre du *board* de la fédération mondiale des annonceurs. Nous avons confronté les plateformes à la question des propos haineux et obtenu qu'elles rejoignent le GARM (*Global Alliance for Responsible Media*). Les plateformes utilisent désormais les mêmes outils et les mêmes standards de mesure des propos haineux.

L'Autorité de régulation professionnelle de la publicité, dont je suis le trésorier, ne ferme pas les yeux sur le monde du numérique, loin de là. Elle développe des outils particuliers – le volume publicitaire n'étant pas le même, il n'est pas possible de dupliquer les outils existants.

Le modèle numérique fonctionne autour de la donnée, puisqu'il repose sur la personnalisation. À nous de trouver les moyens de rétablir la confiance sur la manière dont la donnée est utilisée et sur la valeur qu'elle apporte pour les marques.

Enfin, peut-on orienter les investissements publicitaires par médias ? On l'a rappelé à de nombreuses reprises, toutes les marques essaient de se développer ; la communication est un levier de ce développement. Les petits comme les grands annonceurs choisissent les médias en fonction de l'efficacité de ces derniers : c'est le critère numéro 1. Nous sommes dans une économie de marché, dans laquelle les acteurs opèrent de façon ouverte. La libre concurrence doit s'exercer partout, y compris sur des marchés dans lesquels des positions dominantes ont été construites, ce qui n'est pas totalement assuré.

En revanche, la mesure telle qu'elle est envisagée va décourager certains investissements publicitaires et porter atteinte, d'une certaine façon, à la liberté du commerce et au secret des affaires. L'idée qui est derrière cette proposition est que les plateformes ne doivent pas capter toute la valeur. Comme vous l'évoquiez, monsieur le rapporteur, il faut, d'un côté, une plus grande régulation des plateformes dans certains domaines, notamment économiques, pour éviter les effets des abus de position dominante et, de l'autre, une adaptation de la régulation aux réalités actuelles. Certaines législations datent de 1986, avant même le développement d'internet.

Les mentions sont, par exemple, un sujet important. La loi climat suscite en particulier des discussions. L'excès de mentions dans un message rend difficile la communication publicitaire dans certains médias, comme la presse, qui souffre déjà de cette situation.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Selon vous, cette proposition est donc, en quelque sorte, une fausse bonne idée. Votre métier est de suivre l'audience. La diminution de l'audience de la presse écrite, en particulier papier, qui vit de la publicité et pas seulement des ventes, revient à une condamnation à mort si rien n'est fait.

**M. Gautier Picquet.** – La presse n'a jamais eu autant de lecteurs que ces dix dernières années. Les éditeurs de presse ont réalisé mené une incroyable transformation digitale . Nous tenons à votre disposition les chiffres – des rapports sortent tous les six mois –, mais, j'insiste, l'audience de la presse en France est extrêmement forte. L'enjeu, c'est la monétisation.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je parlais de la presse papier.

**M. David Leclabart.** – Vous avez commencé à tirer le fil d'une pelote... Ce débat dépasse nos métiers. Nous vivons dans un monde qui, depuis longtemps, permet à nos concitoyens d'avoir de l'information, du divertissement, de l'investigation, de la culture plus ou moins gratuitement : tout cela est largement payé par les annonceurs. De nouveaux acteurs sont arrivés. Contrairement aux anciens médias, qui demandaient de l'attention du public, ils demandent eux de l'attention et de la donnée.

Ce qui compte maintenant, c'est le public : que préfère-t-il ? Qu'est-il prêt à payer ? En a-t-il les moyens ? Nos industries s'adapteront et mettront de l'huile dans les rouages du nouveau système. Mais, je le redis, le débat dépasse largement notre cadre industriel. La donnée semble être la nouvelle monnaie mondiale. De très grands acteurs jouent quasiment un rôle de banque centrale. Or, comme le disait, me semble-t-il, Pierre Louette, il faut réguler les banques centrales. Cette question ne relève pas du tout de notre compétence.

Nous pouvons apporter des réponses techniques sur ce que nous connaissons d'un point de vue économique. Mais la pelote que vous commencez à dévider soulève un débat qui nous passionne : qu'y a-t-il de mieux pour le public ? Dans quel type d'écosystème médiatique souhaitons-nous vivre demain pour que l'information, le divertissement et la culture soient disponibles au plus grand nombre ? La communication, qu'elle soit commerciale, informative, ou de l'ordre du divertissement, fait partie intégrante de la démarche de faire société.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie pour cet échange, qui a été long mais très intéressant pour notre 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 h 40.*

### **Audition de M. Laurent Solly, directeur général de Facebook France**

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête avec l'audition de M. Laurent Solly, directeur général de Facebook France.

Monsieur Solly, le monde public ne vous est pas inconnu, puisque vous avez exercé des fonctions dans l'administration et en cabinet. Vous avez rejoint le secteur privé en 2007, chez TF1, puis chez Facebook en 2013, comme directeur général, fonction que vous exercez toujours et au titre de laquelle nous vous auditionnons.

Je ne vous apprendrai rien en vous disant que votre entreprise revient très souvent dans nos travaux, par différents biais : son rôle dans l'accès à l'information, en France et dans le monde, sa captation des revenus publicitaires, préjudiciable, selon certains, au secteur traditionnel des médias, et son impact sur le débat politique. Plus largement, Facebook s'est imposé comme un acteur majeur dans la vie de dizaines de millions de nos concitoyens.

Dans le cadre de nos travaux, vous apparaissez essentiellement sous trois modalités. Tout d'abord, votre succès pousse les médias traditionnels à se réformer en profondeur : vous êtes donc un moteur de changement. Ensuite, certains estiment que votre part dans le marché publicitaire menace très directement les ressources de la presse traditionnelle et constitue donc une menace qui mérite une régulation. Enfin, votre rôle de filtre dans l'accès à l'information, qui vous positionne presque comme un éditeur, est régulièrement souligné, certains vous assimilant à un média à part entière.

Vous le voyez, nos interrogations sont nombreuses, et nous attendons un échange franc avec vous.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Laurent Solly prête serment.*

**M. Laurent Solly, directeur général de Facebook France.** – Je vous remercie pour votre invitation à échanger sur la dynamique du paysage médiatique et digital.

Notre entreprise est composée de réseaux sociaux, Facebook et Instagram, et de messageries, Messenger et WhatsApp, rassemblant 3,6 milliards d'utilisateurs dans le monde, dont plusieurs dizaines de millions dans notre pays. Ces services sont utilisés par chacun d'entre vous pour partager ses activités auprès de ses amis et de ses communautés. Telle est l'origine de Facebook, il y a dix-huit ans.

Des services de partage de contenus permettent aux médias et aux titres de presse de toucher de nouveaux publics. Ils ont donc recours à nos services, car ceux-ci apportent de la valeur. Les contenus ne sont pour l'essentiel pas lus sur nos services, qui renvoient vers leurs sites d'origine, générant du trafic et des revenus pour d'autres acteurs.

En 2020, le fil d'actualité de Facebook a renvoyé plus de 180 milliards de clics vers les éditeurs de presse, soit un trafic estimé à 9 milliards de dollars. J'insiste sur la gratuité de nos services pour tous.

Les médias, pour nous, ne sont cependant pas des utilisateurs comme les autres. La presse, comme source d'information de qualité, joue un rôle important dans nos sociétés. C'est pourquoi Meta, le nouveau nom de notre société, accompagne les médias et les groupes de presse en leur proposant des outils et des programmes spécifiques et gratuits. En France, une équipe y est consacrée.

Dans le monde, depuis 2018, nous avons dépensé 800 millions de dollars pour soutenir les entreprises de médias. Au cours des trois prochaines années, nous avons annoncé un investissement de 1 milliard de dollars supplémentaires.

Quelques exemples : en 2019, nous avons lancé un programme d'accélération pour la presse quotidienne régionale, avec onze éditeurs régionaux. En un an, on enregistre plus de 25 000 abonnés payants supplémentaires, 300 000 abonnés de plus aux *newsletters* et 8,5 millions d'euros de valeur créés pour ces éditeurs. Un autre exemple est le lancement très prochainement de Facebook News qui permettra aux éditeurs de presse de faire figurer leur contenu dans un espace dédié : la France sera le quatrième pays, après les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni, à en bénéficier.

Nous lançons aussi, depuis longtemps, des initiatives pour aider nos partenaires à comprendre la transformation numérique comme une opportunité de transformer leur activité. Le partenariat le plus réussi en Europe est celui engagé depuis six ans avec *Le Monde* : nous les aidons à accroître massivement leur nombre d'abonnés numériques, qui a atteint 500 000

en 2021. Louis Dreyfus, président du directoire du groupe, a ainsi reconnu que Facebook représentait 10 % de ses recrutements d'abonnés, que nous étions son principal partenaire externe et que Facebook était une aide majeure pour l'adaptation à de nouveaux modèles économiques.

Nous développons aussi l'usage des vidéos de l'audiovisuel français sur internet : depuis trois ans, nous travaillons avec M6. Nous avons aussi un partenariat avec Canal+, Media One, mais aussi le service public, avec l'Institut national de l'audiovisuel (INA), qui a connu un très fort développement. Nous soutenons aussi depuis des années la création de nouveaux médias, comme Brut, Loopsider ou Konbini, que nous accompagnons depuis leur naissance.

Enfin, Meta applique la loi sur les droits voisins. Nous n'avons subi aucun contentieux et avons négocié longuement, mais de bonne foi, avec les éditeurs de presse, notamment avec l'Alliance de la presse d'intérêt général (APIG), avec laquelle un accord est conclu depuis plusieurs mois. Les discussions se poursuivent avec les autres organismes.

Enfin, notre modèle économique est celui de services gratuits financés par la publicité personnalisée. Le marché de la publicité en France est dynamique. Celui de la communication représente 30 milliards d'euros, dont 15 milliards d'euros pour la publicité. L'Institut de recherches et d'études publicitaires (IREP) et France Pub publieront prochainement leurs chiffres. Le syndicat des régies internet (SRI) a indiqué, il y a quelques jours, que le marché numérique de la publicité représentait 7,7 milliards d'euros. Une étude du cabinet Asterès a montré en 2021 à quel point ce dernier était dynamique et entraînait tout le marché de la publicité en France, à hauteur d'un accroissement de chiffre d'affaires de 3,6 milliards d'euros. Le numérique abaisse la barrière à l'entrée pour la publicité, y compris pour les petites et moyennes entreprises, les commerçants de quartier et les start-up, avec un ticket d'entrée à partir de quelques dizaines d'euros. Le cabinet Asterès estime ainsi que la publicité en ligne a permis une augmentation de 80 % du nombre d'annonceurs depuis 2014.

Nous opérons dans un contexte concurrentiel, avec les médias traditionnels qui ont digitalisé leurs services, donc leur publicité, mais aussi avec Google, Amazon, Apple, Twitter, Snapchat, TikTok, LinkedIn, mais aussi des entreprises françaises comme Leboncoin, dont 16 % du chiffre d'affaires provient de la publicité.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Votre entreprise est largement citée par les grands propriétaires de médias français, que ce soit Vincent Bolloré, Bernard Arnault ou encore Patrick Drahi. Selon eux, les géants du net, dont Facebook, sont leurs vrais concurrents et la principale source de dangers.

Vous êtes considéré comme un hébergeur, échappant à ce titre à des régulations et à des devoirs pesant sur les éditeurs. Or vos activités s'apparentent à celles d'un éditeur. Vous affirmez ne faire que transmettre de contenus, mais le tri opéré par les algorithmes traduit un choix subjectif de ce qui sera porté à la connaissance de tous, ce qui est finalement un travail de journalisme et de rédaction, en d'autres termes de sélection de l'information.

À ce titre, vous êtes aussi un acteur concentré par vous-même : Meta est l'agrégation de plusieurs médias, comme vous l'avez dit. Votre position dominante est réelle vis-à-vis des jeunes : une étude de Diplomeo montre que 73 % des 16-25 ans indiquent s'informer essentiellement *via* les réseaux sociaux. Vous êtes dans la position, par les algorithmes, de décider de ce qu'ils verront en premier. Ne pensez-vous pas avoir des

responsabilités particulières à l'égard de ce public, pas seulement comme hébergeur, même responsable, mais surtout comme éditeur ?

**M. Laurent Solly.** – Nous nous pensons non pas comme un éditeur, mais bien comme un hébergeur et une plateforme d'un type nouveau. Je rappelle que Facebook est un réseau social dont l'objet premier est de pouvoir publier l'activité de sa vie pour ses amis. Le contenu de l'information produit par les entreprises de presse, de radio et d'audiovisuel représente une infime minorité du contenu lu sur le fil d'actualité : environ 4 % selon nos études.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Cependant, entre la presse – ces 4 % – et les photos de famille, il y a une zone grise de *fake news* et de petits sites.

**M. Laurent Solly.** – Monsieur le rapporteur, le fil d'actualité, sur Facebook, est personnalisé pour chaque utilisateur. En France, on a 40 millions de fils d'actualité différents. C'est l'essence même d'un réseau social. Nous serions, à vos yeux, un éditeur : cela voudrait dire que nous avons une activité interne d'édition. Or aucune équipe, chez nous, n'a de travail de rédaction, de curation ou de sélection de contenus.

Ensuite, les éditeurs de presse et les grands médias choisissent eux-mêmes de venir sur Facebook, sur une plateforme que nous appelons *opt-in*. Là encore, aucune équipe de notre entreprise ne va rechercher de contenus de ces éditeurs, ce qui nous différencie d'autres plateformes. Toutes les entreprises qui utilisent nos services viennent d'elles-mêmes. C'est pourquoi, fondamentalement, nous ne nous considérons pas comme un éditeur.

Vous mentionnez les algorithmes : ceux-ci ont pour objet de vous présenter les contenus, qu'ils viennent de vos amis, de vos familles ou d'ailleurs, en fonction vos intérêts et de votre activité sur Facebook. Vos *likes* et vos commentaires orientent ces algorithmes. Cela dit, depuis trois ans, nous avons donné aux utilisateurs des outils de contrôle précis sur leur fil d'actualité. Là encore, à travers ces algorithmes, nous ne faisons pas un travail d'éditeur. Nous développons ces outils depuis le début, au bénéfice des utilisateurs.

Je vais plus loin : ces outils permettent aussi de contrôler les contenus que vous voulez voir ou ne pas voir. Sur chaque *post* Facebook, vous avez accès au menu de gestionnaire des contenus.

Néanmoins, vous avez raison, nous avons une responsabilité particulière sur les contenus, non pas celle d'un éditeur, mais celle d'une grande plateforme rassemblant des millions d'utilisateurs.

Enfin, beaucoup de jeunes utilisent nos plateformes, mais la concurrence est très vive : Google, YouTube, Snapchat, TikTok, Twitter sont autant de plateformes à succès. Sur l'information, nous sommes en concurrence avec eux, mais aussi avec l'ensemble des acteurs traditionnels. Or ces derniers conservent un poids très important dans l'information du public.

**M. David Assouline, rapporteur.** – J'ai insisté sur les jeunes, car le taux de 73 % est écrasant, alors que vos seuls concurrents sont les autres plateformes étrangères. C'est une question de souveraineté, soulevée par les personnes que nous avons auditionnées, alors que vous êtes soumis à des règles fiscales et de contenus moins contraignantes que celles auxquelles sont soumises les entreprises françaises.

J'en arrive à une autre question, posée à l'Autorité de la concurrence et à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Pour la fusion de TF1 et de M6 est avancé l'argument selon lequel il faudrait considérer un marché publicitaire unifié, ce qui permettrait de reconnaître qu'ils ne sont pas en position dominante sur l'audiovisuel. Un tel marché regrouperait, outre l'audiovisuel, Facebook et Google, qui représentent 54 % de l'ensemble de la publicité numérique. Quelle est votre position sur cette discussion en cours ?

**M. Laurent Solly.** – Sur le projet de fusion que vous évoquez, en tant qu'entreprise, je n'ai pas de commentaire particulier à formuler.

Sur le sujet du marché lui-même, je ne suis pas compétent pour décider de la pertinence du découpage entre marchés. C'est le travail de l'Autorité de la concurrence, qui est saisie.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je dispose d'un chiffre plus précis que celui que j'évoquais à l'instant : en réalité, c'est 75 % de la publicité en ligne qui est captée par votre entreprise et par Google.

**M. Laurent Solly.** – Le 3 février dernier, le SRI et l'Union des entreprises de conseil et d'achat média (Udecam), dont vous avez reçu le dirigeant, M. Gautier Picquet, ce matin, ont publié la dernière édition de l'Observatoire de la publicité digitale. Ils estiment le marché de la publicité digitale en France à 7,7 milliards d'euros. La publicité de type *search*, qui est essentiellement l'activité de Google et qui est en croissance de 28 %, est estimée à 3,2 milliards d'euros ; celui de l'activité sociale, qui est la source de nos revenus mais où nous ne sommes pas seuls, à 2,2 milliards d'euros, en croissance de 22 %. Enfin, le *display* est évalué à 1,5 milliard d'euros, en croissance de 31 %. C'est dans ce dernier que l'on retrouve les médias traditionnels. Même si l'on additionnait tout le *search* et le social, on atteindrait 5,2 milliards, soit moins que les 75 % annoncés.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Les chiffres nous ont été présentés par M. Pierre Louette, que nous avons reçu. Nous avons aussi reçu une étude de Benjamin Sabbah, enseignement à l'École supérieure de journalisme (ESJ) / Sciences Po Lille.

Peut-être pourriez-vous nous présenter vos chiffres ; le débat serait alors tranché sans appel.

**M. Laurent Solly.** – Pour 2020, le chiffre d'affaires est de 616 millions d'euros pour Facebook France. Nous publierons celui de 2021 en mars.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous disposons de chiffres précis pour la publicité traditionnelle, mais seulement d'estimations pour le numérique.

**M. Laurent Solly.** – Nos chiffres sont publics sur Infogreffe, pour la SARL Facebook France. Nous publierons en mars notre chiffre d'affaires pour 2021, avec une croissance forte par rapport à 2020. La croissance mondiale de Facebook a été de 37 %.

**M. David Assouline, rapporteur.** – En considérant cette croissance, on arrivera à 1 milliard d'euros environ.

**M. Laurent Solly.** – Cependant, les chiffres de l'Observatoire de la publicité numérique publiés le 3 février ne montrent pas que notre part de marché, avec Google, atteint



75 %. Nous sommes, certes, un acteur important, mais le marché de la communication globale, je le rappelle, atteint 30 milliards d'euros, dont un peu plus de 15 milliards d'euros pour la publicité et 7,7 milliards d'euros pour la publicité digitale.

Prenez le marché de la publicité sociale, que nous ne couvrons pas complètement, qui est de 2 milliards d'euros : cela représente 26 % de la publicité numérique, et 13 % de l'ensemble de la publicité. Nous sommes loin de ce que vous déclarez.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je ne déclare rien : je ne fais que relayer des chiffres donnés par des spécialistes. Je n'ai rien inventé.

**M. Laurent Solly.** – Je tiens à votre disposition les chiffres que je vous ai communiqués.

Pour notre part, au-delà des marchés pertinents, nous cherchons à montrer à tous les annonceurs français que nos produits et nos outils sont efficaces. C'est le critère d'arbitrage des annonceurs.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez mentionné les droits voisins : en la matière, malheureusement, l'évolution est lente et assez opaque. Vous avez passé, il y a quelques mois, un accord avec l'APIG, qui, du reste, ne représente qu'une partie de la presse. Or je suis choqué par le fait que les montants que recouvre cet accord soient tenus secrets.

Nous avons entendu, en tant que législateurs, favoriser la plus grande transparence et équité possible. Comment justifiez-vous cette opacité ? Quel est le montant de cet accord ?

**M. Laurent Solly.** – Tout d'abord, je vous remercie de rappeler que nous avons trouvé cet accord avec l'APIG, ainsi qu'avec *Le Monde* ou *Le Figaro*, qui ont souhaité des accords particuliers hors du cadre de l'Alliance.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Et le reste, la presse professionnelle, les magazines ? Il ne faut pas les oublier.

**M. Laurent Solly.** – Je ne les oublie pas. Cependant, nous avons, dès la publication de la loi de la République, cherché à l'appliquer, et nous n'avons subi aucun contentieux en application de ce texte.

Pourquoi ne puis-je vous donner le montant ? Tout d'abord, nous sommes en négociation avec d'autres organismes de gestion collective, dont le syndicat gérant les magazines. De plus, les accords déjà passés sont de nature contractuelle. Il ne nous appartient pas de dévoiler, à nous seuls, ces montants, que les autres acteurs n'ont pas dévoilés non plus.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Si l'un de ces acteurs devait nous donner ce montant, le pourrait-il ? Les autres nous ont dit qu'ils étaient tenus au secret par vous.

**M. Laurent Solly.** – Ce n'est pas toujours ce que j'ai entendu de mon côté...

Troisième élément, ceux avec qui nous avons conclu cet accord sont aussi nos partenaires sur d'autres sujets. Nous travaillons depuis longtemps avec eux. S'ils ont signé, c'est qu'ils y ont vu un intérêt pour leurs entreprises.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous comprenez bien que l'on peut signer un accord, pas forcément parce qu'on le trouve bon, mais parce que l'on préfère toucher peu que rien du tout.

**M. Laurent Solly.** – Nous avons passé deux ans à négocier. Si le texte que vous avez voté est clair, son exécution, pour les plateformes comme la nôtre, qui ne font pas de curation de contenus, mais dont les utilisateurs décident librement et gratuitement d'utiliser nos services, représente une évolution compliquée. Ces deux années ont été constructives. Il me semble que Pierre Louette, président de l'Alliance, est satisfait de ces accords.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous insistez sur la possibilité pour les utilisateurs de choisir leurs outils de contrôle. Toutefois, votre société a elle-même un contrôle sur les flux d'information, sur la réalité duquel existe une opacité.

Nous avons très peu d'informations sur les médiateurs : combien de médiateurs francophones interviennent sur Facebook ?

En matière de transparence des algorithmes, comment une information est-elle mise en évidence pour les utilisateurs, sans prendre en compte les outils de contrôle mis à la disposition de ces derniers ?

**M. Laurent Solly.** – Sur la modération, les standards de la communauté définissent les contenus qui peuvent ou ne peuvent pas être publiés sur Facebook et sur Instagram. Nous déployons des moyens technologiques et humains considérables pour les faire respecter.

Depuis 2016, nous avons investi 13 milliards de dollars sur cette modération, dont 5 milliards en 2021. Le premier pilier a été le développement d'intelligences artificielles, avec le *deep learning* et le *machine learning*, en particulier dans notre laboratoire de Paris, qui est le principal laboratoire privé d'intelligence artificielle en Europe. Ces outils permettent de bloquer *a priori* certains contenus, alors qu'il y a six ans le contrôle était essentiellement *a posteriori*, après signalement par les utilisateurs. Les résultats sont probants : les contenus terroristes sont bloqués à 99,6 % par ces outils, et les contenus de haine, pour le dernier trimestre 2021, à 93 %. Nous publions aussi un indicateur de prévalence : il est de 0,03 % pour les contenus de haine. En d'autres termes, sur 10 000 contenus, vous visualiserez 3 contenus de haine. Ces recherches sont d'ailleurs publiques et partagées avec les grands acteurs digitaux du monde.

La modération humaine est le deuxième pilier, avec 40 000 personnes travaillant sur la sécurité des plateformes et 15 000 modérateurs, en 70 langues. Nous ne donnons pas la répartition par langue pour des raisons de confidentialité et d'efficacité. En revanche, tous les trimestres, nous publions un rapport complet sur l'ensemble des actions de modération et de blocage – je le tiens à votre disposition. Peu d'entreprises digitales font autant d'efforts.

L'Union européenne a publié une étude il y a deux ans qui montrait que Facebook était l'entreprise la plus efficace en matière de retraits sous 24 heures.

En matière de transparence, nous ne pouvons pas tout révéler, car certaines structures cherchent à faire un usage malicieux de nos plateformes. Ainsi, nous interrompons régulièrement des tentatives d'interférence sur nos plateformes : 150 depuis 2017.

En revanche, sur chaque contenu visible, nous expliquons comment les algorithmes fonctionnent et mettons les outils de contrôle à la disposition des utilisateurs. Nous les incitons à s'en servir. L'outil de gestion de préférences publicitaires aide à comprendre pourquoi vous avez vu certains contenus et vous permet de masquer ceux que vous souhaitez, y compris en écartant les publicités de certaines marques.

**Mme Monique de Marco.** – Vous avez annoncé l'espace Facebook News. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet ?

Par ailleurs, en février, Facebook a perdu près de 200 milliards de dollars en bourse. Des utilisateurs pourraient être tentés de rejoindre d'autres canaux et votre base est vieillissante face à d'autres réseaux, comme TikTok. Quels projets de croissance, vers le métavers, ou encore externes, envisagez-vous ?

**M. Laurent Solly.** – Le fil d'actualité de Facebook n'est pas le lieu naturel de destination de l'information. Utilisez-vous Facebook ?

**Mme Monique de Marco.** – Malheureusement, oui...

**M. Laurent Solly.** – Ou heureusement, oui !

L'outil principal que vous utilisez est votre fil d'actualité. Mais vous trouvez aussi d'autres fonctionnalités, comme Facebook Watch, consacré aux vidéos. Facebook News sera prochainement lancé, et sera réservé aux médias que vous consultez. Outre la praticité pour l'utilisateur, l'intérêt est de lutter contre les informations moins fiables.

Comme sur le fil d'actualité, vous pourrez ensuite organiser cet espace, en classant les informations sportives, économiques, politiques, etc. Cette fonctionnalité est déjà largement utilisée aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Sur la capitalisation boursière, nous avons annoncé nos résultats et nos perspectives de croissance, face auxquels il y a une correction boursière, comme cela arrive dans l'histoire des entreprises.

Vous avez raison, nous sommes dans un fort contexte concurrentiel, notamment à l'égard des jeunes, avec un environnement digital multi-applications que nous appelons de nos vœux depuis longtemps. Facebook est né il y a dix-huit ans et a racheté Instagram en 2012. Depuis, de nombreux services sociaux sont nés : ce sont des compétiteurs. Notre travail est d'attirer des gens vers nos produits, mais le paysage digital a, en effet, largement changé en cinq ou six ans. Il nous incombe, par l'innovation, de rester attractifs.

En changeant de nom, l'entreprise a annoncé son ambition de construire des métavers, espaces virtuels permettant de vivre des expériences. Au-delà de Facebook, c'est un mouvement de fond, en particulier en France – je pense à The Sandbox. Notre stratégie est d'être leader de cette nouvelle frontière de la révolution digitale. Nous verrons, dans les années qui viennent, comment ces métavers pourront être interopérables.

**M. Laurent Lafon, président.** – Comme vous nous y invitiez, je consulte à l'instant les outils de contrôle sur le fil d'actualité : je tombe très vite sur une page en anglais. Il y a encore des progrès à faire...

**M. Laurent Solly.** – Ce que vous dites m'étonne : tout devrait être en français.

**M. Michel Laugier.** – J’ai l’impression d’être dans la fable de la Grenouille qui se veut faire aussi grosse que le bœuf : on poursuit des groupes toujours plus importants. Avec le passé qui est le vôtre, envisagez-vous de vous rapprocher de groupes audiovisuels ?

Quelles seraient les conséquences des difficultés boursières de Facebook au niveau français ?

Selon ce que nous avons entendu ce matin, vous seriez en troisième position sur les recettes publicitaires en France, avec 1,4 milliard d’euros. Pouvez-vous nous confirmer ce chiffre ?

**M. Laurent Solly.** – Le chiffre précis sera prochainement publié. Je vous ai déjà donné notre tendance de croissance.

Sur les rapprochements avec l’audiovisuel, cela n’a jamais été notre stratégie, ni en Europe ni aux États-Unis. Nous sommes toujours restés proches de notre mission première, qui consiste à connecter les gens et le monde. Instagram et WhatsApp sont dans cette même logique. La stratégie dévoilée par Mark Zuckerberg il y a quelques mois est que Facebook soit pionnier et si possible leader sur les métavers.

L’action a chuté, effectivement. Je suis là depuis neuf ans, et j’ai déjà vécu des événements similaires. Cela n’a pas d’impact direct sur nos résultats et sur notre activité. Le titre a, en outre, repris 5 % hier.

**Mme Sylvie Robert.** – Vous affirmez être non pas un éditeur, mais une grande plateforme responsable. Vous considérez-vous alors comme un média ?

**M. Laurent Solly.** – Non, nous ne nous considérons pas comme un média.

**Mme Sylvie Robert.** – Cependant, votre cœur de réacteur est l’algorithme. Comment celui-ci a-t-il évolué ?

Comment garantissez-vous la pluralité de l’information ?

Tout à l’heure, vous avez dit que l’utilisateur était son propre producteur d’information dans la mesure où les algorithmes profilent et amènent à une forme d’enfermement intellectuel. L’impact idéologique et économique est réel.

Au reste, les deux questions sont liées... Nous attendons votre réponse pour nous faire un jugement sur ce que l’on peut qualifier, ou non, de média.

**M. Laurent Solly.** – Sur le pluralisme et le thème de l’enfermement dans des « bulles algorithmiques », nous pensons profondément que, comme de nombreuses études indépendantes l’ont montré, nous favorisons le pluralisme et l’ouverture sur le monde en mettant gratuitement nos outils à la disposition de milliards de personnes.

Nous veillons à ce que le pluralisme vive, et nous aidons les médias traditionnels à adapter leur modèle économique au monde digital. Nous favorisons l’émergence de nouveaux médias digitaux, comme Brut. Cette entreprise française est aujourd’hui un succès mondial : elle a rassemblé plus de 7 milliards de vues dans le monde l’année dernière, et rencontre un grand succès en Inde ou aux États-Unis. Les entreprises françaises de médias ont un rôle important à jouer, beaucoup d’opportunités, et nous favorisons le pluralisme.

J'ai préparé des éléments sur le sujet des bulles, car la question est très complexe. Elle a été étudiée dans de nombreuses universités, par les plus prestigieux centres de recherche indépendants. Le sociologue Dominique Cardon, l'un des spécialistes de ces questions, considère, d'ailleurs, que les plateformes sociales ne participent pas à la polarisation des opinions, qu'il n'existe quasiment pas de bulles, et que la polarisation a lieu bien avant. Je ne vous citerai pas toutes les études sur le sujet, car la liste serait trop longue. Au Royaume-Uni, la *Royal Society*, l'université d'Oxford et le *Reuters Institute* ont mené des études concluant très clairement au fait que rien ne permet de confirmer l'hypothèse de l'existence de telles bulles.

D'autres études, du *Reuters Institute*, de Harvard, de Stanford, ont au contraire montré que l'utilisation d'internet et des plateformes sociales permettait un accès plus large à diverses opinions, à diverses informations, et, loin de vous enfermer, vous ouvrait au monde. Une étude menée à Stanford a montré que, sur le territoire américain, les populations les plus polarisées étaient celles qui utilisaient le moins internet.

Madame la sénatrice, je ne vous dis pas que le sujet n'est pas complexe. Néanmoins, aucune grande université, aucun grand centre de recherche n'a jamais établi l'existence de ces bulles.

Par notre propre expérience, nous pensons, au contraire, que nos plateformes ouvrent sur la diversité des opinions. Je ne suis pas certain que, il y a une vingtaine d'années, on achetait dans les kiosques des journaux d'un avis opposé au sien ! J'observe que les idées circulent et que la liberté d'expression est garantie – ce que l'on nous reproche parfois.

Si ces études vous intéressent, je les mettrai à la disposition de votre commission. Ce ne sont pas des études de Facebook. En permanence, de grands sociologues comme Dominique Cardon ont montré qu'en réalité il n'y avait pas de bulle ni d'enfermement. Cela ne revient pas à dire qu'il n'y aurait pas de polarisation dans les sociétés. Mais déterminer l'impact d'internet, des réseaux sociaux ou des médias traditionnels dans cette polarisation n'est pas si évident.

Je termine en citant une étude menée par Harvard en amont de l'élection présidentielle américaine de 2020, qui a montré que les éléments de polarisation les plus importants étaient apportés par les médias télévisuels.

Nous pensons garantir le pluralisme. Les études prouvent que ces sujets sont plus complexes qu'on ne le croit, et tendent souvent à démontrer l'inverse de ce qui est couramment admis.

**Mme Sylvie Robert.** – Ces deux dernières années, avez-vous modifié l'algorithme ?

**M. Laurent Solly.** – Oui, nous avons modifié l'algorithme, et nous l'avons dit. La grande modification de l'algorithme de Facebook a été faite au début de l'année 2018. Nous l'avons appelée « *meaningfull social interactions* » : le but était de favoriser les interactions sociales qui avaient le plus de sens pour nos utilisateurs, notamment de recentrer le fil d'actualité sur les publications des amis et des proches, et moins sur les publications externes, comme celles des médias.

Lorsque l'algorithme est modifié de manière significative, nous l'expliquons.

Je reviens sur un point important : n'oubliez pas que vous pouvez vous-même décider précisément de ce que vous pouvez voir en priorité dans votre fil d'actualité. M. le président de la commission vient de le tester.

**M. Pierre Laurent.** – Au début de votre propos, au sujet de la richesse que vous apportez aux médias vers lesquels vous renvoyez, vous avez parlé de 180 milliards de clics dirigés vers les éditeurs de presse, et de 9 milliards de dollars. D'où sortent ces chiffres de valorisation ?

**M. Laurent Solly.** – Ils proviennent d'études que nous avons menées et publiées, qui analysent l'impact de notre site sur ceux des médias, et la manière dont ces derniers peuvent utiliser et développer les « liens entrants » sur leurs sites. Lorsqu'une entreprise de médias utilise Facebook, elle publie des contenus, au bout desquels vous êtes renvoyés sur le site du média. C'est cela que nous avons étudié, et ce sont les chiffres que nous avons donnés.

**M. Pierre Laurent.** – Je suis étonné de la réponse très directe que vous avez faite à Mme Robert, en disant que vous n'êtes pas un média. Au-delà du débat entre les statuts d'hébergeur et d'éditeur, vous êtes à proprement parler un créateur d'information. Du point de vue des relations entre concentration des médias et démocratie, c'est extrêmement important.

Toute l'information que vous créez partage une grande caractéristique, qui peut d'ailleurs poser problème à tous les médias : il s'agit d'une information peu vérifiée. Je ne parle pas seulement des *fake news*, c'est-à-dire des contenus directement élaborés pour être des fausses informations. Beaucoup d'informations circulent sur les réseaux sociaux sans être vérifiées. Compte tenu de votre puissance, elles s'imposent dans le débat public, ce qui oblige d'ailleurs la presse qui fait son métier à vérifier le degré de vérité de la rumeur qui a enflé sur les réseaux sociaux.

En étant provocateur, je dirais que, de ce point de vue, vous êtes presque un perturbateur d'information... La question de la transparence des algorithmes sur le contrôle des contenus est une question démocratique fondamentale.

Je reviens sur le montant des accords que vous avez négociés avec la presse, dont vous persistez à dire qu'il est normal qu'il soit secret. Cela pose aux législateurs que nous sommes un problème majeur de transparence : si nous cherchons à élaborer une loi, c'est parce qu'il y a un problème concernant la mutualisation de la valeur. Si ces chiffres sont inconnus, comment évaluer la portée du dispositif législatif visant justement à un partage de la valeur ?

Vous avez dit qu'une partie de ces accords avaient directement été passés par vous et certains éditeurs, et qu'une autre partie avait été passée avec des familles de presse. Pourriez-vous au moins nous dire quelle est la répartition de ces accords ? Sont-ce majoritairement des accords entre quelques gros éditeurs et vous, ou des accords mutualisés ? Du point de vue de la démocratie et de la concentration des médias, ce n'est pas la même chose : la richesse créée doit être mutualisée entre l'ensemble des acteurs, qui doivent pouvoir se développer de manière pluraliste.

**M. Laurent Solly.** – Pourquoi ai-je répondu que nous n'étions pas un éditeur ou un média ? J'ai dit que nous pensions être un acteur d'une autre nature, créé par le développement de l'activité numérique et des grandes plateformes.

Je répète que nous ne créons pas de l'information. Pour cette raison, les termes d'« éditeur » et de « média », qui recoupent essentiellement cette activité, ne sont pas appropriés pour nous. Les gens qui utilisent nos plateformes créent de l'information et du contenu, en publiant une photo d'un week-end, une vidéo de vacances, ou, pour les médias, effectuent une partie extrêmement minoritaire de leur activité – je vous ai donné les chiffres. Je ne peux donc pas vous suivre lorsque vous dites que nous créons de l'information. Aucun salarié de notre entreprise, en France ou dans le monde, n'a d'ailleurs pour métier de créer de l'information.

En revanche, la nature nouvelle de nos actions et la spécificité de notre responsabilité demandent de développer certaines réponses. Depuis des années, nous menons des opérations de modération, d'interdiction d'un certain type de contenus, en maintenant en permanence un dialogue avec les autorités démocratiques de régulation, comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu l'Arcom, qui a une compétence sur le sujet des fausses informations, comme vous le savez. Nous travaillons avec des partenaires certifiés, reconnus : nos outils de lutte contre les fausses informations incluent des partenariats avec plus de 80 « fact-checkeurs » dans des entreprises de médias certifiées – cette activité est d'ailleurs née en France.

Nous cherchons à répondre à cette nature particulière par des moyens, des règles, des partenariats.

J'ai énormément de respect pour les législateurs, mais il est difficile de vous donner les chiffres de nos accords avec la presse, car des négociations sont encore en cours, notamment avec le syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM) *via* l'organisme de gestion collective, Droit Voisin de la Presse. Je regrette de vous dire que je ne peux pas vous les préciser publiquement.

Nous ne choisissons pas si les négociations se font à titre collectif ou individuel. Certains groupes de presse, comme *Le Monde* – je peux l'indiquer, car le président du groupe l'a lui-même révélé –, ont choisi de négocier de manière individuelle. L'Alliance de la presse d'information générale a reçu le mandat, de la part de nombreux acteurs, de négocier cet accord. Ce sont les acteurs qui choisissent leur mode d'interaction dans ces négociations.

**M. Pierre Laurent.** – Sans nous donner les montants de ces accords, pouvez-vous nous préciser les proportions, et si l'accord avec certains médias est plus important que les accords collectifs ?

**M. Laurent Solly.** – Ce que je peux vous dire, c'est que tous ces accords ont été justes, équitables, et qu'ils ont toujours visé une répartition équitable, quel qu'ait été le mode de négociation choisi. Certains éléments des négociations ont d'ailleurs été préalablement définis avec les acteurs eux-mêmes, alors qu'ils étaient extrêmement compliqués.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Si un éditeur ou une alliance ayant passé un accord avec vous a aujourd'hui envie de publier le montant négocié, par souci de transparence, les punissez-vous ou non ? Les déliez-vous de l'obligation qu'ils pourraient avoir envers vous ?

**M. Laurent Solly.** – Nous avons des clauses de confidentialité avec nos partenaires. Monsieur le rapporteur, laissez-moi étudier cette question avec nos services

juridiques ; je pourrai répondre par écrit dans quelques jours. Il s'agit d'un élément sensible, car nous n'avons pas terminé nos négociations.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Le grand projet de Facebook, qui explique son changement de nom, est le métavers. Vous avez commencé à répondre sur ce sujet, mais je voudrais savoir si vous avez réfléchi aux conséquences, pour la démocratie, d'un tel projet. Si, demain, nous sommes en mesure de participer virtuellement à un concert, on pourra tout aussi virtuellement participer à un meeting politique. Les rapports sociaux sont susceptibles d'être modifiés en profondeur. A-t-on une idée, par ailleurs, du rôle des médias dans le métavers ?

**M. Laurent Solly.** – Avant même que Mark Zuckerberg n'annonce le projet du métavers, nous avons indiqué qu'il fallait réfléchir en amont aux questions démocratiques, sociales et éthiques qui vont se poser concernant cet univers – et qui se posent presque déjà. Pour cette raison, en 2021, nous avons annoncé nouer des partenariats avec des universités du monde entier, en Asie, en Europe et aux États-Unis, en dotant ce fonds de réflexion d'un montant de 50 millions de dollars. Nous traitons donc ces sujets, qui sont très importants.

Au sujet de la démocratie et des débats, nous avons déployé, depuis des années, lors de toutes les grandes élections politiques dans le monde, des dispositifs civiques spécifiques pour inciter les jeunes à s'informer, se renseigner et à s'inscrire sur les listes électorales. Ce dispositif a été utilisé en France en 2019 ; nous avons mesuré que 500 000 personnes avaient cliqué pour s'informer sur les listes électorales.

En permanence, nous cherchons à informer, par des dispositifs extrêmement larges, sur les actions civiques pendant les élections. Mais vous avez raison : sur le métavers, nous avons déjà commencé à engager des discussions avec des universités et des experts indépendants.

**Mme Laurence Harribey.** – Concernant l'évolution du modèle économique qui se dessine, certains articles académiques parlent de « coopération ». Vous êtes devenus les nouveaux kiosques mondiaux de l'information, et les instances de l'information sont obligées de passer par vous : la presse est en état de dépendance. Ce modèle économique qui émerge pourrait étrangement ressembler à celui de la grande distribution, où les producteurs négocient leurs prix et sont en concurrence. Cela pose des questions concernant la pluralité de l'information, la structuration du champ vis-à-vis de votre site, qui est un « infomédiaire », et la démocratie.

Vous vous acharnez à dire que vous n'êtes pas un éditeur. Un règlement européen est en préparation sur la publicité politique, qui vise, d'une part, la traçabilité, et, d'autre part, la transparence en matière d'algorithme. Ce règlement vise en fait à bien identifier les acteurs de la chaîne, qui comprend tant l'éditeur du contenu que son diffuseur, et à aller vers une responsabilité conjointe de tous les acteurs. De fait, vous serez englobé. Avec ce règlement, la Commission européenne répond à la question de la concentration et de la pluralité de l'information, en obligeant à la transparence sur la collecte et l'utilisation des données personnelles.

La réponse juridique face aux évolutions du modèle économique est en train d'être élaborée. Comment répondez-vous à cette confusion à venir entre éditeur et diffuseur, qui mettra à bas toute votre stratégie ?



**M. Laurent Solly.** – Le débat européen illustre bien la complexité de mettre notre entreprise dans un cadre qui préexistait à la révolution digitale – je le dis humblement. Depuis de nombreuses années, à Bruxelles, on cherche à comprendre quelle est la nature de notre entreprise et de tant d'autres firmes, quelles sont les responsabilités, et comment élaborer un cadre de régulation.

Nous avons été la première entreprise à dire qu'une nouvelle régulation devait s'adapter à l'ère digitale, et que les autorités démocratiquement élues et les régulateurs devaient se saisir de ces sujets. Sinon, nos règles, celles d'une entreprise privée, pourraient devenir celles de la société, ce que nous ne voulons pas. Nous avons toujours plaidé pour une régulation efficace et adaptée à l'ère digitale.

Il y a quelques années, des tentatives de régulation ont eu lieu, en France et en Allemagne par exemple, mais elles ne répondaient pas à l'évolution que nous connaissons.

Nous voulons des règles adaptées, qui permettent l'innovation des entreprises. Beaucoup d'entreprises françaises et européennes deviennent et peuvent devenir des acteurs majeurs du numérique à travers le monde.

Concernant la publicité politique, nous avons été la première entreprise à changer les règles, il y a trois ans, et à rendre son élaboration totalement transparente. Sur Facebook, une « bibliothèque publicitaire » est accessible partout dans le monde, que l'on dispose ou non d'un compte Facebook. Elle vous donne accès à la liste de toutes les publicités politiques publiées, pays par pays. Vous pouvez savoir quand la publicité politique a été utilisée, dans quels territoires elle a été diffusée, quels groupes de personnes étaient ciblés, qui l'a financée.

Nous avons beaucoup réfléchi sur ce sujet. Quand vous voulez faire une publicité politique, vous devez demander l'autorisation de le faire. Depuis longtemps, nous avons également interdit les publicités politiques d'un pays à un autre, pour éviter des risques d'interventions extérieures.

Notre entreprise a tenté d'innover en associant transparence et autorisation, et en permettant à chacun de vérifier ce qui se passe.

C'est un bon exemple, car il montre que notre entreprise est responsable sur ces sujets, qu'elle a toujours voulu entretenir un dialogue constructif avec les autorités, notamment en France, où un livre blanc sur la régulation moderne du digital a été publié voilà maintenant quatre ans pour comprendre ces phénomènes. Il faut une régulation, mais elle doit être adaptée à notre temps et tenir compte des importantes évolutions qui ont eu lieu.

Vous demandez si nous ne risquons pas de mettre les entreprises de presse dans notre dépendance. Je vous dis humblement que nous pensons faire le contraire.

Les entreprises de média ont un avenir extrêmement fort à l'ère digitale. Contrairement à ce que les médias traditionnels ont souvent cru, et à ce que vous pouvez entendre, elles ont une opportunité de développement, car le contenu vidéo et informationnel n'a jamais été autant consommé.

Or elles ont une marque et des clients. Le travail que nous menons depuis près de six ans avec *Le Monde* – vous pourrez interroger Louis Dreyfus, le président de son directoire, si vous ne l'avez pas déjà fait – consiste à faire comprendre la consommation digitale et l'évolution des modèles économiques. *Le Monde*, c'est une réussite exceptionnelle pour notre

pays, grâce aux abonnements numériques. Nous faisons le même travail avec *Le Figaro*, *Les Échos*, *Le Parisien*, afin qu'ils adaptent eux-mêmes leur modèle économique à la réalité de la consommation digitale.

Ces évolutions n'étaient pas faciles à comprendre. Il y a plus de quinze ans, certains de ces acteurs ont diffusé tout leur contenu gratuitement sur internet, en pensant que la publicité financerait tout – il ne s'agit pas de les blâmer.

Les partenariats avec les grandes plateformes permettent aux grands éditeurs et aux grands groupes de presse français, européens, américains, de retrouver les voies et les moyens de leur vie économique, donc de leur indépendance – *Le Monde* a publié de très bons résultats en 2021, quand le *New York Times* a 10 millions d'abonnés payants, ce qui lui donne une indépendance et une liberté totale.

Je crois donc, depuis très longtemps, que le partenariat installé entre les médias traditionnels et les plateformes est constructif.

Si le groupe M6 a signé un partenariat avec nous – vous connaissez son président... –, c'est bien que cela répondait à un de ses intérêts économiques. Nous avons un intérêt commun à construire ensemble de la valeur et à élaborer un nouveau modèle.

Les médias digitaux naissent. De nouveaux sites d'information se développent, comme Brut ou Konbini. Notre rôle est de les aider, et cela participe au pluralisme, il me semble.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Bien entendu, entre l'absence de régulation pour vos modèles et la régulation existante pour la presse et les médias, vous souhaitez que soit élaborée une nouvelle régulation. Mais s'agit-il de déréguler ce qui est déjà régulé, pour l'adapter à votre modèle, ou de vous faire rentrer dans le cadre global des principes édictés pour les autres ? Tel est l'enjeu. Par exemple, sur la question de la fusion entre TF1 et M6, et sur la définition des marchés pertinents, soit on régule le marché numérique, dans lequel votre position est dominante, soit on fait entrer le marché régulé de l'information dans le marché dérégulé du numérique. Les régulations anciennes ne fonctionnent pas totalement, mais l'absence totale de régulation, c'est la loi du plus fort et la disparition de la diversité.

Votre groupe, avec Google, capte 75 % des revenus du marché de la publicité numérique. Si l'on rassemble les deux marchés du télévisuel et du numérique, selon nos propres calculs, vous capteriez 54 % des revenus publicitaires unifiés.

Que pensez-vous de la fusion de TF1 et de M6 ? Les représentants de ces deux chaînes nous disent avoir intérêt à s'unir pour assurer une concurrence face à vous. On me dit que vous auriez un intérêt à cette fusion, car vous seriez moins en situation de monopole et d'abus de position dominante, ce qui vous faciliterait la vie par rapport à l'Autorité de la concurrence. Qu'avez-vous à répondre à cela ?

**M. Laurent Solly.** – Respectueusement, je ne peux pas vous laisser dire que nous serions un monopole ou que nous abuserions d'une position dominante. Nous ne reconnaissons pas les chiffres que vous avez donnés, selon lesquels nous capterions 75 % des revenus publicitaires du marché numérique national.

Ce n'est pas à une entreprise de définir un marché pertinent : c'est le rôle de l'Autorité de la concurrence. Cette dernière a mené une enquête, et va faire son travail. Je ne

peux pas répondre à votre question, car je n'ai ni les compétences d'équipe ni les compétences intellectuelles pour définir le marché pertinent. C'est un élément classique du droit de la concurrence et des autorités de régulation de la concurrence, qui vont bien faire leur travail.

Vous évoquez la régulation et les marchés pertinents. Il s'agit de deux sujets différents. La régulation globale, la modération des contenus qu'évoquait Mme Harribey est une chose. Dans mon esprit, elle est bien distincte de la régulation exercée par l'Autorité de la concurrence dans les marchés nationaux. Je ne peux pas vous répondre sur ce sujet, car il ne relève pas de mes compétences.

**M. Laurent Lafon, président.** – Cette audition est maintenant terminée. Monsieur, 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.*

### **Audition de M. Alain Weill, ancien président-directeur général d'Altice France**

**M. Laurent Lafon, président.** – Chers collègues, nous poursuivons nos travaux en auditionnant M. Alain Weill, président de *L'Express*.

Monsieur Weill, je ne crois pas travestir la réalité en vous qualifiant d'homme de média. Vous avez commencé votre longue carrière à Radio Cocktail en 1981, avant d'intégrer le groupe NRJ. En 2000, vous créez NextRadio et réussissez à redresser la station RMC. Votre entreprise complète son nom en NextRadio TV en 2005, suite à la création de BFM TV, aujourd'hui première chaîne d'information en France.

Vous menez par la suite diverses aventures dans la presse écrite, avec notamment le quotidien *La Tribune*. En 2018, le CSA autorise la prise de contrôle de NextRadioTV par SFR, pour former le pôle média d'Altice, dont vous prenez la présidence. Vous y avez quitté vos fonctions en juin dernier, mais exercez toujours les fonctions de président de *L'Express*, dont vous détenez 51 % des parts.

Votre carrière vous donne un éclairage singulier sur l'évolution des médias, leur place, et les contraintes dans lesquelles ils agissent aujourd'hui, au cœur des débats de notre commission d'enquête. Nous sommes donc heureux de vous entendre sur ces sujets.

Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat, et fera l'objet d'un compte rendu.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M Alain Weill prête serment.*

**M. Alain Weill, ancien président-directeur général d'Altice France et président de *L'Express*.** – Merci pour cette introduction très précise concernant mon parcours. Vous êtes remonté très loin, en évoquant Radio Cocktail et mes années étudiantes, dans une cave de la rue Mouffetard.

Je suis devenu entrepreneur en 1999 après avoir quitté NRJ. Cette dernière voulait reprendre RMC, mais ne pouvait le faire sans céder Rire & chansons, ce à quoi Jean-Paul Baudecroux a renoncé. À cette occasion, j'ai décidé de l'acquérir. J'avais préparé le dossier en tant que directeur général du groupe NRJ. Je voulais être entrepreneur, et cette occasion exceptionnelle m'a été présentée. J'ai trouvé des fonds d'investissement qui ont cru à mon projet industriel, plus que n'importe quel opérateur du secteur. Le fonds français Alpha est resté très fidèle, et a également permis de financer BFM TV. Nous avons redressé RMC, qui avait été contrôlée par l'État jusqu'en 1998 avant d'être rachetée par le groupe Pierre Fabre, qui a échoué à stopper vingt ans de pertes.

Puisque j'avais peu de moyens, je récupérais les médias dont personne ne voulait. Après le redressement de RMC, j'ai racheté BFM Radio à la barre du tribunal, 10 ans après sa création, et après 10 ans de pertes. Nous en avons fait la radio de l'économie.

Après ces deux expériences réussies est arrivé l'appel à candidatures pour la TNT. Arrivés à l'équilibre, le CSA pouvait donner une fréquence supplémentaire à TF1 ou à M6. Finalement, notre analyse selon laquelle un nouvel entrant était nécessaire pour apporter du pluralisme dans l'information, avec un acteur expérimenté, nous a permis d'être retenus. Notre projet était celui de la chaîne de télévision de l'économie, CNBC. Puisque LCI n'avait pas déposé de dossier pour passer sur la TNT gratuite, nous avons estimé qu'il y fallait une autre chaîne d'information, en plus d'iTélé. Nous avons donc modifié notre projet, dans l'intérêt général. Nous avons finalement signé une convention pour une chaîne d'informations générales et notamment économiques. Nous n'avons affronté aucune contestation. Dans l'aventure BFM, nous avons la conviction, dès le premier jour, que nous pourrions devenir numéro 1. LCI était hors-jeu en restant sur le câble et le satellite. Nous voyions en outre qu'iTélé n'était pas une priorité chez Canal. BFM devenait, dans le même temps, le sujet principal de notre entreprise.

Nous avons subi des moqueries. Notre budget s'élevait à 15 millions d'euros, contre 50 millions chez nos concurrents. Je ne pouvais pas dès le départ avoir une tour à Boulogne. Nous avons démarré avec nos moyens, avec la conviction que nous serions après plusieurs années la chaîne disposant du budget le plus important. Pour être numéro 1, nous devons avoir le plus de journalistes, et investir dans le contenu. Cette aventure a été exceptionnelle, et difficile. Nous avons souvent été critiqués comme un nouvel acteur ayant changé les habitudes dans le secteur. Je crois que nous lui avons aussi beaucoup apporté. Il est plus simple de critiquer que de voir les avantages. Nous avons beaucoup mieux suivi la vie politique, les campagnes électorales. Nous avons lancé la retransmission des meetings en direct dès 2007, et avons permis à tous les Français d'avoir les images du monde. Il n'est pas simple de gérer une chaîne en direct 21 heures par jour. En 15 ans, nous n'avons pas vu tellement de dérapages. Je suis très fier du travail accompli par toutes les équipes.

Après BFM TV, il y a eu RMC découverte, la chaîne du documentaire, puis RMC Story, après le rachat laborieux de Numéro 23. Le CSA avait retiré la fréquence au cédant. Nous avons attendu que le Conseil d'État lui donne raison pour pouvoir acquérir la chaîne. Le développement de notre groupe en a été retardé.

Finalement, en 2015, j'ai pris la décision de céder mon groupe pour deux raisons. D'abord, la multiplication des chaînes d'information. Notre audience s'élevait à 2,4 ou 2,5 %. BFM TV compte 12 millions de téléspectateurs par jour, soit l'audience du 20 heures de TF1 sur 30 minutes. Nous étions un acteur puissant dans l'information, mais nous apportions, je pense, beaucoup de pluralisme et d'indépendance. Il est légitime que les responsables du groupe TF1 aient voulu faire de LCI une chaîne gratuite. Que le régulateur et le législateur l'aient permis nous a considérablement mis en risque. Le nombre de chaînes d'information a poussé à la radicalisation. L'un de ces acteurs a craqué, et a créé un équivalent de Fox News, première chaîne d'information aux États-Unis, avant MSNBC, puis seulement CNN. Voulons-nous des chaînes d'opinion en France ? Nous identifions un intérêt du public pour celles-ci, mais un véritable équilibre doit être trouvé.

Ensuite, j'identifiais un risque dans la révolution digitale et le poids des télécoms dans la distribution des chaînes. Le Parlement a également avancé sur le sujet de la numérotation. La diffusion des chaînes de télévision passera de moins en moins par le hertzien, et de plus en plus par la fibre. La cession de NextRadio au groupe Altice a été très rapide. Patrick Drahi m'a vendu un projet. Nous avons réalisé tout ce que nous avons prévu. Au départ, je devais diriger tous les médias du groupe. Patrick n'avait aucune ambition sur les contenus. Simplement, BFM devait rester numéro 1, et les pertes dans la presse devaient être limitées. En raison de notre bonne entente, je suis finalement devenu président d'Altice France, et président de SFR, preuve que l'intégration s'était bien déroulée. Chez BFM, rien n'a changé. Hervé Beroud est toujours là. Marc-Olivier Fogiel a rejoint l'entreprise sous ma présidence. La chaîne n'a pas été déstabilisée sur le plan éditorial. L'actionnaire n'a jamais exercé de pressions, bien qu'il ait parfois pu réagir en tant que téléspectateur.

Les pressions reçues durant ma carrière venaient plutôt du monde politique. BFM a été critiqué pour avoir tendu son micro à Leonarda après l'intervention du Président de la République. La crise des gilets jaunes a également été reprochée aux médias. Il n'était pas facile de diriger une chaîne d'information dans cette période. Nous avons toutefois toujours cherché à montrer la vérité. Sinon, ce sont les réseaux sociaux ou Russia Today qui s'en chargent.

À la fin de cette période, difficile pour BFM TV, nous avons considéré que nous avons bien fait notre métier.

Ensuite, la concentration et le pluralisme doivent s'adapter à la révolution digitale. Les Gafam sont aujourd'hui omniprésents. Ils sont américains, monopolistiques, très utiles, et ont rencontré un succès incroyable. Ils demandent à chaque pays concerné de s'adapter, ce que nous ne faisons pas assez rapidement. Ils modifient beaucoup le marché en termes de publicité, d'information et de culture. Facebook, Twitter, Google, Netflix ou Amazon sont très présents dans les secteurs de l'information et de la production. Ces sujets nous concernent tous.

Le déploiement de la fibre rendra très rapidement la TNT obsolète. Dans moins de cinq ans, la quasi-totalité des Français y sera connectée. Tous les engagements pris visent à fibrer très rapidement la totalité des habitations. Avant de quitter Altice, j'ai inauguré de nouveaux centres d'exploitation de la fibre en régions, dans des zones rurales. Du jour au lendemain, les gens abandonnent la TNT pour aller sur la fibre, qui leur amène le replay et les plates-formes digitales.

Enfin, la publicité adressée va totalement changer le monde de la publicité à la télévision. Un nouvel âge d'or se présente pour cette dernière. Nous ne devons pas manquer ce rendez-vous. La télévision apportera le meilleur de deux mondes : la possibilité de cibler la publicité, ce dont les annonceurs ne peuvent plus se passer ; et une expérience créative que le digital sur le mobile ou sur ordinateur n'apporte pas.

Je suis favorable à la fusion TF1-M6. Avec *L'Express*, nous sommes candidats pour racheter une chaîne, Express TV, et créer un groupe autour d'une marque d'information forte, qui fêtera l'année prochaine ses 70 ans. Je crois à la convergence entre les médias. Pour que les marques de presse historiques réussissent, elles doivent moderniser intensivement leur organisation et leur fonctionnement. Disposer d'une chaîne de télévision nous apparaît être un projet très excitant. J'espère que nous parviendrons à convaincre les vendeurs.

Les régulateurs doivent faire évoluer leurs logiciels d'analyse dans la réalité du développement du numérique, sans quoi nous risquerons d'affaiblir les entreprises françaises, si elles ne peuvent pas se battre à armes égales, en investissant et en se développant. Le marché pertinent de la publicité ciblée me semble être celui du digital. L'enjeu de la fusion TF1-M6 est celui du pluralisme. Je pense que nous devons donner plus de pouvoir au CSA, pour l'heure limité pour revoir les conventions ou contrôler le pluralisme pour les chaînes.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Pourquoi vous auditionner pour parler de concentration, alors que vous n'êtes pas à la tête d'un grand groupe qui concentre ? Il m'a semblé intéressant de vous entendre sur votre propre expérience. Avec M. de Tavernost, vous nous avez longtemps indiqué être un professionnel des médias, indépendant par rapport au reste du paysage médiatique. Vous défendiez avec fierté cette marque de fabrique. Ensuite, vous avez jugé bon de vendre votre propriété à Altice, qui n'était pas présent dans le domaine des médias. Vous nous dites que ce rachat n'a rien changé. Votre point de vue a-t-il néanmoins évolué ? Cette fierté ne vous semblait-elle plus vivable dans le monde d'aujourd'hui ? Vous êtes-vous senti obligé, pour tenir, de passer sous la coupe de groupes intégrés pouvant posséder les tuyaux, produire du contenu, diffuser... ?

**M. Alain Weill.** – L'évolution de la réglementation autour des chaînes d'information et la volonté du pouvoir politique de faire passer LCI en gratuit ont grandement fragilisé le secteur. Avec deux chaînes, nous affichions 2,4 à 2,5 % de part d'audience. J'ai estimé qu'avec 4 chaînes, nous passerions sous les 2 %, équilibre de BFM TV. J'aurais fragilisé l'entreprise, et donc le groupe. Le céder à Altice visait à le mettre à l'abri. En plus de l'intérêt du vendeur, l'avenir de l'entreprise est très important. Le bilan de NextRadio TV au sein d'Altice est positif. Je n'ai pas de regrets.

Le projet de chaînes régionales que nous avons développé avec Patrick Drahi est passionnant. Il est aujourd'hui entravé par les règles anti-concentration. BFM reste petit par rapport aux grands groupes qui se constituent. Un nouvel entrant ayant l'ambition de devenir fort en démarrant sur l'information locale me semble assez sain à côté de France 3. Sur l'information nationale, c'est un acteur qui pèse dans le paysage aux côtés de grands groupes tels que TF1 et M6.

**M. David Assouline.** – Vous critiquez le fait que les autres médias ne soient pas indépendants lors d'auditions. Vous n'avez pas changé d'avis, bien que vous ayez été contraint à autre chose ?

**M. Alain Weill.** – Je n’ai absolument pas changé d’avis. Qu’un groupe indépendant comme le nôtre ait bien réussi dans l’information était un plus. Le CSA l’a rendu possible, mais un autre CSA a rendu la situation bien plus compliquée en préférant renforcer un groupe existant, et en prenant le risque d’affaiblir un groupe indépendant.

**M. David Assouline.** – Certains points de vue étayés, et respectables, considèrent qu’il faut aujourd’hui que les médias soient possédés par des groupes assurant d’autres activités. D’autres ajoutent que c’est l’idéal. Vous considérez que ce monde protégeait beaucoup plus son indépendance et sa créativité en étant d’abord médiatique.

Ensuite, vous indiquez qu’il n’y avait plus de place avec les quatre chaînes d’information. Vous dites que l’audience d’une journée sur BFM est égale à 30 minutes d’audience sur TF1 le soir. Il s’agit du nombre de téléspectateurs, et non du temps passé. L’impact de structuration de l’opinion pour chaque auditeur est plus important sur une chaîne d’information en continu que lorsqu’il regarde le 20 heures quelques minutes. La réception du message et son caractère répétitif ne devraient-ils pas être pris en compte ?

**M. Alain Weill.** – De mémoire, la durée d’écoute sur BFM avoisine les 20 minutes, voire moins si l’actualité n’est pas très forte, et bien évidemment plus en cas d’actualité très forte. Seuls les professionnels l’allument du matin au soir. Sur une chaîne d’opinion, c’est différent. Fox News est la première chaîne d’information aux États-Unis, parce qu’elle propose de vrais shows d’actualité avec des personnalités engagées. Les téléspectateurs regardent alors la totalité du programme. Pour une chaîne factuelle, la durée d’écoute est plus courte.

**M. David Assouline.** – Pouvez-vous assurer que l’absorption par SFR n’a rien changé aux structures des rédactions existantes, y compris dans la presse écrite ? Votre réputation dit que votre prise d’un titre ou d’une entreprise de média s’accompagne souvent d’une réduction assez importante du personnel.

**M. Alain Weill.** – Il est obligatoire de prendre des mesures face à une entreprise qui perd énormément d’argent, parce que des erreurs ont été commises par d’autres directions. C’est pour cette raison qu’il existe en France l’assurance chômage et d’autres systèmes visant à amortir les difficultés liées à ces périodes très difficiles. Dans le secteur, les gens partent avec un à deux ans de salaire, en plus d’un accès à une assurance chômage par la suite. Nous essayons de les accompagner avec des plans de reconversion et de formation.

Ce qui est important, c’est d’avoir envie de sauver des entreprises, comme ce fut le cas chez RMC ou BFM Radio.

**M. David Assouline.** – Et pourquoi pas La Tribune ? Pensez-vous qu’il n’y a de la place que pour un journal économique dans le pays, y compris en termes d’audience ? Maintenant, il ne reste que les Échos, et la Tribune sur le net. Ce pluralisme en termes d’information économique était pourtant pertinent.

**M. Alain Weill.** – La Tribune était en difficulté depuis son origine. J’ai pris ce journal en 2007. Bernard Arnault voulait racheter les Échos. Il cherchait un repreneur qu’il a accompagné pour la cession. La crise économique est arrivée. Plus d’introductions en bourse, plus de publicités financières, plus d’annonceurs. J’ai préféré me concentrer sur BFM, qui était jeune, et j’ai cédé l’entreprise pour son prix d’achat à un autre actionnaire.

En effet, le pluralisme est très important, dans la presse économique comme ailleurs. Je ne doute pas que BFM Business y contribue à côté des Echos, avec une audience souvent supérieure grâce à la puissance de la radio et de la télévision. Il est toujours bon d'encourager le pluralisme, si ça se fait naturellement.

**M. David Assouline.** – Je parlais de la presse écrite. BFM Business n'est pas un journal.

Vous avez procédé à plusieurs plans sociaux chez *L'Express*, avec une utilisation assez importante des clauses de cession. Combien le journal comptait-il de cartes de journaliste à votre arrivée ? Combien en reste-t-il ?

**M. Alain Weill.** – Nous pouvions procéder à des plans sociaux, ou laisser mourir l'entreprise. Il fallait réparer les erreurs ayant été commises. En outre, l'âge d'or de la presse écrite est passé. Elle retrouvera, j'en suis certain, une période beaucoup plus favorable, peut-être pas sous format papier. Nous n'en sommes pas loin, raison pour laquelle je crois en l'avenir de *L'Express*. Pour autant, il faut s'adapter. Si on n'a pas le courage de le faire, on met l'ensemble de l'entreprise en danger.

*L'Express* compte aujourd'hui 65 cartes de presse – contre 95 pour *The Economist*, que nous prenons en exemple. Leur nombre est cohérent avec notre projet éditorial. Il nous permet d'atteindre un niveau de qualité compatible avec la pérennité et l'ambition du journal.

**M. David Assouline.** – S'agit-il bien d'emplois à plein temps ?

**M. Alain Weill.** – Il s'agit de 65 cartes de presse de salariés, en plus de plusieurs dizaines de pigistes.

**M. Laurent Lafon, président.** – Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur votre projet de chaîne *Express TV* ? En quoi ne serait-elle pas une chaîne d'information ?

Vous avez demandé un renforcement des pouvoirs de l'ARCOM, notamment pour contrôler le pluralisme. Pouvez-vous clarifier les besoins supplémentaires que vous souhaiteriez voir mis en place ?

**M. Alain Weill.** – Le nombre de candidats prêts à investir dans la presse est faible. Au regard de mon expérience professionnelle, le projet *Express TV* m'apparaît toutefois intéressant. Je ne suis pas un grand mécène de la presse. Ma démarche vise tout de même à prendre beaucoup de risques pour assurer la pérennité d'une marque qui nous a fait rêver lorsque nous étions plus jeunes. Nous sommes obligés, tous ensemble, de réussir. L'année prochaine, nous fêterons les soixante-dix ans de *L'Express*. Lorsque j'ai repris le journal, il perdait 12 millions d'euros. Nous en avons perdu 6 en 2020, 2 en 2021, et nous serons positifs cette année.

**M. David Assouline.** – Vous dites donc qu'il n'y a eu aucune rupture de ligne éditoriale depuis Jean-Jacques Servan-Schreiber ?

**M. Alain Weill.** – J'ai fait en sorte de conserver l'ADN du journal. Avant de le racheter, je suis allée voir Jean-Louis Servan-Schreiber, qui avait beaucoup aidé son frère, et qui avait amené le modèle du *Time* magazine. Il m'a beaucoup soutenu, a parlé aux salariés et a pris part aux réunions de lancement. Nous avons tenu compte de ses avis éclairés. Nous



avons conservé l'état esprit d'un journal libéral sur le plan économique et sociétal. Nous poursuivons la ligne éditoriale originale de *L'Express*.

**M. Laurent Lafon, président.** – Et le projet de télévision ?

**M. Alain Weill.** – Je crois que les groupes doivent aujourd'hui être plurimédia et convergents. *L'Express* fait de l'écrit, mais aussi du podcast. Nous voulons aller vers l'image.

Une opportunité de vente de chaîne me semble intéressante. Nous comptons rester sur la même cible que *L'Express*, à savoir les CSP+ au sens large, soit un quart de la population française, et plutôt les 25-49 ans. Nous voulons proposer une chaîne culturelle, avec des talk-shows, du documentaire, de la fiction, des programmes sur la culture, le spectacle, le cinéma et la mode, avec une part importante liée au linéaire tout en misant immédiatement sur le délinéarisé et le *replay*. Sur le plan publicitaire, nous imaginons un projet cohérent avec à la fois le journal papier, le journal digital, les podcasts et ce projet de chaîne de télévision.

**M. Laurent Lafon, président.** – Et l'ARCOM et le pluralisme ?

**M. Alain Weill.** – Le pluralisme tel qu'on le percevait il y a quelques années évolue. Avant, on pensait au temps de parole des partis représentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Avec CNews, on a vu apparaître une chaîne de débats, d'opinion, qui nécessite sans doute de nouvelles façons d'analyser et d'animer ce secteur de la part du régulateur. Peut-être qu'à côté de CNews, il faudrait d'autres chaînes d'opinion parmi les quatre chaînes d'information.

**M. David Assouline.** – Vous, connaisseur des chaînes d'information, nous dites que c'est une chaîne d'opinion ?

**M. Alain Weill.** – Oui, c'est une chaîne de débats. Je crois que les éditeurs de la chaîne ne le contestent pas. Être une chaîne de débat ou d'opinion n'est pas négatif.

**M. David Assouline.** – Vous avez dit « une chaîne d'opinion ».

**M. Alain Weill.** – Oui. Ils font moins de journaux que BFM. Il y a plus de débats, qui rencontrent le succès. C'est une expérience intéressante. Le CSA doit s'assurer que l'offre est équitable sur l'ensemble du paysage audiovisuel.

**M. David Assouline.** – Je comprends que vous n'êtes pas opposé aux chaînes d'opinion, si elles sont plusieurs afin de respecter le pluralisme et d'atteindre un certain équilibre.

**M. Alain Weill.** – Oui. Dans un paysage à quatre chaînes, le groupe Vivendi a pris une décision assez raisonnée et efficace. L'intérêt du public est important. Ensuite, il revient au CSA de veiller au respect du pluralisme.

**M. David Assouline.** – Les chaînes d'information ne sont pas des chaînes d'opinion. Avec votre regard de connaisseur, vous estimez qu'il s'agit d'une chaîne d'opinion, et qu'il devrait y en avoir d'autres. Ce n'est pas ce qui est conclu avec le CSA. Vous préconisez donc de modifier le cahier des charges, ou du moins l'engagement des chaînes d'information, pour qu'elles puissent être des chaînes d'opinion, si elles le souhaitent.

**M. Alain Weill.** – Je ne veux pas porter de jugement sur le respect ou non de la convention de la part de CNews.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Elle doit être similaire à celle de BFM. C’est une chaîne d’information.

**M. Alain Weill.** – Il est compliqué de savoir qui représente quel bord. Il est sans doute nécessaire que le CSA dispose d’autres indicateurs en plus du temps de parole des groupes représentés à l’Assemblée nationale.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Qu’accepte la République lorsqu’elle donne une fréquence ? Ce n’est pas uniquement la diversité des idées qui pose question, mais aussi ce qui peut être acceptable. Si la liberté d’expression existe, ces mêmes expressions ne doivent pas nuire aux autres.

**M. Alain Weill.** – La chaîne a évolué et rencontre son succès. À un moment où le hertzien perd de son pouvoir, il peut être pertinent de revoir le fonctionnement de la télévision et le sujet du pluralisme. Dans quelques années, le poids des conventions associées à l’utilisation d’une fréquence appartenant au domaine public n’existera plus, après la fin de la TNT. Nous devons tenir compte de la transformation rendue nécessaire par l’évolution technologique.

**M. Laurent Lafon, président.** – Placeriez-vous Express TV comme une chaîne d’opinion ?

**M. Alain Weill.** – Je ne vais pas créer la cinquième chaîne d’information française, alors qu’elles sont déjà trop nombreuses. Il s’agirait d’une chaîne culturelle, qui s’adresserait au public détaillé plus tôt.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Sur le modèle de Paris Première ?

**M. Alain Weill.** – C’est une bonne référence.

**Mme Monique de Marco.** – Vous détenez 51 % des parts de *L’Express*. Êtes-vous favorable à un droit d’agrément qui permettrait aux salariés et journalistes de pouvoir refuser la cession ou de chercher un repreneur si leur journal changeait à nouveau de propriétaire ?

**M. Alain Weill.** – Dans l’hypothèse d’une cession, les salariés sont consultés dans des process assez complets et longs. Pour autant, je ne pense pas qu’ils doivent avoir une forme de droit de préemption lors d’une cession, puisqu’ils ne disposent pas de tous les éléments pour assurer le développement et le changement d’actionnaire.

**M. Michel Laugier.** – Vous avez vous-même constitué un groupe dans un univers peuplé d’acteurs disposant de moyens financiers beaucoup plus importants. Justement, quelles difficultés avez-vous rencontrées face à ces derniers ? Vous avez commencé, comme beaucoup, par racheter des entreprises en difficulté financière. D’où viennent les fonds vous ayant permis de racheter RMC ?

Pensez-vous aujourd’hui que vous pourriez refaire le même parcours, dans ce contexte d’évolution du monde médiatique ?

Enfin, avez-vous tenté de garder la même indépendance des rédactions à mesure du développement de votre groupe ?

Comme cela a été dit sur BFM, « vous pouvez rester calme, ça se passera bien au Sénat ».

**M. Alain Weill.** – Je suis très attaché à l’indépendance des rédactions. Je n’étais un risque ni pour RMC, ni pour BFM TV, ni pour *L’Express*. Il m’est arrivé de protéger nos rédactions contre des pressions politiques ou commerciales.

**M. Michel Laugier.** – Aucun sujet ne s’est jamais posé concernant SFR ?

**M. Alain Weill.** – En tant que président de SFR, je n’ai jamais pu être interviewé sur BFM Business, comme les présidents de Free, d’Orange ou de Bouygues Telecom ont pu l’être. Les journalistes étaient mal à l’aise avec le sujet. Je ne me suis jamais battu, car ce n’était pas vital. Pour autant, ce n’était pas normal. Les invités, quels qu’ils soient, doivent être traités de la même manière. Si les résultats de SFR sont mauvais, on le dit. Il ne sera reproché à personne de dire la vérité.

**M. David Assouline, rapporteur.** – J’ai évoqué avec M. Drahi le cas particulier d’un rédacteur de capital qui collaborait avec BFM Business, et qui a été écarté après certains propos.

**M. Alain Weill.** – Patrick Drahi ne connaissait pas ce sujet, qui n’était pas un évènement.

BFM et Capital étaient partenaires pour réaliser une émission sur les cryptomonnaies. Capital a publié des articles dénigrants et inacceptables, ne rendant pas compatible un partenariat harmonieux entre les deux entreprises. L’émission confiée au journaliste de Capital s’est arrêtée, mais l’individu en lui-même n’a jamais été remis en cause.

Il est dans l’intérêt de tout le monde que les rédactions soient indépendantes. L’auditeur, le téléspectateur ou le lecteur n’est pas dupe s’il ressent un manque de transparence. La qualité éditoriale est indispensable pour avoir de l’audience. Ceux qui ne respectent pas cette indépendance le paieront cher. Je n’ai jamais eu de problème, ni à RMC, ni à BFM, ni à *L’Express* en ce sens. J’attends la charte d’indépendance du journal depuis six mois, mais il n’y a pas de pression, parce qu’il n’y a pas de problème. Les journalistes travaillent très librement, ce qui ne signifie pas que je ne m’intéresse pas aux contenus, simplement d’un point de vue qualitatif, et pas du tout politique ou commercial.

Lorsque j’ai repris RMC en 1999, je me suis tourné vers un fonds d’investissement que j’avais eu l’occasion de croiser. Ses gérants m’ont suivi lorsque je leur ai raconté mon histoire. J’ai d’abord été actionnaire majoritaire. Au lancement de BFM TV, nous avons introduit le groupe en bourse, meilleure manière d’être indépendant. Le fonds est parti. J’avais la majorité des actions en droit de vote. Je contrôlais totalement l’entreprise, et je me suis senti très libre. Je n’avais pas de pression d’actionnaires, quels qu’ils soient.

**Mme Sylvie Robert.** – En tant qu’ancien PDG d’Altice, verriez-vous d’un bon œil le rapprochement avec Iliad ? Il diminuerait le nombre d’opérateurs, mais permettrait de consolider ce groupement.

Ensuite, dans votre projet de chaîne, iriez-vous jusqu'à produire des contenus et acheter des studios afin de diversifier votre approche et de créer un groupe plurimédia ?

Enfin, estimez-vous aujourd'hui que les contenus sont suffisamment diversifiés en France ?

**M. Alain Weill.** – Je ne suis pas certain d'être très compétent, aujourd'hui, pour parler du secteur des télécoms. Je sais toutefois que les États-Unis et la Chine comptent chacun trois opérateurs mobiles. En Europe, il y en a cent. Nous avons besoin d'acteurs plus puissants en lieu et place de cette multitude de petits opérateurs.

Ensuite, Express TV n'est aujourd'hui qu'un projet. Nous n'avons pas encore convaincu les actionnaires vendeurs de nous retenir.

J'ai envie de relancer une entreprise dynamique dans le secteur des médias. L'équipe, jeune, compte de très grandes compétences et connaît bien le monde du digital. 35 des 108 collaborateurs de *L'Express* ont 30 ans et travaillent dans le digital. Les entreprises de presse doivent se transformer et découvrir des métiers qu'elles ne connaissaient pas jusqu'à alors : le digital, le marketing digital, les développeurs. Cet enjeu rend nécessaire des restructurations et réorganisations pour faire venir des gens qui maîtrisent un nouveau métier. Cette aventure naissante est très motivante. Il faut convaincre les actionnaires. L'autorité de la concurrence et le CSA doivent approuver la fusion. Nous sommes encore très loin du lancement de la chaîne. L'idée de reconstruire un groupe en partant d'une petite plate-forme, avec une marque exceptionnelle, est très enthousiasmante.

Sur la diversité des programmes à la télévision, je crois que l'offre n'a jamais été aussi large. Les contenus sont si nombreux que nous ne les connaissons pas. Ils sont d'assez bonne qualité. L'engagement des plates-formes d'investir en France est également très positif. Je crois que la diversité existe, ce qui ne nous empêche pas d'amener encore de nouveaux projets. Il ne faut pas, en revanche, multiplier le même format.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Alors que la durée d'écoute de la télévision linéaire en France diminue d'année en année, vous avez déclaré qu'elle menait de l'avenir, même si elle devait se transformer. Qu'entendez-vous par « transformation » ? Pensez-vous au contenu des émissions, des publicités ? Vous semblez assez enthousiaste quant à la publicité ciblée, qui, selon vous, va tout changer.

**M. Alain Weill.** – La télévision linéaire traditionnelle va connaître une baisse exponentielle. Les enfants ne la regardent plus beaucoup, quoi que. Malgré les déclarations, les chiffres de Médiamétrie restent rassurants.

La télévision dispose aujourd'hui des outils pour rebondir assez rapidement. Il a fallu plus de vingt ans à la presse écrite pour trouver son modèle économique, la publicité digitale n'étant pas suffisante pour assurer le redressement de ces entreprises. Aujourd'hui, le *New York Times* compte 9 millions d'abonnés, et en vise 15. Nous en comptons 100 000, et en visons 200 000, en France, mais aussi à l'étranger, puisque le digital offre cette opportunité. Nous voulons faire de *L'Express* la marque des *leaders* d'opinion francophones. La télévision n'attendra pas vingt ans pour rebondir. Elle a le *replay* et la publicité adressée. Elle est très puissante. BFM, c'est 12 millions de téléspectateurs par jour, mais TF1 en compte 35 ou 40 millions. Même si l'audience baisse, la télévision restera puissante de longues années en linéaire pour attirer les annonceurs avec la publicité adressée. Le *replay* constitue en outre une

solution immédiate à la volonté des gens de choisir l'heure à laquelle ils consomment leur programme.

Je crois en revanche que la télévision doit évoluer en allant davantage vers les contenus qui ont moins de sens en délinéarisé. Je crois aux programmes en direct, au sport, au spectacle vivant.

Si je fais preuve d'un certain optimisme, les années à venir seront tout de même assez agitées pour le secteur de la télévision en général.

**Mme Laurence Harribey.** – Imaginez-vous un avenir pour le fait régional dans celui de la télévision et la presse ? A-t-il une place, et à quelle condition ? Peut-il constituer un élément de la pluralité ?

**M. Alain Weill.** – En France, nous sommes très en retard sur l'information locale, notamment dans le secteur de l'audiovisuel. En plus de France 3, des chaînes régionales ont existé. Elles n'ont jamais vraiment fonctionné, car leur modèle économique était difficile. Avec BFM TV et BFM régions, nous avons pu faire une chaîne d'information de qualité avec des moyens beaucoup moins importants qu'hier. Il y a quelques années, trois ou quatre personnes devaient se déplacer sur le terrain pour faire un sujet. Aujourd'hui, les journalistes sont équipés d'iPhone et ramènent leurs images. Toute la technique de BFM Régions est gérée depuis Paris. Peu de personnel technique ou administratif est donc nécessaire. Tout est concentré sur la rédaction, puisque le contenu est clé.

Oui, les programmes locaux sont très importants. La France a pris du retard parce qu'elle a des règles. On a voulu protéger la presse quotidienne régionale, sans doute à juste titre. En empêchant des acteurs nationaux d'aller sur des marchés locaux, on a perdu sur les deux tableaux. La presse quotidienne régionale est très élevée, et n'est pas en grande forme. Les chaînes nationales, quant à elles, n'ont pas pu se développer sur le terrain local.

Nous observons également un retard sur le plan économique. L'impossibilité pour des entreprises locales d'accéder à des médias locaux puissants est négative pour notre pays et pour la croissance.

Enfin, les chaînes locales ne peuvent pas réussir en étant numérotées 112 ou 215. Aux États-Unis, la chaîne locale est numérotée 1.

**M. Laurent Lafon, président.** – Il est toujours intéressant de vous entendre, au vu de votre connaissance du secteur. Merci beaucoup.

*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**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête avec l'audition de Sébastien Missoffe, directeur général de Google France. 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 Missoffe, vous étiez déjà venu devant la commission de la culture le 28 juin dernier pour évoquer notamment la question des droits voisins, sur laquelle nous allons revenir. La société que vous représentez, de par son poids économique et son importance dans la vie quotidienne d'une immense majorité de nos concitoyens, ne pouvait pas être ignorée dans le cadre de la commission d'enquête sur la concentration des médias. Google représente une capitalisation boursière de 2 800 milliards de dollars et a annoncé la semaine dernière un bénéfice de 76 milliards de dollars – l'équivalent du chiffre d'affaires de sociétés comme le groupe Moët Hennessy Louis Vuitton (LVMH). Cette puissance, qui par bien des aspects vous rapproche d'un État, ne pouvait bien entendu pas aller sans son lot de controverses.

En effet, que vous en récusiez ou pas le terme, vous êtes bien aujourd'hui pour beaucoup un média à part entière, par votre capacité à fournir à chacun, *via* le moteur de recherche, des informations personnalisées, et également par la proportion plus que significative des ressources publicitaires que vous percevez, pour beaucoup, au détriment de la presse écrite notamment.

Vous le voyez, nos interrogations sont nombreuses, et nous sommes donc impatients d'ouvrir ce temps d'échange avec vous.

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 Missoffe, 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. Sébastien Missoffe prête serment.*

**M. Sébastien Missoffe, directeur général de Google France.** – Je suis avec attention les travaux de votre commission depuis plusieurs semaines et mesure pleinement l'importance de ces enjeux. Google compte aujourd'hui en France plus de

1 400 collaborateurs, qui travaillent à Paris, à Grenoble, mais aussi dans nos ateliers numériques de Rennes, Nancy, Saint-Étienne, Montpellier ou Bordeaux. Nous sommes convaincus que la réussite de la France dans le numérique passe autant par la technologie que par son appropriation par les individus. Cet engagement prend tout son sens dans les régions. Depuis que j'ai rejoint Google il y a seize ans, j'ai vu combien les usages liés à internet ont bousculé tous les secteurs, en particulier celui des médias.

J'évoquerai tout d'abord le rôle de Google dans l'accès à l'information.

Les Français s'informent de plus en plus *via* des solutions numériques : comme le suggérait en avril 2021 l'Observatoire de la presse et des médias, 72 % des lectures de presse sont effectuées en ligne. Les réseaux sociaux se sont imposés au côté des médias.

Sur un moteur de recherche, l'accès à l'information est un peu différent, car l'action de l'internaute est nécessaire. On ne cherche pas l'information, on cherche où la trouver. Par exemple, à la question proposée sur Google : « Comment s'inscrire sur les listes électorales ? », le premier lien est le site du service public. Nous ne donnons pas la réponse, nous indiquons où la trouver. Pour une requête sur l'actualité, l'utilisateur reçoit une offre multiple de points de vue à travers plusieurs sources. Pour une recherche sur le nom d'un candidat à l'élection présidentielle, défilent dans un carrousel des titres issus de plusieurs publications. Les principes sont très simples : offrir du choix pour les utilisateurs et du contrôle pour les éditeurs, qui peuvent indexer ou non les contenus.

Dans ce contexte, Google continue à jouer un rôle clé : être un acteur engagé sur le pluralisme, en offrant ce choix de liens divers. Cet accès à l'information plurielle a permis l'émergence de nouveaux médias indépendants et de nouveaux formats destinés à des audiences souvent plus jeunes qui s'informent autrement, notamment sur YouTube.

J'évoquerai ensuite l'engagement de Google avec les médias.

Notre première contribution aux médias, c'est le trafic que nous apportons. Quand un utilisateur pose une question à Google sur un sujet d'actualité, la réponse est apportée sous la forme d'un extrait avec un lien vers le site du média. À l'échelle européenne, c'est 8 milliards de clics par mois. Nous aidons aussi les médias à comprendre ces audiences et à les monétiser. Les éditeurs de presse peuvent en effet choisir nos solutions pour afficher des publicités sur leur site. Nous leur reversons ensuite plus des deux tiers des revenus, soit 4 millions d'euros de revenus pour chacun de nos partenaires les plus importants.

Nous travaillons aussi sur d'autres pistes susceptibles de favoriser l'indépendance économique des médias. Je pense en particulier aux abonnements. En 2021, nous avons lancé une nouvelle fonctionnalité « S'abonner avec Google », pour permettre aux titres de presse de réduire les frictions *via* l'abonnement en ligne. Nous avons déjà accompagné 7 titres, et les premiers résultats sont très encourageants, avec plus de 112 000 abonnements.

Le deuxième pilier est l'innovation. Nous aidons les médias dans la transition numérique de leur production journalistique à hauteur de 85 millions d'euros depuis 2013 au travers de différents fonds de soutien à la presse.

Le troisième pilier est la rémunération des droits voisins. Nous avançons dans le cadre de la transposition française de la directive européenne. À cet égard, nous avons signé un accord avec l'Agence France-Presse (AFP) en novembre dernier. De plus, nous

poursuivons les avancées significatives avec l'Alliance de la presse d'information générale (APIG), notamment sur la contractualisation de nos accords. Nous échangeons également régulièrement avec le Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM) dans le but de trouver un accord rapidement.

Je terminerai par notre place dans l'écosystème publicitaire.

La publicité sur les formats numériques est très dynamique depuis plusieurs années, cela a été dit à de nombreuses reprises. Une partie de cette croissance a été tirée par l'arrivée de centaines de milliers d'annonceurs, de toutes tailles. Pour quelques euros par semaine, un restaurant de province peut acheter un mot clé sur Google et afficher un lien de publicité de son établissement ciblé en direction de certains consommateurs. Ce sont toujours les annonceurs qui arbitrent les usages en fonction de leurs objectifs de campagne et du retour sur investissement, quel que soit le support. Cette convergence des usages aboutit à une convergence des investissements publicitaires. En France, 15 millions de Français regardent chaque mois YouTube sur leur télévision. Cette différenciation entre format numérique et linéaire correspond de moins en moins à la réalité des usages hybrides.

En conclusion, je tiens à vous redire combien nous mesurons l'importance de ces débats. Nous sommes engagés avec tous les acteurs concernés pour créer les conditions d'une information diverse et de médias indépendants.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Cette audition est pour nous importante, je l'ai dit hier au représentant de Facebook. Le nom de votre société a été cité à de nombreuses reprises lors de nos auditions, notamment par de très grands propriétaires de médias français. Ceux-ci justifient leur stratégie par la concurrence impitoyable des géants américains dont vous faites partie.

Pourriez-vous préciser votre statut ? Vous êtes un hébergeur, ce qui vous impose des obligations – financières, fiscales, réglementaires – différentes de celles d'un éditeur. Or vous n'admettez pas que vous êtes un média qui produit de l'information, même s'il ne la « crée » pas à proprement parler. Par les algorithmes, vous effectuez une action de sélection, qui est le travail premier d'un comité de rédaction journalistique. Comment pouvez-vous continuer à opposer un statut de « moteur de recherche » qui est pour le moins réducteur ? Entre celui-ci et l'éditeur, une voie intermédiaire pourrait être imaginée.

Pour les droits voisins, j'ai constaté une évolution de votre part. Au lendemain de la promulgation de la loi en France, le président de Google News restait arc-bouté sur ses positions. Il ne s'estimait pas redevable de la captation publicitaire envers les producteurs de l'information, considérant qu'il s'agissait d'un service rendu. Selon lui, Google pouvait néanmoins, en bon mécène, apporter une contribution volontaire à la presse. Vous avez finalement reconnu le principe du droit voisin dans un communiqué. Ne le niez-vous pas aujourd'hui ? Où en sommes-nous des négociations que vous avez engagées après les condamnations de l'Autorité de la concurrence ? Dans quels délais la finalisation pourrait-elle intervenir ? Les sommes sont-elles discutées, et pour quels volumes ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Les questions posées sur Google sont extrêmement diverses. Le moteur de recherche continue à jouer un rôle extraordinaire, en identifiant parmi des centaines de milliards de pages partout dans le monde celles qui répondent à la question. Cela reste un grand défi technologique qui est au cœur du lien de confiance avec les utilisateurs. Lorsqu'il s'agit d'une information concernant l'actualité, le traitement ne sera pas



le même que pour la définition d'un mot, par essence peu variable dans le temps. Chez Google, ce sont des ingénieurs et non des journalistes qui indexent les pages afin de trouver l'information adéquate. Je précise que nous donnons non pas une réponse, mais des éléments de réponse.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous donnez au moins de l'information sur l'information.

**M. Sébastien Missoffe.** – Nous sommes un moteur de recherche qui indexe des sites et indique où trouver la réponse à une question donnée.

Sur les droits voisins, j'évoquerai d'abord les montants, le sujet le plus important. Il s'agit d'un droit et non d'une subvention. Nous travaillons depuis plusieurs années avec la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem), ou encore la Société des auteurs dans les arts graphiques et plastiques (ADAGP), sur des œuvres protégées. Nous avons eu des discussions voilà quelques années sur les enjeux des grandes transformations dans le monde de la musique. Des accords ont été finalisés : 4 milliards de dollars ont été partagés l'an dernier aux ayants droit.

Nous reconnaissons les droits voisins, je le confirme devant vous. Mais il a fallu trouver en premier lieu l'assiette. À ce propos, vous visez notre lenteur. Nous avons des défauts, mais nous sommes très exigeants sur le respect des principes partout dans le monde. L'assiette a donc été calculée sur les revenus générés sur des pages de Google sur lesquelles apparaissaient des sites d'éditeurs de presse *via* un lien. Les revenus sont partagés avec les éditeurs de presse. Il existe d'autres solutions comme Google Actualités. Les revenus y étant inexistant, nous avons réfléchi à un forfait. Nous avons ensuite travaillé avec les associations et les éditeurs pour que les règles communes soient les plus transparentes et non discriminantes possible.

**M. David Assouline, rapporteur.** – S'agissant des enjeux de la concentration en France, le projet de fusion de TF1 et de M6 réveille un débat qui concerne l'ensemble des acteurs des médias, à savoir le marché pertinent de la publicité. Il existe deux marchés considérés comme tels : l'audiovisuel et le numérique. Google est en situation de quasi-monopole, puisqu'il détient avec Facebook / Meta 75 % de parts de marché. Pour que la fusion TF1/M6 ne produise pas un abus de position dominante, l'idée a été émise de fusionner les deux marchés. Cette solution vous laisserait un peu plus de 50 % du marché. Quelle est votre analyse à ce sujet ? Je ne vous demande pas d'émettre une position sur une quelconque fusion ou de remplacer l'Autorité de la concurrence.

**M. Sébastien Missoffe.** – Je n'ai aucune légitimité pour avoir une position arrêtée sur ce sujet. Néanmoins, je peux apporter mon témoignage. J'ai travaillé dix ans au sein d'équipes marketing d'un groupe de cosmétique français, et j'ai rejoint Google il y a seize ans. J'ai parlé avec des milliers d'annonceurs. Ils veulent toucher les audiences, qui passent de plus en plus de temps sur les formats numériques. Ils sont très attentifs au retour sur investissement pour identifier les médias les plus utiles pour eux. Dans la presse, on trouve de la publicité traditionnelle, mais aussi le *display*. Ces formats évoluent vers une plus grande convergence. Ce phénomène va s'accélérer sur le marché de la télévision, avec la publicité ciblée et les télévisions connectées.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous trouvez donc logique que cette fusion des deux marchés s’opère.

**M. Sébastien Missoffe.** – Je constate que les annonceurs regardent aujourd’hui les formats sans les séparer. Sur un certain nombre de nos formats, par exemple sur YouTube, nous sommes en concurrence avec la télévision.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je voudrais revenir sur l’information. Même si vous n’êtes pas éditeur, vous avez un rôle de présentation par la hiérarchisation des algorithmes. Comment fonctionnent-ils et quels sont les critères pour arriver en tête ? Des notions de pluralisme de l’information sont-elles prises en compte par ces algorithmes ? Les prestations fournies en vertu d’accord avec des éditeurs peuvent-elles avoir des conséquences sur la présentation de leurs articles ?

**M. Sébastien Missoffe.** – La présentation de l’information repose sur des équipes d’ingénieurs dédiées avec lesquelles nous n’avons aucun lien, afin que nos interactions diverses n’aient aucune influence sur le résultat présenté. C’est le cœur de la confiance que placent les consommateurs dans ces moteurs de recherche. De la même façon, la publicité a toujours été identifiée comme telle de façon très claire. Il y va de la qualité de l’expérience des utilisateurs de Google, qui se reconnaissent dans les résultats très divers du carrousel qui s’affiche.

Concernant la hiérarchisation, une plus grande transparence est attendue. Nous avons publié à cet égard un rapport sur les méthodes utilisées, algorithmes ou vérifications individuelles, pour chaque secteur d’activité.

**M. Laurent Lafon, président.** – Afin de mieux comprendre la répartition du marché publicitaire entre le numérique et les médias traditionnels, pourriez-vous nous indiquer comment vos revenus se répartissent-ils ? Auriez-vous des chiffres précis en fonction de la taille des annonceurs ou de la cible, nationale ou locale ?

**M. Sébastien Missoffe.** – La publicité sur les moteurs de recherche est particulière en ce qu’elle est souvent mondialisée. Un hôtel de Bretagne pourra s’afficher aux États-Unis, et inversement. Cette dimension géographique d’import-export est quelque peu délicate à définir.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous voudrions appréhender l’effet de transfert dans le temps entre la télévision et le numérique pour les gros annonceurs ? Cela représente-t-il une part importante de vos revenus publicitaires ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Je n’ai pas ces données brutes, car nous ne partageons pas le montant entre les annonceurs historiques et les plus petits. La publicité sur YouTube génère 18 milliards de dollars pour le monde, et probablement quelques centaines de millions en France. Certains des annonceurs traditionnels ont transféré une partie de leur budget sur ce site, mais les ordres de grandeur ne sont pas très significatifs dans ce cas.

**M. Michel Laugier.** – La concentration des médias, les plateformes internationales : deux mondes s’affrontent, avec des conséquences importantes en termes d’audience et de marché publicitaire. Quel est le montant de vos recettes publicitaires en France sur les 76 milliards de dollars qu’a évoqués M. le président ? Votre positionnement perturbe-t-il le monde médiatique français ? Les recettes publicitaires sont exponentielles au

détriment de la presse écrite, qui a perdu 5 % de ses revenus en dix ans. Vous contribuez aujourd'hui, grâce à l'initiative sénatoriale sur les droits voisins, à financer les journaux. Comptez-vous aller plus loin que vos obligations légales ? Vous sentez-vous responsable des informations diffusées sur Google ? Combien de personnes au sein de Google France sont-elles affectées au contrôle ? Vous avez été sanctionnés deux fois à des amendes importantes. Comment l'expliquez-vous ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Voulons-nous aller plus loin que la loi ? Évidemment oui. Chez Google, nous croyons passionnément en l'importance de l'information. Et nous n'avons pas attendu le sujet des droits voisins pour travailler avec les groupes de médias, puisque nous leur avons déjà consacré 85 millions d'euros. Le programme d'abonnements que nous avons mis en place favorise l'autonomie financière. Les résultats vont dans la bonne direction, et nous continuerons à innover au travers de licences au niveau mondial. Nous aurons réussi lorsque ces groupes gagneront en indépendance. Sur les algorithmes, nous sommes très vigilants et produisons un rapport annuel de transparence.

**M. Michel Laugier.** – Avec la crise covid et les mouvements de citoyens, comment est-il possible de se faire une véritable opinion ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Les deux exemples que vous mentionnez appellent des réponses différentes.

Sur le covid, nous avons encadré le moteur de recherche pour renvoyer vers les sites les plus importants, en particulier ceux de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du ministère de la santé, ce que justifiait l'urgence nationale et internationale. Nous avons plusieurs fois changé nos règles l'an dernier sur la diffusion sur YouTube également.

Sur l'actualité récente, si vous cherchez sur votre téléphone des informations sur ce sujet, vous serez renvoyé vers un certain nombre de sites qui assurent, je l'espère, la couverture la plus juste de la situation.

Sur les chiffres, il y a une difficulté d'import-export. Nous travaillons sur les estimations du Syndicat des régies internet (SRI), selon lesquelles la publicité numérique représentait, en 2021, 7,7 milliards d'euros, dont 3,2 milliards pour le *search*. Ces éléments ont le mérite de donner des estimations sur le marché français et de permettre des comparaisons avec les autres marchés publicitaires.

**M. Laurent Lafon, président.** – Pourquoi, pour la publicité numérique, ne parle-t-on toujours que d'estimations et pas de chiffres validés, comme pour la télévision et la presse ?

**M. Sébastien Missoffe.** – C'est principalement une question de périmètre géographique : pour la publicité, on a affaire à des acteurs essentiellement français. Pour le numérique, les flux entrent et sortent du pays en permanence et la définition du marché français est plus délicate.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Derrière cela, c'est l'enjeu fiscal qui nous intéresse. En 2020, vous avez déclaré 576 millions d'euros au fisc. Ces montants sont pour nous, en tant que législateurs, un réel sujet, notamment sur ce qui sera engagé dans le cadre de la loi sur les droits voisins. En effet, celle-ci peut devenir complètement inopérante si les

montants sont dérisoires. Êtes-vous prêts, par transparence démocratique, à rendre public le montant des accords en matière de droits voisins une fois ceux-ci conclus ?

**M. Sébastien Missoffe.** – J’ai plusieurs fois entendu cette question. Nous nous inscrivons dans le cadre des droits d’auteur, avec des revenus perçus en fonction de l’audience. De même que, dans le domaine de la musique, un artiste n’a pas à savoir ce que gagne l’autre, ces chiffres n’ont pas forcément vocation à être révélés.

**M. David Assouline, rapporteur.** – En ce cas, pourriez-vous au moins nous livrer une évaluation ?

**M. Sébastien Missoffe.** – L’Autorité de la concurrence, en juillet dernier, a été claire sur les éléments que nous devons partager avec les éditeurs, notamment sur le calcul de l’assiette. Nous avons envoyé un rapport d’une dizaine de pages à chacun d’entre eux, avec le montant des revenus de Google en France pour calculer cette assiette.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez donc bien fait une évaluation de ce que cela pourrait représenter comme montant pour la presse française.

**M. Sébastien Missoffe.** – Le montant de l’assiette a été partagé avec les éditeurs de presse. En revanche, sur l’estimation du montant des droits voisins, nous sommes au cœur des négociations avec l’Apig et le SEPM ; partager un chiffre avant la conclusion des accords me semble prématuré.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous n’avez pas répondu à la question de Michel Laugier sur les amendes. Pourquoi n’avez-vous pas conclu les accords à temps et payé de ce fait une amende de 500 millions d’euros ? Nous nous disons que les enjeux financiers sont considérables pour que Google soit prêt à payer 500 millions d’euros d’amende en retardant des négociations pourtant inévitables.

**M. Sébastien Missoffe.** – La loi sur les droits voisins est rétroactive. Dès lors que nous avons signé un accord, les paiements devront remonter à octobre 2019. Il n’y a donc aucun intérêt à retarder l’échéance pour nous. Nous sommes fiers aujourd’hui d’avoir pu signer avec l’AFP.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Pour quel montant ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Comme vous le savez, nous ne partageons pas ce montant.

Sur les amendes, il s’agissait de déterminer l’assiette des revenus de Google sur les publications de presse, et le travail effectué par les agences de presse sur chacune de ces publications. L’information est difficile à obtenir, particulièrement sur les photos. Cela nous a pris du temps et fait que nous n’avons pas réussi à signer avec tous les ayants droit dans les 90 jours impartis en avril 2020. Nous aurions préféré aller plus vite.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Cette audition est intéressante, je dirais même captivante. Étrangement, il n’y a pas un photographe aujourd’hui. Nous avons vu passer des sommités du CAC 40, avec une meute de journalistes : ce matin, il n’y a personne. Sans vous faire injure, cela me fait penser aux envahisseurs et à David Vincent, l’homme qui cherchait un raccourci que jamais il ne trouva.

M. Tabaka, face à la commission de la culture, avait prononcé des éléments de langage complètement interchangeables, très policés, sans aspérité. J’y vois un sujet de génération : depuis 1998 et l’idée géniale de Sergey Brin et de Larry Page, qui ont le même âge que vous, on a le sentiment d’un formatage et d’une idée qui se place bien au-dessus de nos réflexions. C’est ce qui vous rend à l’aise dans votre expression : nous ne sommes pas étrangers à ce que vous développez, mais c’est le débarquement d’un nouveau monde sur un continent ancien.

Nous écrivons la loi, et vous l’avenir. Il faut que les deux se rencontrent. Je reprends le sujet de notre commission d’enquête : mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et évaluer l’impact de cette concentration sur la démocratie.

Pour la première partie, vous en apportez la preuve : vous êtes le responsable de cette concentration. Vous affirmez ne pas être un éditeur. Vous avez votre logique, mais nous comprenons, rationnellement, que vous êtes bien un éditeur.

Vous répondez donc à notre première question, mais également à une autre. Sur le rapprochement TF1/M6, une des raisons d’être de cette commission, vous faites du marché publicitaire une totalité. Cette fusion peut vous déranger un peu, mais vous ne hurlez pas contre elle et considérez que, de fait, le marché publicitaire à considérer est bien celui de l’audiovisuel cumulé avec celui des plateformes.

Je suis sensible à votre emploi du mot « technologie » dans votre propos liminaire. Dans notre vieille Europe, nous parlons de pluralisme. Vous, vous déployez une technologie et des algorithmes qui rencontrent la loi. Lee Sedol, champion du jeu de go, a jeté l’éponge face aux algorithmes, mais ce n’est pas notre mentalité. Quels sont, selon vous, en tant que chef d’entreprise, les freins législatifs que notre pays dresse et ceux que vous voudriez voir lever pour avoir une action plus efficace puisque vous avez révolutionné, semble-t-il, les médias ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Sur les éléments de langage que j’ai partagé avec vous, nous prenons au sérieux notre présence au Sénat et notre vigilance sur nos paroles est une marque de respect.

Sur l’avenir, je suis convaincu qu’il passe par la loi. Nous ne sommes pas l’un contre l’autre : depuis seize ans chez Google, ce que je trouve le plus extraordinaire est qu’internet n’est qu’une étape d’une mondialisation commencée depuis longtemps. Jeffrey Sachs parle des sept âges de la mondialisation et considère que celle-ci a commencé par la domestication du cheval. La révolution numérique n’est qu’une étape de plus dans le rapprochement des personnes. Cette tension entre les frontières et des interactions toujours plus rapides nous invite tous à réfléchir sur notre travail et sur notre collaboration.

Je suis français, je parle cinq langues européennes, je crois en ce projet et je pense que, dans les années qui viennent, le plus difficile et le plus intéressant sera de créer les conditions du succès pour les petites et moyennes entreprises (PME) françaises. Créer ces conditions est notre plus grande fierté chez Google en France, que ce soit grâce à nos technologies ou nos *insights* sur les marchés.

**Mme Sylvie Robert.** – Nous vous posons beaucoup la question des algorithmes, et vous avez évoqué une muraille de Chine entre vous et les ingénieurs. Pour autant les

modalités de l’algorithme induisent des stratégies. L’algorithme de recherche est-il le même pour tous les utilisateurs ou change-t-il en fonction des données connues sur les utilisateurs ? En d’autres termes, y a-t-il un travail d’éditorialisation des contenus en fonction des données ?

Sur les amendes évoquées par Michel Laugier, un rapport d’information de collègues députés mentionne plusieurs recommandations, dont la publicité des accords et de leurs montants, et le recours à une autorité indépendante, comme l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), en cas d’arbitrage. Y êtes-vous favorable ?

Enfin, quels sont les objectifs de la nouvelle application Google Actualités Showcase, lancée en 2020 ? Y a-t-il une éditorialisation des contenus et une inclusion des droits voisins ?

**M. Sébastien Missoffe.** – L’algorithme tend à utiliser le moins de données possible pour répondre à une question. Si vous recherchez un restaurant près de chez vous, nous utiliserons la géolocalisation. Nous utilisons très peu de données sur les requêtes d’actualité, si vous recherchez un candidat à la présidentielle, vous devriez recevoir la même liste, indépendamment de votre orientation politique. Vous pouvez faire le test.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous venons de le faire avec David Assouline.

**M. Sébastien Missoffe.** – Nous pouvons donc voir que, malgré vos différences de points de vue, vous arrivez à des résultats similaires. Nous ne souhaitons pas enfermer les utilisateurs.

Sur votre deuxième question, il faut reconstruire la confiance, ce qui passe par un tiers. En janvier dernier, nous avons proposé à l’Autorité de la concurrence, face à ses injonctions, un arbitrage devant la chambre de commerce internationale de Paris. Oui, un tiers est important pour avancer.

Enfin, Showcase est une proposition d’achat de licences à des éditeurs de presse sur Google actualités. L’Autorité de la concurrence est claire : c’est un sujet distinct du droit voisin.

**M. Julien Bargeton.** – J’ai une question sur le devenir des moteurs de recherche. Les services à base de commandes vocales se multiplient. Se dirige-t-on vers un service vocal unique englobant le moteur de recherche ? Quel changement cela impliquerait-il au regard du marché publicitaire ? En effet, une recherche par commande vocale n’a pas le même effet en termes de publicité.

**M. Sébastien Missoffe.** – Les usages et les questions posées sur Google sont différents. Certaines questions factuelles, sur la météo ou des horaires de film par exemple, sont simples et permettent une commande vocale. Pour d’autres questions plus ouvertes, cela a moins de sens. Il n’y a pas de raz-de-marée de la commande vocale et la majorité de son usage est sur les téléphones portables.

Google, comme beaucoup d’entreprises, fait face à des disruptions potentielles. Un marché de l’information passant majoritairement par la voix remettrait notre modèle en question. Alors que la publicité, sur Google, était calibrée pour être présentée sur un écran d’ordinateur, nous avons su nous adapter à l’arrivée des smartphones à la fin des années 2000, mais je n’ai pas de réponse immédiate à vous donner pour une disruption issue du vocal.

**M. Pierre-Jean Verzelen.** – Google n’est pas basé sur une croissance externe. Votre modèle est cependant extraordinaire : un commerçant se pose dès son installation la question de son référencement sur Google. Cela vous place en position dominante en matière de communication et de publicité.

Sur la hiérarchisation de l’information, vous avez affirmé que les algorithmes n’étaient que peu liés aux données, avec un classement sur la qualité de l’information. Pour ma part, j’ai tapé « Emmanuel Macron Nucléaire », avec plusieurs journaux français classés dans un certain ordre. Concrètement, comment ce classement est-il fait ? S’agit-il de mes habitudes de consommation, d’un accord commercial avec les journaux ou encore de mots clés ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Je réaffirme que le moins de données personnelles possible sont utilisées, même si je ne peux pas dire qu’il n’y en a aucune.

Sur la hiérarchisation, honnêtement, je ne sais pas vous répondre. Les ingénieurs s’efforcent de proposer une hiérarchisation répondant au mieux aux attentes des utilisateurs. On peut imaginer des critères comme le nombre de visites, de lectures de l’article jusqu’au bout ou de citations sur d’autres sites. Ces résultats pourraient donc changer au cours de la journée, mais vous avez pu constater une grande diversité et pluralité des réponses.

**M. Pierre-Jean Verzelen.** – Il n’y a donc pas de critère financier ou de notion d’accord commercial dans ce classement ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Non. Les publicités qui s’affichent sont bien identifiées comme telles.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Google a gagné de fortes parts de marché dans la publicité, par rapport à Facebook notamment. En 2021, en France, le marché de la publicité digitale a crû de 24 %, pour atteindre 7,7 milliards d’euros, dont 40 % captés par Google. Comment les petits médias peuvent-ils se faire une place sur ce marché, alors que la concentration restreint leurs moyens d’action ?

Par ailleurs, je vous fais part d’une expérience personnelle. Je suis hôtelière. Autrefois, Google interdisait l’utilisation de notre nom par d’autres, ce qui nous permettait d’être en tête des référencements. Vous l’avez depuis autorisée, et Booking et Expedia nous cannibalisent, de même que d’autres hôteliers. Comment de petites structures peuvent-elles retrouver leur première place, sans avoir les mêmes moyens que les plus grandes ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Sur la publicité numérique, il est frappant de voir que de nouveaux acteurs ont accès à la publicité numérique. Je pense notamment au *display*, très utilisé par la presse et estimé à 1,5 milliard d’euros en France par le SRI, en croissance de 31 %. De petits acteurs continuent à se développer et à monétiser leurs sites. Nous proposons à cet égard des solutions publicitaires pour des éditeurs de presse.

J’ai du mal à vous répondre sur l’exemple spécifique de l’hôtellerie. Cependant, sur le moteur de recherche, il y a des fiches d’établissement, espaces gratuits comprenant entre autres les horaires d’ouverture et le numéro de téléphone. J’en reviens à mes propos introductifs : nous entendons les besoins d’information et d’accompagnement de certaines structures. Je peux m’assurer que mes équipes vous contactent.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je reviens une dernière fois sur la question des accords. Vous êtes en cours de négociations et ne souhaitez pas en révéler les montants. Toutefois, hier, sur cette même question, Facebook n'était pas fermé : une fois les négociations conclues, serez-vous en mesure de révéler les montants ?

C'est un sujet démocratique : si on ne connaît pas les montants, comment vérifier que la juste part revient aux journalistes, en conformité avec la loi ? De plus, cela va représenter un nouveau revenu pour la presse. Les aides à la presse et les revenus liés aux abonnements sont revenus, et nous avons besoin de connaître le montant des autres apports. Il y a un risque que la presse devienne dépendante des plateformes de par la rémunération des droits voisins : c'est dans la transparence que tout cela doit s'apprécier.

Pourrez-vous publier des chiffres une fois les négociations conclues ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Vous comparez avec les aides à la presse, mais les droits voisins sont bien un droit au profit des éditeurs.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je n'ai pas comparé, j'ai indiqué que les différents revenus de la presse devaient être connus pour apprécier son indépendance.

**M. Sébastien Missoffe.** – Je comprends la nécessaire publicité des aides à la presse. Sur les droits voisins, il s'agit d'une entreprise privée négociant avec une autre. Je reprends l'exemple d'Universal : deux artistes français ne souhaitent pas nécessairement voir publier les montants de tous leurs droits d'auteur, dans la mesure où ce sont des éléments d'appréciation de leur audience respective.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Ce n'est pas comparable : les revenus de la presse nécessitent une transparence, dans la mesure où cela participe de la vie démocratique.

**M. Sébastien Missoffe.** – Le droit voisin s'inscrit dans le cadre des droits d'auteur, même si j'entends que le sujet de la presse est une question spécifique. Nous ne pouvons partager d'éléments sans l'accord de l'autre partie.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Allons plus loin en ce cas : si l'AFP et les autres acteurs de la presse souhaitent que ces informations soient publiques, les déliez-vous de leurs obligations de confidentialité ?

**M. Sébastien Missoffe.** – Je ne peux pas m'engager sur ces éléments qui engagent le détail des contrats. Chaque éditeur de presse reçoit un certain montant et a les éléments permettant un partage avec les journalistes.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous vous remercions 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.*



**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, et Mme Marie-Laure Daridan, directrice des relations institutionnelles de Netflix France**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous recevons maintenant M. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques d'Amazon France, M. Thomas Spiller, vice-président chargé des affaires gouvernementales de The Walt Disney Company EMEA, M. Philippe Coen, son directeur des affaires juridiques, et Mme Marie-Laure Daridan, directrice des affaires publiques de Netflix France.

Madame, messieurs, vous êtes chacun dans une situation différente, mais avec un champ d'action commun qui nous permet de vous rassembler aujourd'hui : Amazon est une entreprise de commerce en ligne, membre permanent du club des GAFAs - Google, Apple, Facebook, Amazon -, qui développe un service de *streaming*, Prime Video, lancé en 2019 en France ; Disney est une entreprise que l'on ne présente plus, implantée en France depuis quatre-vingts ans et qui a lancé en 2019 l'offre Disney+, un service de *streaming* avec près de 120 millions d'abonnés dans le monde ; Netflix, qui disposerait de près de 8 millions d'abonnés dans notre pays, est, d'assez loin, le leader des services de vidéo.

Si nous avons souhaité vous consacrer une table ronde aujourd'hui, c'est que votre nom est très souvent évoqué, pour deux raisons. D'une part, vous avez pris une place essentielle dans l'écosystème français et européen de la production, ce qui fait courir pour certains le risque d'une uniformisation des œuvres. D'autre part, votre puissance économique semble constituer un facteur d'accélération de la concentration pour les acteurs nationaux. Comme nous l'a indiqué Mme Sonnac lors de son audition le 30 novembre dernier, en cinq ans, la totalité des dépenses en faveur de la production audiovisuelle et cinématographique de TF1, de M6, de Canal+ et de France Télévisions s'est élevée à 6 milliards d'euros, contre 17 milliards de dollars pour Netflix en un an. Ainsi, de très nombreuses personnes auditionnées ont mis en avant votre présence pour justifier des concentrations.

Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Thomas Spiller, M. Philippe Coen, Mme Marie-Laure Daridan et M. Yohann Bénard prêtent successivement serment.*

**Mme Marie-Laure Daridan, directrice des affaires publiques de Netflix France.** – Merci de me donner l'occasion de contribuer aux réflexions de cette commission. Un constat, pour commencer : nous sommes résolument entrés dans un âge d'or de la création audiovisuelle en France.

Netflix, vous le savez, est un service de médias audiovisuels à la demande par abonnement qui ne fait que du divertissement. Nous proposons des séries, des films, des documentaires, de l'animation pour tous les âges et pour tous les goûts. Nous ne proposons ni information ni sport. Notre modèle économique est assez simple : tous nos revenus sont issus du produit de nos abonnements ; il n'y a pas de publicité sur notre service. Ces revenus nous permettent d'investir toujours davantage dans des œuvres que nous mettons à disposition de nos abonnés. Nous sommes totalement engagés dans les écosystèmes locaux dans lesquels nous opérons. C'est évidemment le cas aussi pour la France, pays qui tient une place à part pour Netflix en raison de sa créativité formidable, de ses talents et de son exception culturelle. Bien avant la directive Services de médias audiovisuels (SMA), nous avons fait le choix d'investir en France, de venir ici pour travailler avec l'écosystème local de la création et d'ouvrir un bureau à Paris il y a un peu plus de deux ans, qui réunit aujourd'hui une centaine de collaborateurs.

L'âge d'or de la création audiovisuelle bénéficie à l'ensemble des parties prenantes : aux producteurs, aux talents, aux diffuseurs comme au grand public. Netflix n'est pas le seul à faire ce constat, qui est notamment partagé par les producteurs que vous avez reçus il y a quelques jours, ou encore par Roch-Olivier Maistre, le président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) ; il a également été au centre des discussions du colloque de la coordination intersyndicale de l'audiovisuel (CISA) qui s'est tenu cette semaine.

Pour les talents et pour les producteurs, il n'y a jamais eu autant d'opportunités, les investissements des sociétés comme les nôtres venant en complément de ceux des services existants.

Netflix lancera 25 projets originaux français cette année, tous produits avec des sociétés de production françaises. Quelques exemples : Fédération pour une série inspirée de l'incendie de Notre-Dame, Gaumont pour *Lupin* ou encore Eskwad pour *Big Bug*, le dernier long métrage de Jean-Pierre Jeunet, disponible depuis ce matin sur notre service. Au total, nous allons investir en 2022 plus de 200 millions d'euros dans la production audiovisuelle et cinématographique française, dont les deux tiers dans la production indépendante, conformément aux exigences du décret de juillet dernier, et dont 40 millions d'euros environ pour la seule production cinématographique.

S'agissant spécifiquement du cinéma, nous avons signé il y a quelques jours l'accord portant sur la nouvelle chronologie des médias, et nous sommes sur le point de signer avec les producteurs de cinéma – le bureau de liaison des industries cinématographiques (Blic), le bureau de liaison des organisations du cinéma (Bloc) et la société civile des auteurs, réalisateurs et producteurs (ARP) – un accord pour sanctuariser l'investissement de Netflix dans le cinéma français comprenant une clause de diversité, par laquelle nous nous engageons à financer des films à petit budget.

Notre approche est avant tout locale : on travaille ici pour développer des projets locaux qui répondent aux attentes de nos abonnés français. Mais notre contribution, c'est aussi notre capacité à exporter cette production auprès de nos 220 millions d'abonnés à travers le monde. Et il arrive qu'elle rencontre un succès formidable ailleurs. Nous avons cette capacité de faire rayonner la création et la culture française. Quelques exemples : notre série *Lupin* a été vue par 76 millions de foyers à travers le monde ; par ailleurs, l'agence Unifrance, dans sa dernière note, relève que la France est la première cinématographie non anglophone sur

Netflix au deuxième semestre 2021 ; dans le top 10 des meilleurs films internationaux sur Netflix au deuxième semestre, il y a quatre films français.

L'âge d'or bénéficie aussi bien sûr aux diffuseurs. Il n'y a jamais eu autant de services français et internationaux qui rivalisent pour distraire le consommateur : les chaînes payantes, les chaînes gratuites, mais aussi la VOD payante, les SMAD par abonnement comme les nôtres, auxquels il faut ajouter Apple TV, Salto, bientôt HBO, Paramount... On peut parler aussi des plateformes de vidéo à la demande, YouTube, ou encore les services de *streaming* musicaux. Tous ces services rivalisent pour distraire le consommateur au bénéfice de la diversité et de la qualité de l'offre de programmes. De fait, la fiction française ne s'est jamais aussi bien portée, notamment à la télévision. En témoignent *HPI*, plus gros succès sur TF1 depuis 2007, *Germinal* et *En thérapie*. Il nous arrive aussi de travailler en partenariat avec ces chaînes pour développer des projets ambitieux, comme avec TF1 pour *Le Bazar de la charité*, ou un autre projet en cours, *Les Combattantes*, avec le même producteur. Nous avons aussi des partenariats de coproduction avec Arte ou avec France Télévisions.

En conclusion, cet âge d'or bénéficie aussi et surtout au public et l'on ne peut que s'en féliciter. Netflix entend contribuer de façon positive à cette formidable dynamique du marché en tant que bon partenaire pour la création audiovisuelle française. Nous avons eu un dialogue constructif avec l'ensemble des parties prenantes de cet écosystème depuis plus de deux ans, tout au long de l'élaboration du cadre réglementaire, que ce soit le Gouvernement, le Parlement, les sociétés de gestion collective – nous avons des accords avec toutes – les producteurs, les diffuseurs, les distributeurs pour comprendre les attentes de toutes ces parties prenantes et pour nous intégrer au mieux dans l'écosystème et dans le cadre réglementaire français. Le dialogue continue, il est nourri, il est constructif, on a encore beaucoup de choses à apprendre, et ce n'est que le début de l'histoire.

**M. Thomas Spiller, vice-président chargé des affaires gouvernementales de The Walt Disney Company, EMEA.** – J'aimerais d'abord nous présenter, parce que nous sommes différents de nos amis et confrères de Netflix et Amazon. Comme la Walt Disney Company est spécialiste des histoires, je vais vous en raconter une...

Il était une fois une société globale diversifiée dans le domaine du divertissement – *entertainment* en anglais – qui comprenait des marques très connues et appréciées : Disney, Pixar, Marvel, Lucasfilm, qui a produit *La Guerre des étoiles*, National Geographic. L'histoire de notre entreprise s'articule depuis toujours – nous existons depuis 88 ans – autour du *storytelling* de qualité, de la créativité et de la technologie.

Notre relation avec la France est très ancienne. Le nom Disney vient de France : c'est une contraction anglicisée de « d'Isigny », c'est une histoire vraie, je tiens à le dire ! Quant à Walt Disney lui-même, il est venu en France à la fin de la Première Guerre mondiale comme ambulancier pour la Croix-Rouge. Cet attachement à la France s'est reflété dans un certain nombre de films, comme *La Belle et la bête*, *Le Bossu de Notre-Dame*, *Ratatouille*... Notre première filiale française a été créée en 1934 : Mickey Mouse, société anonyme.

The Walt Disney Company en France est principalement active dans trois domaines : l'audiovisuel, mais aussi les produits dérivés et le parc à Paris. Nous ne sommes pas présents sur le marché des médias d'information, en France, et nous n'avons aucune intention de l'être. En ce qui concerne l'audiovisuel, nous sommes actifs dans la distribution de films en salle. Nous sommes un acteur majeur, puisque nos films rencontrent généralement beaucoup de succès, nous permettons au fonds de soutien au cinéma de recevoir beaucoup de

subsidés. Avant le Covid, en 2019, nous avons généré un quart des billets de cinéma vendus dans ce pays, ce qui représente 44 millions d'euros de soutien *via* la TSA, au fond de soutien du cinéma, pour 50 millions de tickets vendus.

Nous sommes présents dans l'édition et la distribution de chaînes de télévision, et dans la fourniture et la licence de contenus audiovisuels – films, séries télé, documentaires – aux chaînes locales, dont TF1 et M6. Nous sommes aussi chargés de la distribution et de la promotion locale de Disney +, qui est un service européen. En effet, Disney+ est une offre globale, offerte dans plus de cinquante pays aujourd'hui et nous l'avons lancé en France depuis le 7 avril 2020 – en plein premier confinement... Disney+ est un service de *streaming* différent des autres, puisque l'essentiel du contenu présent est produit par The Walt Disney Company et les différents studios de cinéma que nous possédons. L'offre est organisée autour de six univers pour mieux répondre aux attentes du public. Nous investissons énormément en France et nous continuerons à investir malgré un cadre réglementaire très strict et qui ne prend pas forcément en compte ce que désire le public.

Nous avons les produits dérivés, les Disney *stores*, et l'activité d'édition avec *Le Journal de Mickey*, publié en France depuis les années 1930. Enfin, nous avons Disneyland Paris, première destination touristique d'Europe, avec plus de 360 millions de visiteurs depuis son ouverture en 1992 et 6,2 % des recettes touristiques de la France. Le parc est aussi le premier employeur monosite du pays avec 70 000 emplois directs et indirects. En 2018, nous avons annoncé un investissement de plus de 2 milliards d'euros pour étendre le parc encore plus et créer de nouveaux emplois.

Nous sommes très fiers de travailler avec des talents français. Au cours des vingt-cinq dernières années, nous avons commandé plus de 100 séries télévisées d'animation, nous avons coproduit et/ou acheté pas moins de 3 000 heures de documentaire, soit 250 séries et 1 000 projets unitaires. Nous produisons des séries françaises spécifiques pour Disney+. En 2022, nous lancerons six nouvelles séries, dont une qui pourrait vous intéresser, sur l'affaire Malik Ousseine, avec Kad Merad parmi les acteurs. Produire localement est essentiel pour nous, et nous allons continuer à le faire.

Une récente étude du groupe des médias d'analyse des médias montre que 84 % de l'audience totale de la télévision en France est constituée de contenu français. C'est dix points de plus que la moyenne européenne. Nous allons continuer à investir. Dernier point : notre priorité absolue, c'est le consommateur.

**M. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques d'Amazon France.** – Je vous remercie de me donner aujourd'hui l'opportunité de présenter la contribution d'Amazon au développement et à la diversité de l'audiovisuel français. Amazon est présent en France depuis l'an 2000 et, depuis vingt ans, nous sommes au service des Français et nous contribuons au développement de l'économie française. Nous avons ainsi investi plus de 11 milliards d'euros dans les territoires et embauché 15 500 personnes en contrat à durée indéterminée (CDI), auxquels s'ajouteront 3 000 CDI supplémentaires en 2022.

L'offre culturelle et la passion pour l'innovation sont au cœur de l'ADN d'Amazon depuis l'origine. Nous avons commencé avec les livres, puis les CD, les DVD et nous sommes fiers du rôle pionnier que nous avons joué dans la numérisation de l'offre culturelle avec un premier service de vidéo à la demande en 2006 et le lancement des liseuses Kindle et d'Amazon Music l'année suivante. Nous n'en sommes qu'à nos débuts dans le secteur du divertissement audiovisuel en France, puisque le lancement de Prime Video date

d'il y a cinq ans. Prime Video est un service encore jeune, qui a lancé ses premières productions originales françaises en 2020. C'est avec enthousiasme que nous nous engageons dans cette nouvelle activité pour proposer à nos clients français une offre audiovisuelle nouvelle qui combine les contenus de Prime Video et d'autres éditeurs. Nous sommes encouragés par le fait que Prime Video figure parmi les services de médias audiovisuels les plus populaires en France, d'après le baromètre trimestriel du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

En tant que nouvel entrant dans ce secteur très dynamique, nous sommes guidés par les attentes du public ; notre objectif est de proposer un catalogue de qualité qui corresponde au goût de nos abonnés français. Ces derniers apprécient à la fois les contenus français et internationaux, et c'est pourquoi, avant même l'instauration de toute obligation de financement, nous avons d'ores et déjà investi plusieurs dizaines de millions d'euros dans des créations françaises en acquisition et en coproduction. C'est aussi pourquoi nous nous sommes fixés l'objectif d'une douzaine de nouveaux films, séries et émissions français Amazon originaux par an. Pour limiter mon propos à l'actualité immédiate, je mentionnerai que notre docu-série sur le rappeur Orelsan a été primé la semaine dernière par le magazine *Le Film français* et est nommé pour la meilleure création audiovisuelle aux Victoires de la musique, dont la cérémonie a lieu ce soir. Notre série d'espionnage *Totem* avec Ana Girardot et Lambert Wilson sort la semaine prochaine. Nous produisons aussi la série *Salade grecque* de Cédric Klapisch, qui fait suite à *L'Auberge espagnole*, ainsi que les prochains films de Lisa Azuelos et d'Olivier Marchal, pour ne prendre que quelques exemples.

La conséquence de cet engagement, c'est que notre catalogue comporte aujourd'hui plus d'œuvres européennes que ce que prévoit la directive audiovisuelle, et nous en sommes très heureux.

C'est dans ce même esprit que nous avons acquis les droits de diffusion de Roland Garros, ainsi que de la Ligue 1 et de la Ligue 2 de football. Nous sommes également une vitrine pour des chaînes françaises de niche comme Mezzo, Toute l'Histoire ou encore Madelen, la chaîne de l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Nous avons enfin conclu une convention avec l'Arcom en décembre, selon laquelle nos investissements dans la production française seront supérieurs à ce que prévoient nos obligations réglementaires. Prime Video ne contribue pas seulement à la vitalité de la création française, mais aussi à son rayonnement dans le monde. Nous avons ainsi assuré la distribution dans les cinémas américains des *Misérables* de Ladj Ly, qui a été nommé aux Oscars en 2020, et d'*Annette* de Leos Carax, prix de la mise en scène à Cannes l'an dernier.

J'en viens maintenant à l'objet de votre commission d'enquête – la concentration des médias en France. Amazon n'est pas présent dans les médias d'information ; mais, pour ce qui concerne le divertissement, segment dans lequel opère Prime Video, nous constatons que la tendance n'est pas à la concentration, bien au contraire. Ce que nous observons depuis près d'une décennie, c'est, à l'inverse, une intensification de la concurrence et une plus grande complémentarité entre les diffuseurs, ce qui se traduit par davantage de diversité et par une meilleure qualité d'offre et de service au bénéfice du public français. Davantage de concurrence d'abord : la liste des auditions conduites par votre commission témoigne de ce que le paysage concurrentiel s'est considérablement étoffé depuis dix ans. De nouveaux services sont apparus et se sont ajoutés aux offres existantes sans les remplacer : ainsi l'audience de la télévision linéaire traditionnelle est stable depuis dix ans, et elle est même supérieure à ce qu'elle était il y a trente ans. Ce qui se passe aujourd'hui est donc comparable

à ce qui s'est produit dans le passé, quand la télévision s'est ajoutée au cinéma sans s'y substituer, ou quand les théâtres ont vu naître le cinéma. Ces révolutions technologiques successives ont été source d'émulation, elles ont poussé les acteurs traditionnels à innover, et c'est bien ce à quoi nous assistons aujourd'hui : les chaînes de télévision développent des offres nouvelles numériques, gratuites ou par abonnement, dont certaines rencontrent un franc succès.

Nous observons aussi davantage de complémentarité, parce que les nouveaux entrants développent une offre nouvelle complémentaire de l'offre existante. Selon l'Arcom, la fiction – films et séries – représente plus de 90 % de la consommation de vidéo à la demande par abonnement, contre environ 20 % des programmes des chaînes de télévision gratuite, dont les grilles comprennent aussi de l'information, des magazines, des programmes de divertissement en direct... La vidéo à la demande par abonnement et la télévision sont donc fortement complémentaires en termes de programmation. De même, on observe une complémentarité croissante dans les usages : les Français vont au cinéma, regardent la télévision, naviguent sur Internet et s'abonnent à des services de vidéo à la demande avec aisance, et ces usages sont complémentaires ; ce n'est pas : soit l'un soit l'autre ; c'est tout à la fois, et les disparités générationnelles tendent même à s'estomper.

Enfin, ces différentes évolutions se traduisent par une plus grande diversité de choix. En effet, la concurrence qui anime le secteur donne lieu à un accroissement des financements disponibles et à une diversification des œuvres produites en France et en Europe. C'est une bonne nouvelle pour l'industrie, bien sûr, mais c'est surtout une bonne nouvelle pour le public français. Nous sommes nombreux, dans cette pièce, à avoir connu une époque très différente, où le choix disponible était limité, quand certains soirs étaient réservés aux programmes de flux et d'autres à la fiction, et quand seuls les films grand public étaient diffusés aux heures de grande écoute. Cette époque est révolue, et je ne crois pas que les Français la regrettent, comme le montre le succès de la vidéo à la demande, plébiscitée chaque jour par près de 9 millions d'entre eux, selon Médiamétrie.

Prime Video participe de ce progrès : nous accroissons la concurrence en tant que nouvel entrant, nous innovons avec une offre variée faite de contenus originaux et d'acquisitions, qui vient compléter et enrichir l'éventail des chaînes et services disponibles en France ; enfin, nous contribuons à plus de diversité en proposant un catalogue très varié en matière de genre et d'origine des œuvres. En définitive, les Français souhaitent aujourd'hui pouvoir accéder à des contenus créatifs, diversifiés et de qualité, sur tous types d'écrans sans être contraints par la technologie ou par la réglementation. Pour répondre à ces attentes, l'industrie audiovisuelle, qu'il s'agisse d'acteurs établis ou de nouveaux entrants, doit pouvoir innover, investir et prendre des risques. Pour ce faire, la réglementation devra continuer à évoluer et dans cette perspective, l'intérêt du public nous paraît être la meilleure des boussoles. C'est celle que nous suivons, et nous espérons qu'elle guidera également vos travaux.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous êtes au cœur des problématiques de concentration.

Vous dites avec raison que votre entrée sur le marché permet d'augmenter la diversité et que vous participez à l'investissement dans la création en France.

Mais nos géants audiovisuels nous disent : nous ne pesons rien, par rapport aux grandes plateformes : c'est ainsi qu'ils justifient leur volonté de concentration.

Monsieur Bénard, confirmez-vous que le chiffre d'affaires de votre Pass Ligue 1 d'Amazon, distinct de l'offre Amazon Prime, n'est pas pris en compte pour définir vos obligations au regard du financement de la création ?

**M. Yohann Bénard.** – Effectivement, le Pass Ligue 1 est une chaîne de sport disponible séparément, régie par les règles qui s'appliquent aux chaînes de sport en général.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Mais pouvez-vous nous confirmer que le chiffre d'affaires de votre Pass Ligue 1 n'est pas pris en compte au regard du financement de la création ?

**M. Yohann Bénard.** – Notre analyse du cadre juridique, c'est que ce revenu n'a pas à être pris en compte.

**M. Laurent Lafon, président.** – C'est votre analyse... Y a-t-il un contentieux avec l'Arcom à ce sujet ?

**M. Yohann Bénard.** – Pas du tout.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Nous avons une compréhension de ce que sont les obligations d'investissement dans la création en France : si une chaîne de sport intègre, ou est confondue, avec les obligations de production de programmes de création, forcément, c'est une analyse que nous ne pouvons pas partager. On ne peut pas considérer qu'un investissement pour diffuser du sport puisse se compter dans l'investissement pour la création audiovisuelle dans notre pays. Madame Daridan, est-il exact que vous diffusez aux États-Unis des programmes français qui ont été très largement financés par des chaînes françaises en les présentant comme des productions « Netflix Originals » ? Je pense au *Bureau des légendes*, par exemple.

**Mme Marie-Laure Daridan.** – Vous pensez sans doute à *Dix pour cent*...

Il s'agit en réalité de programmes dont Netflix a fait l'acquisition auprès de diffuseurs ou de distributeurs, qui nous ont donné la possibilité de les exposer dans certains territoires et pour une durée donnée.

*Dix pour cent* a ainsi été mis à disposition aux États-Unis, et c'est ensuite toute la machine de promotion de Netflix qui s'est mise en place pour soutenir et renforcer la visibilité de ces programmes à l'international, avec un accompagnement en promotion, des bandes-annonces, de la publicité, du sous-titrage, du doublage... C'est tout cela qui se traduit par le logo « Netflix originals ». Je sais qu'il a beaucoup fait parler ; nous apprenons, nous évoluons et je pense que nous pourrions aussi évoluer sur ce sujet. Mais n'oublions pas que cette acquisition est issue d'une négociation commerciale dont fait partie le logo, qui peut aussi être refusé... Le logo est ce qui nous permet de promouvoir des œuvres à l'étranger.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Il y a deux sujets.

Nous avons vu avec les producteurs qu'ils étaient mécontents de ne pas avoir plus de droits, et qu'ils s'inquiétaient quand les droits étaient cédés à l'international à d'autres sans qu'ils gardent une exclusivité ou qu'ils participent à la discussion.

Mais dans le cas qui nous intéresse, il est quand même surprenant qu'une série produite en France par Canal soit labellisée comme une production de Netflix. Vous dites que cela va évoluer ; je l'espère, parce que c'est une fausse information.

**Mme Marie-Laure Daridan.** – Comme je vous le disais c'est une négociation dans le cadre d'une acquisition, ça fait partie de la négociation, il y a une explication très claire, c'est vraiment ce qui permet de donner de la visibilité à une œuvre dans un catalogue qui en contient des milliers. Mais on comprend et on est capables d'évoluer.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Quelle est la nature des droits que vous achetez, concernant les productions françaises que vous financez : ce sont des droits pour le monde ou des droits pour la France ?

**Mme Marie-Laure Daridan.** – En France, nous allons produire les deux tiers de notre production en production indépendante, conformément au décret de juillet dernier. Donc nous n'avons pas les droits, nous avons des droits de diffusion qui sont limités dans le temps : 72 mois, dont 36 exclusifs..

**M. David Assouline, rapporteur.** – Messieurs, comment fonctionnent les rapports de Disney avec les acteurs locaux, TF1 et Vivendi, puisque vous avez un accord particulier de couplage de votre offre avec l'offre Canal ?

**M. Thomas Spiller.** – Effectivement, nous avons des rapports anciens et importants avec tous les acteurs de l'écosystème français, en particulier avec TF1, M6 et Canal. Ce sont des rapports commerciaux classiques et qui évoluent avec le temps.

**M. Philippe Coen, directeur des affaires juridiques de The Walt Disney Company, France & CEE.** – Effectivement, avec le groupe Canal Plus, nous avons eu la chance de conclure un très bel accord par lequel ce groupe est notre distributeur, mais aussi un grossiste vis-à-vis d'autres opérateurs que sont les FAI. Notre collaboration avec ce partenaire qui est emblématique pour nous, est tout à fait notable.

Concernant le groupe TF1-M6, ce sont des partenaires historiques avec qui nous continuons d'avoir des contrats qui courent pendant encore de nombreuses années, nous avons des collaborations extrêmement positives et durables.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez décidé de ne pas signer le dernier accord sur la chronologie des médias, et vous menacez régulièrement de boycotter les salles de cinéma pour proposer directement vos films sur votre plateforme. Compte tenu de votre poids sur le marché des films et des séries jeunesse en France, votre menace ne constitue-t-elle pas un abus de position dominante ?

**M. Thomas Spiller.** – Notre position par rapport à la chronologie des médias, c'est que cet accord est un cadre très strict, qui va au détriment de ce que nous observons comme étant le comportement des consommateurs qui, de plus en plus, veulent tout, tout de suite, sur différentes plateformes. Nous pensons que la chronologie n'est pas alignée avec ces modes de consommation.

**M. Philippe Coen.** – Nous n'avons pas connaissance qu'un marché pertinent ait été défini sur les films en France. S'il devait exister, nous sortons en moyenne douze films par an – vingt, depuis le rachat de la compagnie 20th Century Fox. C'est très peu, rapporté aux 500 films qui sortent par an. Il paraît difficile d'y voir une position dominante.



Par ailleurs, il y a eu aucune menace. Ce n'est pas parce que nous n'avons pas signé cette chronologie que nous ne la respectons pas. Des films Disney sortent en France depuis les années 1930. Lorsque les règles sur la chronologie des médias ont été instituées il y a une quarantaine d'années, tous les groupes étrangers, y compris Disney sur la partie diffuseur, les ont respectées. Il n'y a pas de projet de casser le respect des règles françaises, même si elles nous étaient applicables – ce qui est une question ouverte, puisqu'il s'agit d'un service étranger hollandais.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je ne dis pas que vous voulez casser la réglementation, mais que votre action peut la casser, si la chronologie française des médias était percutée. Avec Disney, Pixar, Marvel, Star Wars, votre groupe occupe une place importante, et représente 25 % des entrées en salle en 2019. Vous participez donc largement au financement du cinéma français, ce dont vous êtes fiers, mais vous avez un poids gigantesque dans l'équilibre du cinéma français.

**M. Laurent Lafon, président.** – Dans vos propos liminaires, vous n'avez pas tous précisé le montant de vos investissements dans la production française en 2022. Quels sont-ils ?

**M. Thomas Spiller.** – Nous ne divulguons pas de chiffres précis par pays. Nous produisons six nouvelles séries pour la France en 2022. Cela fait partie d'une stratégie européenne : nous avons annoncé qu'une soixantaine de nouvelles séries seraient produites en Europe.

**Mme Marie-Laure Daridan.** – Nous allons investir 200 millions d'euros dans la production audiovisuelle et cinématographique française en 2022, dont 40 millions d'euros pour la seule production cinématographique.

**M. Yohann Bénard.** – Dans le cadre de la convention que nous avons conclue avec l'Arcom, nous avons prévu un minimum de 40 millions d'euros pour l'investissement dans la production audiovisuelle et cinématographique française. Ce montant n'est pas calculé en fonction de nos revenus.

Par ailleurs, notre contribution est protéiforme, et nous avons prévu une douzaine de créations originales françaises par an.

**M. Laurent Lafon, président.** – Ce montant de 40 millions d'euros ne comprend donc pas le montant des droits de diffusion des matchs de football.

Si vos revenus sont plus importants, vous investirez donc davantage ?

**M. Yohann Bénard.** – Effectivement, la convention que nous avons conclue avec l'Arcom est rédigée en ce sens, et prévoit un plancher de 40 millions d'euros.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous avez tous une notion de plancher dans vos conventions avec l'Arcom ?

Pouvez-vous nous donner le nombre exact d'abonnés de vos services en France ?

**M. Thomas Spiller.** – Nous ne communiquons jamais le chiffre de nos abonnés par pays. Vous avez cité le chiffre de 120 millions d'abonnés dans le monde ; le chiffre mis à jour est en fait de 130 millions d'abonnés globalement.

**M. Laurent Lafon, président.** – La France en représente une part importante ?

**M. Thomas Spiller.** – La France est un bon marché, comme d'autres pays européens.

**Mme Marie-Laure Daridan.** – La dernière fois que nous avons communiqué ce chiffre en France, c'était il y a deux ans. Il y avait alors 6,7 millions d'abonnés. Nous ne partageons pas ce chiffre publiquement, mais bien sûr l'Arcom, le CNC et les pouvoirs publics en disposent, et je le partagerai volontiers avec vous à l'issue de cette audition.

**M. Yohann Bénard.** – Nous ne publions pas non plus de chiffre par pays, mais un chiffre mondial de 200 millions d'abonnés Prime.

**M. Laurent Lafon, président.** – Et la France représente un marché important pour Amazon ?

**M. Yohann Bénard.** – La France est l'un des premiers pays où nous nous sommes implantés, dès l'an 2000.

**M. Pierre-Jean Verzelen.** – Comme l'a indiqué notre rapporteur, dans les différentes auditions que nous avons menées, les noms d'Amazon, de Disney, de Netflix reviennent, notamment pour justifier une concentration du marché et la fusion entre TF1 et M6.

On peut s'interroger sur les échelles et la nature même des métiers, mais une chose est certaine : le modèle économique n'est pas le même. La publicité pèse lourd dans les revenus et le modèle économique de TF1 et de M6. Votre modèle économique est de faire payer un abonnement, et de ne pas vous appuyer sur la publicité – sauf si je me trompe. Comptez-vous, dans les mois ou les années qui viennent, vous ouvrir à la publicité ?

**M. Thomas Spiller.** – La réponse est simple : pour nous, non.

**Mme Marie-Laure Daridan.** – À ma connaissance, pour nous non plus.

**M. Yohann Bénard.** – Pareillement.

**M. Michel Laugier.** – Pensez-vous avoir révolutionné ou perturbé le paysage audiovisuel français ?

Nous avons parlé du confinement ; a-t-il aidé votre développement, ou vous a-t-il pénalisé ?

Ensuite, percevez-vous le projet de fusion entre M6 et TF1 comme une concurrence, ou comme un nouveau client potentiel plus important ?

La question des droits de diffusion du football me tient à cœur. Amazon, après le fiasco Mediapro, est arrivé dans ce secteur. Les autres plateformes sont-elles également intéressées par des retransmissions sportives ?

Vous réalisez des bénéfices importants. Envisagez-vous, en raison de ces bénéfices, de pouvoir diffuser en clair des retransmissions sportives ?

**M. Thomas Spiller.** – Le paysage audiovisuel français se révolutionne lui-même, du fait de nouvelles méthodes de consommation et de nouvelles technologies. Les gens veulent consommer de manière plus flexible. Les débits permis par la 4G et la 5G améliorent l'accès au contenu. Dans le domaine des médias, dans le monde, le paysage se révolutionne de lui-même.

Le confinement a été très dur pour Disney, en particulier au niveau du parc de Disneyland Paris, qui est resté fermé des mois et des mois, alors que depuis son ouverture en 1992, il n'avait fermé qu'un seul jour, au moment des attentats de Paris. Les pertes ont été importantes, et la Walt Disney Company a été sérieusement atteinte.

**M. Philippe Coen.** – Nous sommes très vigilants sur la fusion entre TF1 et M6, d'abord sur la partie de la vente d'espaces publicitaire car nous faisons partie des clients des chaînes, en tant qu'annonceurs. Nous sommes même un peu inquiets de savoir que demain il n'y aura peut-être qu'un seul guichet pour accéder à l'espace publicitaire des chaînes en clair, qui est très important pour toucher les familles et le public qui s'intéresse à nos produits, et sans équivalent réel par ailleurs.

Nous sommes aussi très attentifs à l'accès aux contenus locaux, puisque TF1 et M6 sont partenaires de nombreux producteurs. Lorsque nous cherchons à obtenir les droits de diffusion en *streaming* de certains de ces contenus, nous tenons à ne pas être exclus des négociations, ce qui nous inquiète concernant notre accès à des films qualitatifs.

En matière de compétition, à partir du moment où un duopole est créé, entre d'une part cet acteur né de la fusion de TF1 et de M6 et d'autre part France Télévisions, nous avons certaines inquiétudes. Nous continuerons à répondre aux questions posées par l'Autorité de la concurrence et par l'Arcom. Nous contribuons activement aux questionnaires et aux tests de marché, également *via* nos associations professionnelles. Un sondage a été commissionné par l'Autorité de la concurrence à BVA, et nous éclairera sur les capacités de substitution des investissements de la publicité.

**Mme Marie-Laure Daridan.** – Netflix n'a pas révolutionné le secteur audiovisuel français. Effectivement, nous bénéficions d'une dynamique incroyablement positive. Nous vivons un âge d'or de la production et de la création audiovisuelle en France, avec beaucoup de concurrence, beaucoup de projets, une grande diversité dans l'offre de programmes, et une grande qualité des contenus.

Nous apportons notre pierre à l'édifice, nous contribuons à cette dynamique formidable, en complémentarité des services existants.

Nous avons aussi notre propre marque de fabrique : nous avons envie de prendre des risques, d'explorer de nouveaux genres, de faire confiance à de nouveaux talents. La grande majorité des films que nous diffusons sont des premiers films de réalisateurs ou de producteurs. Par exemple, le film de Guillaume Pierret, *Balle perdue*, était son premier film et a été vu par 37 millions d'utilisateurs à travers le monde.

Ce que nous avons peut-être apporté de nouveau, c'est cette capacité à exporter la création française à l'international, de façon inédite – là encore, le film de Guillaume Pierret est un bon exemple. Tous les producteurs que vous avez rencontrés vous l'ont clairement dit : c'est une opportunité qu'il faut pouvoir saisir.

Concernant votre deuxième question, la période du confinement a été très difficile dans le monde entier. Les gens se sont tournés vers des services auxquels ils pouvaient accéder depuis leur domicile. Fort heureusement, on a pu continuer à se distraire depuis son salon pendant toute cette période. Les abonnés sur ces services sont très volatils, ils s'abonnent et se désabonnent en un clic, sans engagement. Fort heureusement aussi, lorsqu'ils ont pu retourner au cinéma, ils l'ont fait, ce dont nous nous félicitons.

Concernant la fusion entre TF1 et M6, de manière générale, Netflix porte un regard positif sur la concurrence, d'où qu'elle vienne. Dans ce cas précis, le sujet est vraiment celui du marché publicitaire. Nous ne faisons pas de publicité sur notre service, nous ne sommes donc pas compétents sur ce sujet, et nous n'avons pas de position au sujet de la fusion entre TF1 et M6.

La question du sport ne nous concerne pas, à ma connaissance.

**M. Yohann Bénard.** – La révolution qui touche l'industrie française est autogénérée. Nous ne contribuons qu'à rendre l'offre plus diverse, et nous participons positivement à cette évolution favorable.

S'agissant du confinement, Amazon a été aux côtés des Français pour les aider à répondre à des besoins essentiels. Cela a également été le cas de Prime Video, ce service les a aidés à passer cette épreuve difficile.

Je répondrai plus longuement sur le sport. D'une manière générale, notre position est que, pour que le sport se porte bien, il faut des investisseurs. Toute volonté d'investissement et de soutien au sport et à la diffusion du sport nous semble bienvenue.

Je voudrais insister sur le fait que, s'agissant du football, la présence de Prime Video a permis un accès en clair beaucoup plus vaste qu'auparavant.

D'abord, notre base d'abonnés permet à beaucoup de Français de voir du football : nos audiences dépassent régulièrement le million de personnes.

Deuxièmement, nous diffusons des matchs en clair – comme Monaco-Lyon la semaine dernière.

Troisièmement, nous avons des accords avec les autres diffuseurs. Par exemple, alors que l'émission Téléfoot ne comportait plus d'images de la Ligue de football professionnel depuis très longtemps, elle peut à nouveau en diffuser, car nous avons conclu un accord avec TF1 en ce sens.

Nous avons aussi, et il s'agit d'une première en France, une diffusion en clair de la Ligue 2 sur la chaîne TNT de l'Équipe.

Nous avons enfin une émission hebdomadaire en clair sur Prime Video, *Dimanche soir football*, qui est accessible à tous, que l'on soit ou non abonné à Prime.

Je crois que nous avons permis un grand progrès de la diffusion du football en clair en France, ce dont je me félicite.

**M. Thomas Spiller.** – Je m’aperçois que pour répondre à votre question concernant le confinement, je n’ai parlé que du parc Disneyland Paris, et non de l’aspect audiovisuel.

Les chiffres montrent que le confinement a augmenté les audiences de tous les acteurs, que cela soit les acteurs classiques des chaînes télévisuelles ou les acteurs du streaming en France. Notre position est que le confinement n’a pas provoqué de déplacement ou de perte de valeur.

**M. Michel Laugier.** – Vous considérez-vous comme un média aujourd’hui ?

**M. Yohann Bénard.** – Nous ne sommes pas un média d’information, c’est absolument certain – nous sommes en revanche présents dans le segment du divertissement, c’est celui dans lequel nous opérons.

**M. Laurent Lafon, président.** – Les représentants de Netflix et de Disney ont précisé dans leurs propos liminaires, que leurs entreprises ne feront pas de l’information. Est-ce qu’un jour Amazon fera de l’information ?

**M. Yohann Bénard.** – Nous avons déjà beaucoup à faire dans le segment du divertissement. Des investissements très importants doivent être faits, nous sommes un nouvel entrant, donc nous nous concentrons sur ce segment.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Au moins, une chose est certaine : vous répondez quasiment à l’unisson qu’il n’y a pas de concentration, mais au contraire une concurrence féroce. Votre présence devant nous en atteste.

Vous soulignez également l’exception culturelle française : en France, vous êtes venus chercher un incroyable dynamisme de la création culturelle.

Vous avez insisté sur la diversité des usages. Mais vous avez aussi mis en avant les cadres normatifs très stricts qui existent dans notre pays. Vous parlez du « client », du « consommateur », ce qui n’est pas un gros mot, mais ce consommateur est également citoyen. Pour vous, que devrait-on faire évoluer au niveau des normes pour contenter le consommateur, sans que ce dernier soit captif et ne soit plus un citoyen éclairé ?

Ma seconde question a trait au football. Le football est le sport le plus populaire dans notre pays. Indépendamment du fait qu’il est un sport mondialement populaire, il est avant tout maintenant un spectacle. Les joueurs sont comparables à des acteurs. Ils ne s’appellent pas Gérard Depardieu ou Robert de Niro, mais Neymar, Messi. Ce qu’ils produisent est un spectacle.

Madame Daridan, vous faites erreur : Netflix est dans le secteur du sport, non seulement par le biais de l’excellent documentaire sur la Juventus de Turin. La série *Sunderland* est merveilleuse, car elle explique comment ce sport est devenu populaire en Angleterre, et comment il capte l’attention de personnes qui n’ont plus les moyens d’aller au stade. Netflix a donc compris l’importance du sport.

La remarque de notre président, qui voulait savoir si vous comptiez les investissements dans le football parmi les investissements dans la création audiovisuelle, est pertinente, et la réponse n’est pas si évidente.

**Mme Marie-Laure Daridan.** – Concernant la question de savoir si le plan du cadre réglementaire et du cadre légal doit évoluer en France, notre arrivée dans le marché français, marqué par l’exception culturelle, a été faite en connaissance de cause. Depuis deux ans, nous travaillons à nous intégrer pleinement dans ce cadre normatif unique au monde.

Sur un plan général, le marché évolue très vite, bouge tout le temps, comprend toujours de nouveaux acteurs et de nouveaux services. Les modes de consommation évoluent extrêmement vite. Nous parlons du *streaming* aujourd’hui, mais il y aura peut-être demain autre chose. Il est important que l’exception culturelle française tienne compte de ces évolutions, et qu’elle soit suffisamment flexible. Il ne faut pas que les choses soient figées trop longtemps, car les évolutions sont très rapides dans ce secteur.

Plus spécifiquement, nous avons signé l’accord portant la nouvelle chronologie des médias. Mais la fenêtre de quinze mois reste extrêmement longue dans le monde actuel, pour l’abonné, pour le consommateur. Ce sujet doit évoluer à l’avenir. Mme la ministre l’a dit, les parties prenantes l’ont dit, la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) l’a dit devant vous. Il faut qu’on revienne assez vite à ces discussions.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Je me permets de faire un parallèle avec les dix-huit mois de procédure nécessaires à la fusion entre TF1 et M6.

**M. Thomas Spiller.** – Je suis entièrement d’accord avec Mme Daridan. De façon globale, la question clé est la flexibilité réglementaire.

Nous cherchons toujours à suivre les choix des consommateurs, qui évoluent très vite, de manière parfois surprenante.

Nous travaillons toujours dans les cadres réglementaires des pays dans lesquels nous opérons. Alors que les investissements obligatoires en France sont de 25 %, la moyenne européenne est plus proche de 5 %. Nous acceptons le cadre français, à l’intérieur duquel nous travaillons, mais il y a une grande différence, comme la Commission européenne le constate. C’est indicatif d’une tendance.

**M. Philippe Coen.** – Concernant la chronologie, je voudrais rappeler que dans nos pays voisins, un film sort en *streaming* entre trente et quarante-cinq jours après la sortie en salle. En France, nous sommes passés de trois ans à quinze mois, voire à dix-sept mois. La fenêtre se referme, par ailleurs, au bout de cinq mois. Les investissements obligatoires entre 20 % et 25 % concernent donc une fenêtre extrêmement courte, qui ne dure que cinq mois, et après laquelle il faut encore attendre quatorze mois jusqu’à une réouverture à 36 mois

Pendant tout ce temps, la piraterie est ouverte – on la constate déjà entre le deuxième mois suivant la sortie en salle et le quatrième mois, dans une fenêtre imposée offerte aux pirates.

Concernant ces pratiques illicites et déloyales, en ce moment, on rencontre fréquemment le phénomène des *Virtual Private Network* (VPN), qui fait l’objet de beaucoup de publicité agressive en ce moment. L’argument est que, puisque le consommateur a la malchance d’être en France, on lui offre la possibilité de contourner la chronologie française. Nous serions ravis que les autorités françaises, Bercy et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), nous accompagnent pour combattre ces pratiques illicites qui incitent à la fraude.

**M. Yohann Bénard.** – Notre approche dans le football illustre notre approche plus générale : permettre au public français d'accéder à un contenu français. C'est pour cela que nous avons investi dans le sport que les Français apprécient le plus, avec le championnat de France de football.

Pour que l'industrie française et pour que la création française se portent bien, il faut que cette dernière soit financée, et qu'elle puisse rayonner ailleurs dans le monde. Isabelle de Silva a notamment rappelé devant votre commission pourquoi le cadre réglementaire actuel pouvait être un frein à cette création française, et aussi à son rayonnement dans le monde. Le rapport de l'Autorité de la concurrence de 2019 l'explique très bien. Certaines évolutions devront se poursuivre pour permettre davantage d'investissements dans l'industrie, davantage de prise de risque, pour que la création française rayonne et soit conforme aux souhaits du public.

**M. Philippe Coen.** – Disney s'inscrit dans des obligations de réinvestissement depuis longtemps : depuis 25 ans, Disney Channel, chaîne française, est soumise à des obligations. Pour investir dans la production française, nous n'avons pas besoin d'obligations. Nous le faisons aussi spontanément, parce que ce qui importe pour un éditeur de service, c'est que le contenu soit vu. Ce n'est pas une obligation qui va faire notre objectif économique. Notre objectif, c'est le succès, l'audience, et que le public soit au rendez-vous.

Depuis 1986, nous avons été considérés comme un groupe d'origine non européenne. Même si nous sommes présents en France depuis quatre-vingt-huit ans, l'article 40 de la loi, votée et revue dans cet hémicycle, ne nous a pas autorisés pendant plusieurs décennies à pouvoir concourir avec les règles qui s'appliquent aux autres opérateurs, pour pouvoir offrir à tous les foyers français une chaîne jeunesse. Nous en avons fait les frais pendant près de trente ans maintenant.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Pourriez-vous nous dire, ou sinon nous envoyer par écrit, quels investissements dans la production vous envisagez de faire en France et dans le monde en 2022 ? Nous avons évoqué les chiffres de 2020 et 2021.

**Mme Marie-Laure Daridan.** – En France, c'est plus de 200 millions d'euros en 2022, comme je vous l'ai déjà dit. Je vous transmettrai les chiffres des investissements mondiaux ultérieurement, afin d'être très précise.

**M. Yohann Bénard.** – Je n'ai pas ce chiffre mondial à ma disposition. J'ai fait référence aux chiffres concernant l'investissement en France.

**M. David Assouline, rapporteur.** – C'est-à-dire 40 millions d'euros. C'est fondé sur une évaluation de 30 % du chiffre d'affaires, et cela peut varier ?

**M. Yohann Bénard.** – Il s'agit d'un plancher, un minimum prévu par notre convention avec l'Arcom, conclue en décembre dernier. Ce plancher peut être dépassé, en fonction de l'évolution de notre chiffre d'affaires et en fonction du calcul légal. Les mêmes règles s'appliquent à nous ainsi qu'à l'ensemble des autres acteurs, mais nous avons accepté en plus de fixer un plancher à 40 millions d'euros d'investissements.

**M. Thomas Spiller.** – Nous n'avons pas de chiffre à donner pour la France. Mais globalement, nous avons annoncé, il y a 48 heures, 33 milliards d'euros d'investissement pour 2022 dans le monde.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je recommande de la prudence dans nos réflexions. C’est pour cela qu’il y avait une incompréhension avec Amazon. Si l’on intègre à la création la production d’événements sportifs, pour les prendre en compte dans la règle de calcul des obligations d’investissements dans la création audiovisuelle, c’est l’ensemble du système des obligations et du financement du cinéma et de la création audiovisuelle en France qui serait percuté et mis à bas. Je recommande la prudence.

J’ai l’impression que des contentieux peuvent s’ouvrir très vite, d’autres se demandant pourquoi pas eux, avec le précédent ouvert – car accepté – entre Amazon et l’Arcom. Le sujet va s’ouvrir, forcément, et fera l’objet des réflexions de notre commission et de celles du législateur, quand il traitera d’audiovisuel dans les prochaines années.

**Mme Monique de Marco.** – En complément, avez-vous réservé des parts de financement spécifiques aux documentaires ? Il y a plusieurs types de création...

**M. Yohann Bénard.** – C’est effectivement le cas. Dans notre convention avec l’Arcom, nous avons pris l’engagement d’aller au-delà des obligations légales, d’abord en termes de financement global, mais aussi en termes de financement du documentaire. La convention prévoit en effet que 3 % minimum de l’obligation d’investissement de Prime Video sera consacrée aux documentaires.

**M. Philippe Coen.** – Notre convention avec l’Arcom est publique, et a été signée le 9 décembre dernier. Nous nous sommes engagés à investir 1,5 % de notre chiffre d’affaires dans les documentaires. C’est un genre qui s’inscrit bien dans nos priorités. Dans les six verticales de notre service, nous avons National Geographic et Star qui comprennent des documentaires. Pour nous, ce n’est pas un point de départ. Notre point de départ remonte à plus de vingt-cinq ans en France. Nous avons déjà investi dans 3 000 heures de documentaires en France, 250 séries, 1 000 unitaires. C’est une continuation.

Nous avons aussi des chaînes linéaires émises en France, comme National Geographic, qui rentrent dans le schéma de l’investissement dans la production. Comme ce sont des chaînes documentaires, ce qu’on appelle des factuelles, par définition nous investirons une part importante de notre investissement dans ce genre que nous affectionnons beaucoup.

**Mme Marie-Laure Daridan.** – Si Netflix a investi particulièrement dans les séries, le cœur de son réacteur, nous avons aussi envie de faire du documentaire et en avons déjà fait. J’en veux pour preuve que le premier projet financé par Netflix et déposé par un producteur indépendant au compte de soutien du CNC, depuis qu’il est ouvert aux producteurs indépendants qui travaillent avec les plateformes, est un projet de documentaire.

**M. Philippe Coen.** – Et *Soprano*, sur Disney+, est un documentaire sur le rap dans la région marseillaise. Cela montre qu’avant d’avoir des obligations, nous étions sur ce créneau.

**M. Laurent Lafon, président.** – Avez-vous une autonomie totale dans le choix des productions que vous financez en France, ou cela rentre-t-il dans une orientation fixée par votre entité aux États-Unis ?



**Mme Marie-Laure Daridan.** – Netflix a des équipes créatives localement. Nous avons une centaine de collaborateurs à Paris, et ce sont eux qui décident d’investir dans des projets français.

**M. Laurent Lafon, président.** – Il n’y a aucune orientation des États-Unis ?

**Mme Marie-Laure Daridan.** – Aucune. Certes, il y a des discussions avec le siège européen qui est à Amsterdam. Il y a une stratégie éditoriale européenne, mais les choix sont opérés à Paris.

**M. Philippe Coen.** – Le pôle de décision de Disney est en Hollande. Les équipes présentes en France contribuent et soutiennent, mais la décision est liée au pays de l’édition du service global européen, qui est à Amsterdam.

**M. Yohann Bénard.** – Prime Video est un service européen. Je confirme son indépendance en matière de décision vis-à-vis du siège américain du groupe. Nous avons des équipes dans plusieurs pays et notamment en France, avec un peu plus de cinquante personnes. C’est ce service européen qui détermine sa ligne éditoriale.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 12 h 55.*

**Mercredi 23 février 2022**

**- Présidence de M. Laurent Lafon, président -**

*La réunion est ouverte à 16 h 45.*

**Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 18 h 25.*



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

**Mercredi 16 février 2022**

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

## **Audition de M. Thomas Fatôme, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie**

**M. Bernard Jomier, président.** – Mes chers collègues, nous reprenons nos travaux en recevant cet après-midi Monsieur Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam).

On associe souvent le rôle de l'assurance maladie à la médecine de ville, puisque l'hôpital relève de la DGOS et des ARS. Il n'en reste pas moins que l'assurance maladie est malgré tout le financeur numéro 1, et de loin, de l'activité hospitalière, même si ce financement est globalisé.

Par ailleurs, l'assurance maladie contrôle, en lien avec les ARS, le codage et la facturation effectués par les établissements.

Une raison supplémentaire de vous entendre, Monsieur le directeur général, porte sur le fait que les difficultés de l'hôpital sont également liées – nous l'avons vu depuis les travaux de cette commission d'enquête –, à des dysfonctionnements ou des défauts d'organisation globaux de notre système de santé. Il est loin le temps où l'assurance maladie n'était que le payeur. Elle est à présent un des principaux organisateurs de notre système de santé, au travers de ses différentes actions, que ce soit en termes d'amélioration de l'accès aux soins, de l'organisation des parcours et de l'optimisation des moyens, par une recherche de la qualité des prises en charge.

Cette audition est, comme d'habitude, diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche, je dois vous rappeler, Monsieur le directeur général, que vous êtes devant une commission d'enquête et qu'un faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite donc 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. Thomas Fatôme prête serment.*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Merci Monsieur le directeur général de votre présence à cette audition. Comme l'a dit le Président, vous avez un regard global sur le fonctionnement de notre système de santé, qui est très largement financé par l'assurance maladie, plus encore s'agissant des soins hospitaliers que des soins de ville.

Nous souhaitons donc connaître votre analyse sur la situation actuelle du système hospitalier et les facteurs de tension, propres à l'hôpital ou liés plus globalement au système de santé, qui affectent la prise en charge des patients et le fonctionnement des établissements.

Nous évoquons très largement, depuis le début de nos travaux, les interactions entre la ville et l'hôpital. Lundi encore, à propos des urgences et des soins non programmés, nous évoquons l'importance de la visite à domicile, notamment pour les personnes âgées.

L'organisation de la permanence des soins, la prise en charge des soins non programmés, l'optimisation des parcours, en amont de l'hôpital ou au retour à domicile, la pertinence des soins, sont autant de sujets qui sont en lien avec les difficultés de l'hôpital.

Enfin, beaucoup de nos interlocuteurs appellent à refonder, à l'échelle territoriale, l'organisation des soins, en associant tous les acteurs autour d'une mission de service public garantissant aux populations une prise en charge adaptée, avec des variations dans ce que l'on entend par cette mission de service public à l'échelle territoriale.

Ce sont les différents sujets que nous souhaitons évoquer avec vous. Je compléterai par des questions, après vos propos.

**M. Bernard Jomier, président.** – Monsieur le directeur général, je vous propose de prendre la parole pour une dizaine de minutes environ, puis la rapporteure et nos collègues pourront vous interroger.

**M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie.** – Merci Monsieur le Président. Je suis accompagné de Julie Pougheon, directrice de l'offre de soins à la Caisse nationale d'assurance maladie.

Vous avez d'emblée rappelé ce que je voulais indiquer en introduction. L'assurance maladie est effectivement le principal financeur des établissements de santé, quel que soit leur statut. Près de 80 % des recettes de ces établissements proviennent de l'assurance maladie obligatoire ce qui, en effet, lui confère un rôle de payeur. Cela implique une mobilisation souvent méconnue et des travaux lourds de gestion des systèmes d'information, des systèmes de facturation et des paiements des établissements de santé.

Derrière ce rôle de payeur, vous l'avez évoqué, Monsieur le Président, on trouve aussi celui de contrôleur de la tarification à l'activité. Près de 100 000 séjours font l'objet de contrôles chaque année. Cet exercice a toutefois été assez largement suspendu depuis la crise sanitaire, pour des raisons que l'on peut comprendre aisément, *a fortiori* avec la garantie de financement appliquée pour 2020, 2021 et le début de l'année 2022.

Au-delà de son rôle de payeur, l'assurance maladie tâche à la fois de structurer les soins de ville. Elle s'efforce aussi d'être un acteur de parcours de soins efficaces, en amont et à la sortie de l'hôpital. Enfin, elle œuvre à promouvoir la qualité et la pertinence des actes, sans oublier un rôle important qui consiste à fournir des analyses et des travaux, pour participer à la compréhension des évolutions de notre système de santé. C'est notamment ce que nous faisons chaque année dans notre rapport « charges et produits » sur l'évolution du système de santé.

Je ne m'attarderai pas sur une analyse approfondie de la situation de l'hôpital. Sur une longue période, il est confronté à des évolutions assez largement contradictoires, avec d'un côté le vieillissement de la population et l'impact des maladies chroniques, qui rendent le

recours à l'hôpital plus important, et de l'autre des évolutions technologiques et un virage ambulatoire qui, au contraire, réduisent les durées de séjour et diminuent également le nombre de lits.

En comparaison avec les autres pays européens, nous ne sommes pas extrêmement décalés. Nous comptons globalement plus de lits que la moyenne des pays, notamment de l'OCDE, mais un peu moins de personnel soignant par lit, et on voit, comme dans d'autres pays, à la fois une réduction globale du nombre de lits et une réduction des durées de séjour, qui s'expliquent assez largement par les progrès technologiques.

Nous connaissons aussi, bien évidemment, certaines spécificités, notamment en termes d'organisation, avec les trois secteurs du public, du privé lucratif et du privé non lucratif, qui cohabitent, parfois dans des logiques complémentaires et parfois dans des logiques de compétition, mais toujours sur la base d'un financement très largement couvert par l'assurance maladie obligatoire et par les complémentaires santé.

J'essaierai de partager quatre enjeux que je perçois aujourd'hui. Les trois derniers sont liés à des actions que l'assurance maladie engage sur les thématiques que j'ai déjà quelque peu évoquées.

Le principal enjeu tourne autour des problématiques d'attractivité, notamment en matière de ressources humaines de l'hôpital, et de capacités financières à investir. De ce point de vue, et même si nous ne sommes que le financeur, je relèverai tout de même le caractère historique des décisions prises dans le cadre du Ségur de la santé. J'utilise le terme volontairement, puisqu'il y a peu de points de comparaisons dans le système de santé, et même au-delà, d'un tel mouvement à la fois de revalorisation des personnels, de soutien à la restauration de la capacité financière des établissements de santé et de soutien de leurs investissements.

Vous connaissez les chiffres. Je propose de ne pas y revenir dans le détail, avec près de 9 milliards d'euros sur les revalorisations de personnels, près de 19 milliards d'euros sur le plan d'investissement, même si ces deux enveloppes n'obéissent pas du tout à la même logique et à la même temporalité. En tout cas, en tant que financeur, je peux témoigner d'un investissement absolument considérable, pour répondre aux différents défis.

Les effets de ces mesures mettront sans doute du temps à se mesurer et je perçois qu'on les oublie parfois un peu vite ou, en tous cas, qu'on ne mesure peut-être pas suffisamment à quel point elles sont massives et doivent permettre aux établissements de restaurer progressivement leur attractivité en termes de ressources humaines et d'investir pour le présent et pour l'avenir.

J'en arrive à présent aux chantiers sur lesquels l'assurance maladie est plus directement impliquée. En tant qu'opérateur, nous essayons d'être un acteur qui pousse à la structuration des soins de ville et à renforcer leur capacité à traiter plus de patients, en amont comme en aval de l'hôpital. Nous soutenons l'exercice coordonné (maisons de santé pluriprofessionnelles - MSP, centres de santé, équipes de soins coordonnés, etc.) et la dynamique des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS). Elles sont plus de 240 à avoir signé l'accord conventionnel interprofessionnel avec l'assurance maladie et couvrent près de 30 % de la population. Il en va de même avec l'accord sur les MSP et l'accord sur les centres de santé, dont la signature devrait être imminente et qui participe du

renforcement de la capacité des soins de ville à s'organiser et à prendre en charge plus de patients.

Le second volet de cette action porte sur les soins non programmés et la permanence des soins, où nous intervenons en pilotage partagé avec nos collègues du ministère des solidarités et de la santé et, sur le terrain, entre le réseau de l'assurance maladie et les agences régionales de santé. Au-delà, on trouve bien évidemment la mise en place du service d'accès aux soins, dont nous avons défini avec les médecins libéraux, au travers de l'avenant n° 9, les conditions de financement, qu'il s'agisse de la régulation ou de l'effectif. C'est ce cadre financier qui permet au SAS de se déployer sur le terrain même si, bien évidemment, tout n'est pas évident.

Par ailleurs, même si le sujet est davantage à la main des agences régionales de santé et du ministère, nous sommes également partenaires de la permanence des soins ambulatoires (PDSA). La revalorisation des tarifs de la permanence des soins ambulatoires, intervenue il y a quelques semaines, se traduit par une augmentation des forfaits de près de 20 %. Je pense que cette revalorisation adresse un signal fort d'attractivité et en tout cas de soutien aux médecins mobilisés par la permanence des soins.

Le troisième volet de la structuration des soins de ville vise à augmenter le temps médical disponible et à éviter des bascules vers les services d'urgence non justifiées. C'est à ce niveau que l'on retrouve le programme d'action sur les assistants médicaux. Nous avons comptabilisé à ce jour plus de 2 700 assistants médicaux employés par les médecins libéraux, avec l'équivalent d'une file active augmentée d'un million de patients et de près de 500 000 pour les médecins traitants. Il s'agit là bien évidemment de la mesure principale, mais il ne faut pas non plus oublier tout ce qui a trait à la structuration des équipes de soins autour des médecins, comme le rôle des infirmiers Asalée (actions de santé libérale en équipe) ou celui des infirmiers de pratique avancée. Dans le même temps, il s'agit aussi de favoriser un certain nombre de délégations de tâches, ce qui nous amène notamment à négocier actuellement une nouvelle convention avec les pharmaciens, qui devrait les mettre en capacité d'assurer par exemple les rappels de vaccination, le dépistage du cancer colorectal et d'autres éléments du parcours de soins, comme la prévention des infections urinaires. Il s'agit de faciliter l'accès aux soins, de renforcer le temps médical et donc de mettre davantage les médecins libéraux en situation de prendre en charge des patients, et de diminuer les recours injustifiés à l'hôpital et aux urgences.

En complément de l'accompagnement et de la structuration des soins de ville, nous menons une action autour des parcours de soins. J'ai deux éléments majeurs à citer de notre côté. Le premier renvoie à tout ce qui touche aux programmes Prado d'accompagnement de la sortie de l'hôpital. Comme vous le savez, ces programmes se sont d'abord construits autour de l'accompagnement des femmes en sortie de maternité, organisé avec des sages-femmes libérales. Ce programme a assez profondément changé le rôle des sages-femmes libérales, augmenté leur nombre et solvabilisé leurs actions. En 2019, avant la crise, il a permis un accompagnement de sortie de l'hôpital de près de 400 000 femmes, ce qui est assez considérable. Il se déploie aujourd'hui sur d'autres types de prise en charge, notamment les sorties post-épisodes chirurgicaux, les sorties en cas d'insuffisance cardiaque ou en cas de bronchopneumopathie chronique obstructive (BPCO). Il s'agit pour nous d'être un acteur qui facilite la sortie d'hôpital et la mise en relation entre l'hôpital, la médecine de ville et les acteurs des soins de ville. Un certain nombre de ces programmes a trouvé leur vitesse de croisière, même s'il faut continuer à les faire évoluer.

Derrière cela, on retrouve aussi notre ambition plus large d'essayer de structurer les parcours de soins, pas seulement en sortie d'hôpital, mais aussi en amont. Nous en avons fait état dans notre rapport « charges et produits » pour 2022, autour de l'insuffisance cardiaque. Nous commençons à construire des outils pour mettre les médecins généralistes en situation de mieux accompagner les patients susceptibles d'être victimes d'insuffisance cardiaque. Nous construisons de surcroît des outils tout au long de la chaîne et de ce parcours, puisque nous voyons à quel point nous pouvons faciliter le parcours de soins, en matière de prévention comme en matière d'accompagnement. Nous pouvons sans doute mieux organiser le recours à l'hôpital, éviter les hospitalisations injustifiées et organiser la sortie.

Le troisième axe d'action de l'assurance maladie concerne la qualité et la pertinence des soins. J'évoquerai simplement différents leviers et outils, d'abord des outils d'ouverture de données et de mise à disposition des structures de soin de leur situation et de leur « performance », même si le terme n'est pas sans doute le meilleur. Je ne prendrai qu'un exemple. Comme vous le savez, nous sommes engagés sur le développement de la chirurgie ambulatoire. Cette activité répond à la fois à une attente des patients et des établissements de santé. Depuis deux ou trois ans, nous avons développé un outil appelé Visuchir, outil de *data visualisation* extrêmement performant de mise à disposition des établissements. Il fournit en *open data* aux professionnels des éléments sur leur taux de chirurgie ambulatoire, ainsi que des comparaisons par rapport à d'autres spécialités comparables ou à d'autres établissements comparables, entre départements ou entre régions. Nous tenons à développer cet outil, qui est assez largement plébiscité par les professionnels de santé exerçant ces activités.

Au-delà de l'utilisation des datas, nous soutenons le financement la qualité des soins, dans le cadre de la montée en charge de l'incitation financière pour l'amélioration de la qualité (Ifaq). Nous pensons que la diversification des modes de financement de l'hôpital, avec notamment la montée en charge des financements à la qualité, est un sujet important. Nous travaillons, en lien extrêmement étroit avec la DGOS, sur le devenir de ces indicateurs, leur enrichissement et le renforcement de leur caractère opérationnel.

Toujours autour des sujets de qualité et de pertinence des soins, j'évoquerai les dispositifs liés aux mécanismes d'accord préalable, que nous avons mis en place sur un certain nombre de prises en charge. Je citerai l'exemple très parlant de la chirurgie bariatrique, dans lequel notre pays connaissait depuis plusieurs années une augmentation extrêmement significative et même exponentielle. Nous avons mis en place cet outil d'accord préalable dématérialisé de la chirurgie bariatrique. Il a permis, je le crois, de s'assurer que les indications de réalisation de cette chirurgie et de prise en charge étaient mieux respectées. Cet outil s'applique également pour des orientations en SSR qui peuvent être injustifiées, même si cela pose souvent des sujets importants de système d'information. Ce type de démarche participe du soutien à la pertinence et à la qualité des soins.

Le dernier élément sur ce volet porte sur le contrat d'amélioration pour la qualité et l'efficience des soins (Caques), contrat tripartite entre l'ARS, l'assurance maladie et l'établissement, qui évolue dans sa forme. Ainsi, il vise cette année à permettre un engagement partagé sur un certain nombre de thématiques, nationales ou régionales, autour de la prescription de produits de santé, de la prescription de transports et d'un certain nombre d'actes exécutés à l'hôpital, avec une forme d'intéressement qu'il nous semble intéressant de promouvoir, même si les exercices 2020 et 2021 ont été largement mis de côté, compte tenu des impacts de la crise.

Pour illustrer la mobilisation de l'assurance maladie sur les sujets qui touchent à l'hôpital ou, en tout cas, qui participent de cette prise en charge de parcours plus efficaces, je terminerai par citer le numérique en santé. Ce sujet est complètement d'actualité, puisque nous avons lancé le 3 février, sous l'égide du ministre, Mon espace santé. Cet espace vise à consolider, au sein d'un espace sécurisé numérique de santé, l'ensemble des données du parcours de soin du patient, à sa main. Il lui appartiendra évidemment de décider de partager ces données avec les différents professionnels de santé, en ville et à l'hôpital. Derrière ce projet, on retrouve évidemment la feuille de route du Ségur du numérique en santé, qui vise à assurer le partage d'informations entre acteurs de ville et d'hôpital, avec des financements importants (2 milliards d'euros). La communauté hospitalière est très engagée dans ces projets, qui doivent permettre d'assurer l'utilisation de la messagerie sécurisée et la diffusion des comptes rendus d'hospitalisation. La démarche devrait de surcroît participer à forger un parcours de soins plus fluide. Il s'agit en tout cas de l'un des objectifs que nous avons fixés à ce programme d'action.

Je termine ici mon propos introductif, en ayant le sentiment d'avoir seulement effleuré beaucoup de sujets qui touchent à l'action de l'assurance-maladie vis-à-vis de l'organisation des soins et de l'hôpital.

**M. Bernard Jomier, président.** – Merci Monsieur le directeur général. Madame la rapporteure, vous avez la parole.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – J'aimerais connaître votre appréciation sur le niveau de recours à l'hospitalisation en France. Quelle est son évolution dans le temps ? Avez-vous des comparaisons à nous fournir par rapport à d'autres pays ? Quelle est la caractéristique de la France sur ce point ?

Vous avez évoqué le programme Prado. La Cour des comptes a souligné le risque de redondance ou de mauvaise articulation avec d'autres initiatives. Où en est-on ?

Quelle est votre position sur la coexistence d'activités de l'hôpital public et du secteur privé lucratif ? Quelle est la complémentarité entre les deux ?

Vous avez évoqué les actions menées pour renforcer les prises en charge des soins non programmés. Vous avez noté l'amélioration des prises en charge pour la permanence des soins. Nous avons pris connaissance des travaux de Madame Polton sur les comparaisons avec l'étranger en matière d'attractivité dans les zones sous-denses. Comment pallier les déficits des zones sous-denses ? Il nous semble que les incitations doivent porter davantage sur l'installation que sur les gardes. De plus, il faut vraiment que les incitations financières soient très fortes, en évitant le saupoudrage. Qu'en est-il de votre action ?

Pouvez-vous nous dire combien d'assurés n'ont pas de médecin traitant déclaré ? Cela a souvent pour conséquence que ces personnes se tournent vers les espaces de soins non programmés des maisons médicales de garde ou directement vers l'hôpital.

S'agissant des assistants médicaux, ils apportent un gain de temps important pour les médecins libéraux. Nous sommes en deçà des autres pays européens sur ces dispositifs. Quel est le profil des assistants médicaux ? Selon vous, quel serait le nombre d'assistants nécessaires pour pallier la surcharge de travail, notamment celle des médecins traitants



Enfin, je voudrais évoquer l'Ondam hospitalier. N'a-t-il pas longtemps été décorrélé de l'évolution des besoins de soins ? La tarification ne correspond pas toujours au coût réel des prises en charge. La façon dont le tarif est fixé et son évolutivité restent assez floues. Quel est votre regard sur la T2A, quinze ans après sa mise en œuvre ?

**M. Thomas Fatôme.** – S'agissant du niveau de recours à l'hôpital, je doute que la situation française affiche des spécificités majeures par rapport à nos voisins. Les comparaisons avec l'international doivent en outre être nuancées ou prises avec prudence, en particulier concernant l'imputation de telle ou telle organisation des soins sur la part hospitalière, sur les soins de ville ou sur le médicosocial.

Globalement, on observe une bascule assez forte, sur vingt ans, entre une hospitalisation complète qui voit son poids diminuer, et l'hospitalisation partielle, avec la chirurgie ambulatoire. C'est le premier point marquant.

Une réduction globale du nombre d'établissements et du nombre de lits s'observe aussi, en lien avec cette évolution structurelle, ainsi qu'une réduction de la durée moyenne de séjour. En France, elle était de 11,6 jours en 2004, pour passer à 8,8 jours en 2019. Cette évolution reste tout à fait comparable à ce qui se passe en Allemagne, en Italie, en Espagne ou au Royaume-Uni. Les mêmes phénomènes liés aux modalités de prise en charge s'observent.

L'un des éléments sans doute les plus préoccupants est l'augmentation continue du recours aux urgences qui, malgré différents dispositifs mis en place, a du mal à être régulée. Ces venues à l'hôpital ne sont pas toujours totalement justifiées par des urgences avérées. Ce phénomène reste bien évidemment compliqué à appréhender pour un usager ou un patient.

Vous m'interrogez en outre sur les éventuelles redondances entre le Prado et les programmes d'accompagnement à domicile. Je ne crois pas que nous soyons dans une configuration d'excès d'accompagnement des parcours de soins. La Cour des comptes a évidemment bien raison de s'inquiéter de risques de redondance, mais c'est moins un excès qu'une insuffisance globale d'accompagnement et de structuration de ces parcours que l'on observe. Je crois que la Cour des comptes a plus spécifiquement porté une interrogation sur l'intervention des branches retraite et maladie pour l'aide au retour à domicile après hospitalisation (ARDH). Nous avons intégré ce point dans nos programmes d'accompagnement. Dès lors, je ne crois pas qu'on puisse parler de redondance.

A mon avis, l'enjeu porte plutôt sur la structuration du côté de la ville, notamment au travers des CPTS. Sont-elles capables de prendre en charge une partie de ce parcours de soins et de cette sortie d'hôpital ? Si c'est le cas, tant mieux, même si l'objectif n'est pas que l'assurance-maladie abandonne ce dispositif d'accompagnement. Avec les CPTS, nous tenons seulement à ce que le parcours entre la ville et l'hôpital soit fluide et qu'il n'y ait plus besoin d'accompagnement en tant que tel. C'est l'un des objectifs que nous leur fixons et l'une des raisons pour lesquelles nous les finançons, y compris sur le sujet « parcours insuffisance cardiaque ». C'est plutôt à ce niveau qu'il nous faut agir collectivement, en déterminant comment nos programmes d'action Prado peuvent continuer à se déployer, comment ils peuvent céder la place un rôle accru des CPTS, dès lors qu'elles auront maillé le territoire, qu'elles se seront vraiment structurées en interne et qu'elles auront la capacité à faire. C'est dans cette optique que nous travaillons. Si nous réussissons, alors je pense que nous aurons œuvré efficacement pour le parcours de soins des patients.

S'agissant du rôle respectif de l'hôpital public et du secteur privé, nous nous trouvons dans une situation où se mélangent complémentarité et concurrence, et je pense pour ma part que c'est assez fructueux. Nous ne sommes pas totalement dans la concurrence, parce qu'un certain nombre de champs d'action et d'intervention sont davantage en complémentarité qu'en concurrence. Pour autant, il existe parfois aussi une concurrence. Ce mix est assez sain. Nous perdriions beaucoup à faire des choix drastiques, dans un sens ou dans l'autre. Nous avons besoin de l'hôpital public, du secteur privé, comme du secteur privé non lucratif. Tous ont leur histoire et leur champ d'intervention prioritaire. Vous savez que le privé est évidemment plus impliqué sur le MCO et notamment la chirurgie ambulatoire que l'hôpital public. Je pense que ce mix d'interventions est à conserver, en essayant de favoriser les complémentarités. Nous avons vu dans la crise covid qu'elles étaient tout à fait possibles, lorsqu'elles étaient rendues nécessaires voire indispensables, et que les différents modes d'organisation coordonnée doivent être soutenus.

S'agissant de la permanence des soins ambulatoires, vous demandez si les dispositifs que nous avons arrêtés ou que le ministère a arrêté en lien avec nous, sont suffisants ou suffisamment attractifs. C'est évidemment une question délicate. Une hausse de 20 % des forfaits reste assez substantielle. Comme vous le savez, cette activité de permanence des soins reste jugée difficile et prenante par les médecins libéraux, qui n'ont pas souhaité se réinvestir massivement dans cette activité.

Peut-être avez-vous relevé une proposition des représentants des infirmiers libéraux. Il s'agirait que les médecins libéraux ne soient pas les seuls à se déclarer disponibles pour être acteurs de cette permanence des soins, mais aussi les équipes de soins et les infirmiers. C'est une idée à creuser. Il faudra analyser ce qu'elle signifie en termes de prise en charge, de délégation ou de responsabilités. Il me semble en tout cas que cette idée mérite d'être approfondie. Il est évident que nous devons continuer à investir, à la fois pour essayer de faire du service d'accès aux soins en journée une réalité. Nous en sommes encore à un niveau largement expérimental, puisque 22 projets de SAS se déploient actuellement. En tout cas, sans doute faut-il continuer à investir sur une permanence des soins plus efficace, pour diminuer les passages aux urgences. Pour répondre directement à votre question, je pense que c'est un travail qu'il nous faut encore approfondir au cours des prochains mois.

Sur les patients sans médecin traitant, j'ai deux chiffres à partager avec vous. 6 millions de patients n'ont pas de médecin traitant, sachant que 3 de ces 6 millions n'en ont pas du tout. Les 3 millions restant sont ceux dont le médecin traitant est en cessation d'activité. Ces deux chiffres doivent évidemment être pris avec beaucoup de sérieux. Nous actionnons deux leviers à ce sujet.

D'une part, il fait partie des missions prioritaires des CPTS. Derrière les financements de l'assurance maladie se trouve en effet l'idée que la CPTS doit inclure dans son programme d'action la façon d'accompagner les patients sans médecin traitant et de convaincre les médecins de devenir le médecin traitant de ces patients.

S'agissant des assistants médicaux, l'objectif vise précisément à permettre au médecin d'organiser son activité différemment et d'accepter davantage de patients dans sa patientèle, en tant que médecin traitant. Les 2 700 assistants médicaux recrutés permettent la possible inscription de 500 000 patients auprès d'un médecin traitant. Je crois donc que nous faisons œuvre utile dans ce programme.

Les origines professionnelles des assistants médicaux sont variées. Ce sont parfois d'anciennes secrétaires médicales, parfois d'anciens professionnels de santé. Ils n'ont parfois pas de compétences particulières. Des obligations de formation vont de pair avec les programmes. Elles sont sans doute un peu lourdes par rapport au dispositif, ce qui explique peut-être une partie des freins que l'on rencontre encore. Il en existe deux autres, qui n'appellent d'ailleurs pas de réponse évidente. Le premier tient aux locaux. Nous avons lancé un sondage qualitatif pour savoir pourquoi les médecins n'ont pas recruté d'assistant médical. La première réponse était : « *je n'ai pas le local adapté pour accueillir un assistant médical* ». Le deuxième sujet, pour résumer, est la peur de l'embauche, si le recrutement ne fonctionne pas au bout de deux ou trois ans, etc. Ce sont des sujets sur lesquels nous souhaitons revenir avec les médecins lors de la négociation de la future convention médicale, au deuxième semestre 2022. Il est important de tirer le bilan de ce dispositif, sachant que les médecins qui ont fait ce choix en sont extrêmement satisfaits. Ils nous l'ont indiqué. Cela a changé leurs pratiques, en leur apportant un appui considérable. Nous aimerions désormais aller plus vite et plus loin dans le déploiement. Sur la cible de 4 000 assistants médicaux à la fin de l'année 2022, nous en sommes à 2 700. La crise a freiné le mouvement, notamment en 2020. A ce jour, nous enregistrons une cinquantaine de contrats par semaine. Sans doute pourrait-on aller plus loin vis-à-vis de certains médecins, notamment les spécialistes, je pense en particulier aux pédiatres, auprès desquels nous pourrions davantage valoriser cet apport, en le faisant connaître. Beaucoup de médecins ne connaissent pas encore cette possibilité.

S'agissant de l'Ondam hospitalier, il est difficile d'émettre une vision tout à fait définitive. Au cours de la décennie 2010-2019, l'Ondam hospitalier a évolué comme la richesse nationale, ou juste en dessous, ce qui peut témoigner d'une forme de contrainte budgétaire importante, tout en rappelant que l'assurance maladie connaissait en 2010 un déficit de l'ordre de 11 milliards d'euros, ce qui était très significatif, et qu'avant la crise, en 2019 et 2020, nous étions proches de l'équilibre. Il convient donc d'étudier cette décennie à l'aune de cette situation. Sans doute le curseur entre cette contrainte budgétaire et les conditions d'évolution de l'organisation interne de l'hôpital et de son lien avec la ville n'est pas totalement étranger aux tensions que nous connaissons aujourd'hui.

S'agissant de la tarification à l'activité, il est là aussi difficile de répondre de façon extrêmement simple. Je pense qu'un système de tarification de l'hôpital doit être en mesure d'appréhender les différentes activités d'un établissement de santé, de s'adapter à l'évolution de ses charges et de son activité, d'accompagner son dynamisme et de soutenir la qualité des soins. Il existe sans doute beaucoup d'autres *items* qui s'attachent à cette tarification. Néanmoins, dès lors qu'on arrive à répondre à ces trois préoccupations, je pense qu'on parvient à un système de tarification cohérent. De ce point de vue-là, il faut souligner que le poids de la T2A dans les financements hospitaliers est légèrement supérieur à 50 %, ce qui signifie qu'un peu moins de 50 % correspondent à autre chose que la T2A. Il est utile de le noter. Pour tous ceux qui se souviennent de la dotation globale, je ne suis pas sûr que ce fût un système extrêmement pertinent, y compris pour accompagner les différentes activités hospitalières, voire les hôpitaux les plus dynamiques. C'est donc bien au travers d'un mix de financements que l'on peut répondre aux différents défis. C'est ce que produit notre système aujourd'hui. C'est d'ailleurs ce qui est à l'œuvre dans les réformes du financement qui sont mises en œuvre cette année pour la psychiatrie et l'année prochaine pour le SSR, avec un mix de financements qui conjugue des dotations liées à une forme d'activité, à la population et à la qualité. C'est un tel financement, comptant différents leviers, qui répondra aux différentes exigences.

Je terminerai en soulignant que nous disposons d'un système de tarification à l'activité dont la nomenclature est extrêmement fine et assez notoirement plus détaillée que dans d'autres pays. C'est sans doute le génie français à l'œuvre. Même si la situation n'est pas non plus simple du côté de la nomenclature des actes techniques pilotée par l'assurance maladie, nous avons pu partager avec un certain nombre d'experts le fait que la nomenclature française de la T2A restait tout de même extrêmement détaillée. Peut-être mériterait-elle d'être un peu simplifiée. C'est un chantier compliqué.

**M. Bernard Jomier, président.** – J'aimerais que nous allions plus loin sur cette question, même si vous avez en partie répondu à la rapporteure. Dans votre introduction, vous avez signalé que le vieillissement de la population faisait partie des facteurs qui poussent au développement de l'activité hospitalière, tout comme le développement des maladies chroniques. Sur cette question du financement de l'activité hospitalière, la nécessité d'un mix est assez largement partagée. En revanche, on entend assez largement le point de vue que le financement à l'activité est adapté pour certains types d'activités, mais qu'il mérite certainement d'évoluer pour les pathologies chroniques ou les parcours complexes. Partagez-vous aussi ce constat ? Si oui, est-ce que vous avez mené des réflexions sur le mode d'emploi à appliquer ? On entend souvent que ce financement n'est pas suffisant et pas adapté à ces situations, mais il reste à écrire le mode d'emploi permettant de le faire évoluer positivement.

Par ailleurs, vous avez dit que nous comptons dans notre pays moins de personnels soignants par lit que la moyenne de l'OCDE. Je voudrais recueillir votre avis sur une initiative lancée dans les hôpitaux d'un État australien, le Queensland, où il a été décidé de prévoir une infirmière pour six patients. Le nombre d'infirmières a été augmenté de façon très importante. L'embauche de 167 infirmières a coûté 33 millions de dollars australiens, mais l'évaluation de cette décision a montré que cela avait permis d'économiser 255 réadmissions et plus de 20 000 journées d'hospitalisation, soit l'équivalent de 67 millions de dollars australiens. L'économie globale s'élève à 34 millions au total, en embauchant massivement du personnel soignant dans les hôpitaux. Qu'est-ce que cela vous inspire ?

**M. Thomas Fatôme.** – En premier lieu, il est important de rappeler que le système n'est pas statique au niveau de ses modes de financement. Or il est en train de bouger assez profondément. En effet, des réformes du financement sont mises en œuvre pour des champs importants de la prise en charge hospitalière, les soins de psychiatrie d'un côté et les soins de suite et de réadaptation de l'autre. Leur calendrier a dû s'adapter, compte tenu notamment de la crise ou de la complexité de transformer des modes de financement assez profondément, avec ce mix que j'évoquais entre des formes de rémunération qui permettent de prendre en compte l'activité d'établissement, une forme de dotation populationnelle et une forme de financement à la qualité. Je reste succinct à chaque fois. Ce n'est pas exactement la même chose dans ces différentes réformes. Je pourrai bien évidemment y revenir.

Nous participons techniquement à ces travaux, même s'ils sont pilotés par les équipes du ministère. Nous y participons dans l'ingénierie, éventuellement par des études d'impact et dans la mise en œuvre en aval dans les systèmes d'information. Je pense que ces réformes traduisent bien une évolution des modes de financement de l'hôpital, adaptés aux différentes formes de prise en charge. La T2A paraît adaptée pour certaines activités classiques de MCO, moins pour d'autres activités— on pense aux soins palliatifs mais aussi à d'autres modes de prise en charge. C'est le premier point que je souhaitais citer.

En outre, deuxième point, l'assurance maladie est très investie avec les équipes du ministère dans ce que l'on appelle les expérimentations de l'article 51. Ces expérimentations

recouvrent notamment des travaux assez lourds, en construction, sur une tarification à l'épisode de soins pour certaines prises en charge. C'est en particulier le cas en chirurgie (la chirurgie orthopédique et la chirurgie viscérale et digestive), pour construire un mode de financement qui englobe un épisode de soins. Ces travaux très lourds ont été conçus en plusieurs phases. Nous débutons la phase 2, avec une quarantaine d'établissements de santé qui ont commencé à s'engager en octobre 2021 sur un financement effectif à l'épisode de soins. Je crois que c'est assez prometteur comme mode de financement, car il tient mieux compte de ce qui se passe à l'hôpital et de ce qui se passe en ville, avec une appréciation plus adaptée des séquences de soins.

J'en arrive à votre exemple australien. Les comparaisons internationales doivent être étudiées avec beaucoup de prudence, parce que la façon de comptabiliser les éléments peut fortement fluctuer. Nous ne comptons pas nécessairement tous de la même façon le nombre de lits ou même ce qui caractérise l'hôpital ou ce qui caractérise le médico-social. *Grosso modo*, nous atteignons environ 6 lits pour 1 000 habitants, là où la très grande majorité des pays se situe plutôt entre 2 et 4. Seuls les Allemands et les Japonais sont très au-dessus. Un schéma exactement inverse s'applique ensuite sur le ratio des personnels par rapport au nombre de lits. Ceux qui ont beaucoup de lits ont un ratio de personnel par nombre de lits moins élevé, car les montants finissent par s'égaliser. La France compte ainsi environ 3 ETP par lit d'hospitalisation, là où nos amis belges ou nos amis canadiens en comptent beaucoup plus. De surcroît, il faudrait aussi étudier un peu plus finement l'historique de l'organisation des systèmes de soins. *In fine*, je ne saurais affirmer si l'exemple australien doit être suivi. Ce sont des sujets sur lesquels l'assurance maladie dispose de leviers et d'un champ d'action relativement limités. Tout ce que je peux me permettre de dire, c'est que le débat sur le nombre de lits est devenu assez compliqué dans notre pays. En réalité, n'oublions pas que s'il y a moins de lits qu'il y a vingt ans, c'est parce que nous avons fait des progrès techniques.

**M. Bernard Jomier, président.** – La Cnam dispose de capacités analytiques très importantes. Malgré toutes les limites aux comparaisons, sur lesquelles je vous rejoins, n'avez-vous pas mené d'analyses pour déterminer si augmenter le nombre de personnels soignants ne pouvait pas augmenter la qualité de la prise en charge, qui réduisait la durée d'hospitalisation et des réadmissions. Disposez-vous de données qui vont dans ce sens ?

**M. Thomas Fatôme.** – Nous disposons de très peu d'éléments sur le fonctionnement interne de l'hôpital, car nous ne les captions pas dans notre système d'information.

**Mme Nadia Sollogoub.** – Sur les assistants médicaux, j'ai eu un retour de médecins généralistes, qui me disent que les aides pour le financement de ces postes sont maintenues dans le temps sous condition que le nombre de patients augmente. Si on imagine que l'assistant médical permet de dégager plus de temps entre le médecin et son patient, cela ne signifie pas nécessairement qu'il peut prendre plus de patients. Pour ma part, j'habite dans un territoire rural où les médecins généralistes sont au taquet. Je pense qu'une difficulté se pose, parce qu'on a atteint une limite. Je crois que l'une des conditions posée est également de travailler en exercice coordonné, alors que les médecins qui exercent seuls pourraient bénéficier utilement d'un assistant médical.

Je suis élue lui dans le Nord de la Nièvre, sur le secteur de Clamecy. Un certain nombre de médecins généralistes ont émis une proposition pour la permanence des soins en journée, sachant que bien souvent les urgences ne fonctionnent pas dans notre hôpital de proximité, faute de praticiens. Il s'agit de s'organiser en journée pour proposer une

permanence des soins, comme il en existe le soir et, chacun à leur tour, de libérer leur agenda et de se rendre disponible pour accueillir toutes les urgences que leurs collègues ne peuvent pas prendre, moyennant un forfait d'urgence. Ce système a donné lieu à une négociation de marchands de tapis avec le directeur général de l'ARS. Je comprends tout à fait. C'est le jeu de la négociation. Pour autant, il s'agit d'une proposition émanant d'un territoire, avec les moyens dont on dispose. Il faut l'écouter, parce que ces médecins ont vraiment besoin d'être entendus. Le directeur général de l'ARS a justement fait remarquer que cette proposition n'entraîne pas dans le cadre négocié au niveau national. Néanmoins, les dispositions arrêtées avec les CPTS sont complexes, apparaissent comme des usines à gaz et semblent totalement illisibles sur le territoire. En revanche, si on explique clairement aux généralistes combien cela leur rapporte de se rendre disponibles une journée, alors ils sont prêts à s'engager. J'aimerais entendre votre retour à ce sujet.

Je rejoins en outre ce que disait Bernard Jomier. Il importe de tout mettre dans la balance. En effet, investir en personnels peut sembler cher, mais aussi apporter d'importantes économies en termes d'engorgement à l'hôpital.

**Mme Laurence Cohen.** – Autour de la table, nous sommes tous très attachés à la qualité des soins. C'est le sens de nos propositions et de nos questionnements.

Je voudrais vous interroger sur le montant versé pour les visites exécutées en téléconsultation. Lors de nos auditions, SOS Médecins nous a fait état de la situation dans les territoires, c'est-à-dire non seulement un déficit de généralistes, mais en outre le fait que les généralistes ont de plus en plus de difficultés à faire des visites à domicile, pour différentes raisons. Le représentant de SOS Médecins attirait notamment notre attention sur le fait que si les consultations en télé-médecine, qui doivent bien évidemment être rémunérées, sont à un tarif trop alléchant, alors les visites à domicile risquent de ne pas se développer, car elles nécessitent beaucoup de temps et d'engagement. La Cnam a-t-elle déjà reçu des retours à ce sujet, qui est nouveau ? Avez-vous des données ?

Par ailleurs, concernant le temps d'hospitalisation, vous avez souligné qu'il était plus court, ce dont on ne peut que se réjouir, du fait des progrès de la médecine ou de la montée de l'ambulatoire. La Cnam dispose-t-elle de retours sur les réadmissions ? L'exemple australien que Bernard Jomier a cité montre bien que la prévention permet des économies à long terme. Or la France reste en retard à ce sujet.

Enfin, je tiens à creuser la piste ouverte par Catherine Deroche. Nous avons constaté qu'il y avait très peu de mécanismes de régulation des dépenses de médecine de ville et que l'Ondam hospitalier a été contraint et sous-exécuté, pour combler le déficit des dépenses de soins de ville. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Vous avez évoqué l'évolution de l'Ondam hospitalier de 2010 à 2019, en montrant qu'il avait suivi la richesse nationale, ce qui constituait certainement une contrainte réelle. Qu'en est-il de l'évolution de l'Ondam soins de ville ? Reliez-vous la sous-exécution de l'Ondam hospitalier, qui est tout de même un peu étonnante, au mécanisme de la T2A ? En effet, toute augmentation de l'activité est absorbée, dans le cadre de l'enveloppe fermée de l'Ondam, par la baisse de la valeur des tarifs, entraînant de façon un peu perverse une course à l'activité. Comment expliquez-vous la sous-exécution, depuis plusieurs années, de l'Ondam hospitalier, sinon sous l'hypothèse d'une compensation de ce que vous ne maîtrisez pas en termes de régulation, à savoir l'augmentation de l'Ondam soins de ville qui, lui, est sur-exécuté ?

Bernard Jomier a souligné qu'il n'était question du nombre de lits, mais du nombre de personnes par lit. Vous avez indiqué que la situation française n'était pas exceptionnelle voire plutôt en dessous de la moyenne. Quand on réduit le nombre de lits et que l'hospitalisation partielle augmente, alors on se concentre sur le moment le plus consommateur de soins, juste avant la sortie de la personne. Ne pensez-vous pas que cela devrait augmenter le nombre de personnels par lit, non seulement parce que l'hospitalisation partielle nécessite beaucoup de logistique, mais aussi parce que ça génère un recentrage sur le moment le plus concentré en soins ? Face à cette baisse de lits, pour autant qu'elle soit totalement expliquée par l'ambulatoire et les progrès techniques, il aurait dû y avoir une augmentation tendancielle du nombre de soignants autour de ces lits.

Enfin, la question de la durée moyenne de séjour est valable pour la chirurgie mais pas vraiment et même pas du tout pour la médecine générale. Vous avez en outre évoqué la complémentarité entre le public et le privé, mais n'est-ce pas plutôt une segmentation, avec de nombreux actes réalisés dans le privé qui peuvent s'inscrire dans l'ambulatoire et la baisse des durées moyennes de séjour, alors que le public se concentre sur la médecine générale, qui n'a pas vraiment changé. Pensez-vous que les outils favorisent le privé lucratif, ou plutôt que le lucratif se coule dans les outils et segmente son activité ?

Je terminerai par l'exemple des soins critiques. Je m'étonnais dans l'une des auditions que les soins critiques étaient déficitaires, tant dans le public que dans le privé, et que le privé lucratif continuait à en faire. On m'a répondu que ce n'était pas gênant, car le privé lucratif va ensuite réaliser un acte chirurgical très lucratif. Cela leur permet de rebondir, alors que l'hôpital public rentre en médecine générale après les soins critiques et ne récupère rien du tout. Est-il normal que les deux soins critiques soient également valorisés ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Vous avez évoqué l'augmentation du recours aux urgences, sans entrer dans le détail. A l'heure actuelle, on construit de plus en plus de maisons médicales ou de maisons de santé, mais les médecins ne font pas de gardes. Comment éviter les urgences, surtout pour de la bobologie ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – J'ai une dernière question. Elisabeth Hubert, présidente de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile (HAD), nous a indiqué que la HAD progressait mais doucement. Avez-vous des informations à ce sujet ?

**M. Thomas Fatôme.** – Je tâcherai d'apporter des éléments de réponse dans l'ordre, même si certains éléments se recourent.

Dans l'avenant relatif aux assistants médicaux figure bien un engagement visant à ce que les médecins prennent en charge davantage de patients. Il s'agit à la fois de passer potentiellement un peu plus de temps avec certains patients, mais aussi d'assumer une patientèle plus importante. Honnêtement, les retours que nous avons reçus, tant quantitatifs que qualitatifs, témoignent que cela fonctionne. Ce n'est pas parce que nous sommes plus intelligents que les autres ou que nous avons inventé le système. C'est ce qui s'observe dans les autres pays dont les organisations reposent sur des cabinets dans lesquels les médecins comptent autour d'eux davantage de professionnels de santé ou des personnes qui ne sont pas loin d'être des professionnels de santé, pour accompagner leur pratique. Si l'assurance maladie finance cet appui, c'est à la fois par souci de qualité de prise en charge individuelle, mais aussi pour mettre le médecin en situation d'assumer une patientèle plus importante. Je crois que ce qui est devant nous, c'est une organisation des soins de ville, une organisation

des cabinets de médecins de ville et une organisation des maisons de santé qui s'appuieront davantage sur une collaboration entre le médecin et les professionnels paramédicaux. C'est typiquement ce qu'on fait avec les psychologues, quand on prend en charge des soins de psychologie. C'est aussi pour aider le médecin traitant à prendre en charge des patients et ne pas le laisser seul. Je pense que c'est de plus en plus une équipe de soins qui se construit. Peut-être que le patient ne verra pas toujours le médecin ou qu'il le verra sur une durée plus courte, ce qui change un peu nos habitudes, du fait de prises en charge plus simples, assurées par d'autres professionnels de santé. C'est là le modèle des infirmières Asalée, un peu le modèle, d'une certaine manière, des IPA libérales, même s'il y a sûrement différents modèles d'IPA. Je propose que Madame Pougheon apporte un complément à ce sujet.

**M. Bernard Jomier, président.** – Veuillez prêter serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. Levez la main droite et dites je le jure.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Julie Pougheon prête serment.*

**Mme Julie Pougheon, directrice de l'offre de soins de la caisse nationale de l'Assurance maladie.** – S'agissant des conditions pour obtenir une aide pour l'embauche d'un assistant médical, nous sommes effectivement partis sur le principe que les médecins accompagnés étaient en exercice regroupé, avant même d'être en exercice coordonné. Ce n'est pas nécessairement un médecin isolé, mais plutôt un médecin en exercice regroupé. Il existe néanmoins un certain nombre de dérogations à cette règle, notamment dans les zones sous-denses, où elle ne s'applique pas. Là où il existe des problèmes de démographie médicale, nous avons levé cette exigence.

Par ailleurs, sur l'ensemble des autres zones, des dérogations existent si les médecins ne sont pas regroupés physiquement, c'est-à-dire s'ils n'ont pas un lieu d'exercice commun mais s'ils travaillent dans une logique de coordination, soit parce qu'ils ont des assistants partagés, parce qu'ils partagent le même dispositif de continuité des soins, ou parce qu'ils ont des lieux d'exercice qui sont proches.

La logique que nous essayons de pousser comme dynamique à travers nos différents dispositifs consiste à sortir les médecins de leur exercice isolé. Une fois cette condition remplie, ils doivent prendre l'engagement de s'inscrire dans une démarche d'exercice coordonné, qui n'est pas forcément en place au moment où ils bénéficient de l'aide, mais qui doit se concrétiser dans les deux ans. Là encore, nous appliquons une vision large de la notion d'exercice coordonné, puisque nous couvrons toutes les formes d'exercice coordonné, aussi bien les maisons de santé pluriprofessionnelles que les équipes de soins primaires ou spécialisés, que des formes plus locales, qui pourraient être reconnues par les commissions paritaires qui associent l'assurance maladie et les médecins.

Nous nous inscrivons donc dans une vision large, dans l'objectif de sortir le médecin d'une pratique isolée en cabinet, en continuant à les inciter à s'orienter vers la coordination des soins.

**M. Thomas Fatôme.** – S'agissant de la permanence des soins en journée, nous tâchons avec le SAS de faire ce que vous décrivez, à savoir proposer un numéro de téléphone disponible en journée pour assurer la régulation médicale. Ce numéro permet notamment aux gens qui n'ont pas de médecin traitant ou qui ne trouvent pas de rendez-vous avec leur médecin traitant de bénéficier d'un point d'appui. Cette régulation médicale permet de



déterminer le niveau d'urgence et si une consultation médicale ou une visite est nécessaire, avant de déclencher une « effectation », c'est-à-dire une prise de rendez-vous. C'est ce que nous voulons faire dans le cadre du SAS. C'est la raison pour laquelle nous finançons la régulation à hauteur de 90 euros de l'heure, qui est le tarif fixé dans l'avenant n° 9. Nous avons également prévu un financement à l'effectation, avec à la fois des forfaits structures versés aux médecins et puis, si aucun rendez-vous n'est trouvé, une rémunération complémentaire de l'ordre de 15 euros, en simplifiant. C'est ce que les ARS essaient de déployer sur le terrain avec notre appui, et qui doit sûrement donner lieu à des adaptations territoriales, parce que cette problématique varie évidemment selon les départements.

Je précise que dans nos relations avec les CPTS, nous sommes assez souples. La CPTS reste libre d'appuyer l'organisation du SAS comme elle le souhaite, grâce aux financements de l'assurance maladie. Nous n'avons pas prescrit de modèle extrêmement précis. Nous tenons seulement à ce qu'il existe une articulation avec le SAS, sans compétition entre les organisations de soins non programmés, sinon l'assuré ne pourra pas s'y retrouver.

L'un de nos seuls points de vigilance est que nous voulons éviter de financer des formes d'astreinte ou de permanence de médecins qui « attendraient le malade ». Je caricature volontairement. Dans cette période difficile de démographie médicale, il est absurde de financer de telles périodes et de stériliser du temps médical, alors que nous avons besoin de temps médical disponible et qu'il s'agit de l'un des éléments que nous voulons pousser. C'est sur ce point que des discussions se tiennent parfois, quand les médecins libéraux demandent que nous rémunérions l'astreinte, y compris si le patient ne se présente pas. Dans la période actuelle, nous préférons les mises en commun d'information ou d'agendas, pour permettre à un régulateur de trouver des rendez-vous, plutôt que d'assigner des périodes d'astreinte à des médecins libéraux en journée. Cela ne nous semble en effet pas complètement adapté.

Madame Cohen, vous avez évoqué les sujets de téléconsultation. Il se trouve que l'avenant n° 9 a tiré les enseignements de la crise sanitaire en simplifiant un certain nombre de règles de prise en charge. La règle qui imposait de rencontrer physiquement la personne avant de pouvoir réaliser une téléconsultation a été supprimée. Les règles des zones sous-denses ont également été adaptées. Le tarif dépend ensuite du secteur d'activité des médecins. Si le médecin est en secteur 2, il peut faire une téléconsultation à son tarif de secteur 2. S'il est en secteur 1, elle sera réalisée au tarif secteur 1. Il faut être tout à fait clair. Les conditions d'exercice des professionnels ne changent pas.

De notre point de vue, la téléconsultation trouve progressivement sa place dans le parcours de soins, mais c'est encore très récent. Les téléconsultations représentent environ 5 % des consultations des médecins généralistes. Avant la crise, il y a deux ans elles représentaient moins de 0,5 %. Le taux reste faible mais n'est pas nul.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Les critères n'étaient pas les mêmes.

**M. Thomas Fatôme.** – Les pratiques n'étaient pas les mêmes non plus, à la fois du côté des professionnels et des assurés. Il n'y avait pas de réelle connaissance de cette pratique.

Nous avons fixé un cadre conventionnel avec l'avenant n° 9, qui assouplit le dispositif, tout en fixant un certain nombre de critères de qualité. Nous préparons actuellement une charte de la qualité des téléconsultations avec les organisations syndicales, en lien avec le Conseil de l'ordre. Nous prévoyons aussi des verrous et des plafonds. Nous considérons ainsi

qu'un médecin libéral ne peut pas réaliser plus de 20 % de son activité en téléconsultation. Nous pensons en effet qu'il faut conserver une part significative d'activité en présentiel, dans un fonctionnement équilibré.

Madame Cohen et Madame Poncet-Monge ont suggéré que l'absence de mécanisme de régulation sur la ville se répercutait de ce fait sur l'Ondam hospitalier. Le sujet est compliqué.

En premier lieu, il existe tout même des mécanismes de régulation, y compris *a priori*, des soins de ville. Les dispositifs tarifaires que l'assurance-maladie négocie avec les professionnels de santé libéraux n'interviennent ainsi qu'après un délai de six mois après leur signature, ce qui constitue généralement un délai compatible avec la construction de l'Ondam. Il a pu y avoir des périodes dans lesquelles des revalorisations non prises en compte pouvaient impacter l'Ondam. Ces périodes-là sont derrière nous, depuis maintenant un grand nombre d'années. Par ailleurs, si jamais le comité d'alerte était amené à intervenir pour faire état d'un risque de dépassement de l'Ondam supérieur au seuil d'alerte, alors les revalorisations seraient décalées.

Ensuite, il faudrait étudier finement dix années d'Ondam pour vérifier les raisons pour lesquelles les soins de ville sont allés plus vite et les soins hospitaliers sont allés moins vite que prévu. Sur un plan macroéconomique, les écarts restent tout de même minimes. En moyenne, l'Ondam hospitalier de la période 2010-2019 a atteint un taux de 2 % par an et l'Ondam de ville 2,3 % par an, dans un univers où, sur longue période, la bascule progressive des prises en charge de l'hôpital vers la ville est mécanique et naturelle. La réduction des durées de séjour fait qu'il y a davantage de transport sanitaire, davantage de prises en charge en ville, davantage de sages-femmes qui interviennent à la sortie de la maternité et davantage d'infirmiers qui interviennent à domicile, parce que les gens restent moins longtemps à l'hôpital. Cette bascule progressive d'un système hospitalier vers un système où la ville prend davantage de place est assez cohérente. C'est un mouvement que partagent tous les pays développés.

Cela rejoint ensuite la préoccupation de l'engagement que prend le Gouvernement vis-à-vis du Parlement lorsqu'il propose le vote d'un objectif de dépenses d'assurance maladie et les moyens qu'il se donne pour le faire respecter. Avant la crise, le respect de l'Ondam a longtemps été un objectif de crédibilité du Gouvernement sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie. Cela ne me semble pas totalement anodin, quand on pense à la masse que représentent les dépenses d'assurance maladie dans le PIB et au regard des enjeux de finances publiques. C'est aussi à regarder à l'aune de ces critères.

Vous m'avez de surcroît interrogé, Madame Poncet-Monge, sur les évolutions du nombre de personnels par lit. Il est intéressant de l'étudier sur longue période. J'ai évoqué le nombre de trois ETP par lit actuellement. Il était de deux au début des années 2000. De fait, cette hausse de 50 % constitue une augmentation significative du nombre de personnels par lit.

Vous m'avez également interrogé sur les réhospitalisations. Cet indicateur est notamment suivi par l'ATIH. Les statistiques attestent d'une certaine forme de stabilité dans le poids des réhospitalisations dans l'activité de MCO. Pour notre part, nous avons fixé comme l'un des objectifs du parcours « insuffisance cardiaque » que j'ai évoqué, notamment dans l'organisation de la sortie d'hospitalisation des insuffisants cardiaques, d'éviter la réhospitalisation. C'est un point qui est bien documenté. La sortie d'hôpital d'un insuffisant

cardiaque mal organisée, sans relais du médecin traitant ou d'un infirmier, est en effet un facteur important de réhospitalisation C'est donc l'un des objectifs du programme Prado insuffisance cardiaque.

S'agissant de la HAD, je crains de ne pas avoir de données détaillées sur ce sujet. Nous pourrions vous relayer ces éléments, si nous en avons.

**Mme Julie Pougheon** – Nous ne disposons effectivement pas de beaucoup de points de comparaison.

Nous savons que nous étions, en 2019 en France, à 6,3 % des hospitalisations de court ou moyen séjour qui correspondent à une HAD. En comparaison avec l'international, il apparaît que nous faisons partie des pays qui ont choisi de ne pas restreindre le champ d'intervention de la HAD, soit à certains territoires, soit à certaines pathologies, mais de l'ouvrir largement. C'est aussi le cas, sauf erreur, de l'Australie et de l'Espagne, alors que certains autres pays ont plutôt fait le choix de cibler la HAD sur certaines pathologies ou certains territoires. Nous affichons donc plutôt une politique favorable à la HAD, en comparaison avec les autres pays, mais nous ne disposons guère de données pour nous situer.

**M. Bernard Jomier, président.** – Il y a donc une politique favorable, mais un taux qui reste faible, malgré tout, en comparaison avec les autres pays. Peut-être existe-t-il des freins culturels ou au niveau de l'organisation. Je pense que c'était le sens de la question de la rapporteure.

Merci, Monsieur le directeur général, pour vos réponses.

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

*La réunion est close à 17 h 55.*

**Jeudi 17 février 2022**

**- Présidence de M. Bernard Jomier, président -**

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

### **Audition de Mme Katia Julienne, directrice générale de l'offre de soins du ministère des solidarités et de la santé**

**M. Bernard Jomier, président.** – Chers collègues, nous recevons ce matin Mme Katia Julienne, directrice générale de l'offre de soins au ministère des solidarités et de la santé.

Nous arrivons au terme des auditions de notre commission d'enquête – nous recevrons le ministre Mr Olivier Véran jeudi prochain – et nous avons entendu depuis le mois de décembre de nombreux acteurs du système de santé, hospitaliers ou non.

Ils nous ont livré leur appréciation sur les difficultés actuelles de l'hôpital et sur les facteurs – propres à l'hôpital ou parfois extérieurs – ayant conduit à de très fortes tensions que la crise sanitaire a bien entendu aggravées. Nous avons notamment évoqué la fragilisation

des ressources humaines hospitalières, la question du mode de régulation budgétaire et de son adéquation à la fonction que remplit l'hôpital dans notre système de santé, à savoir répondre aux besoins des patients qui s'adressent à lui, bien souvent parce qu'il est le seul à pouvoir les prendre en charge. Nos interlocuteurs ont également largement souligné la nécessité, à l'échelle de chaque territoire, de véritablement coordonner la prise en charge des patients de sorte que le recours à l'hôpital soit plus pertinent et mieux préparé en amont et en aval.

Tous ces sujets sont évidemment au cœur de la responsabilité de la DGOS. Je vous remercie, Madame la directrice générale de votre présence aujourd'hui.

Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure Catherine Deroche, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal et je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Katia Julienne prête serment.*

**M. Bernard Jomier, président.** – Madame la rapporteure, vous avez la parole.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Madame la directrice générale, comme l'a indiqué le président Bernard Jomier, toutes les problématiques liées au fonctionnement de l'hôpital et à son rôle dans notre système de soins ont été évoquées depuis le début des travaux de notre commission d'enquête.

À l'automne 2019, l'hôpital se trouvait dans une situation telle qu'un plan d'urgence était annoncé par le Gouvernement. La crise sanitaire a débuté quelques semaines plus tard. Depuis deux ans, l'hôpital a certes démontré sa résilience, mais les cinq vagues successives survenant dans une situation déjà tendue ont entraîné des conséquences profondes et sans doute durables. Bernard Jomier l'a évoqué, l'état des ressources humaines, médicales et surtout paramédicales est très préoccupant, avec des départs, des difficultés de recrutement, un impact sur les capacités hospitalières alors que les retards liés aux déprogrammations se sont accumulés. C'est un premier point sur lequel nous souhaitons vous entendre.

La crise a également mis en suspens la mécanique du financement de l'hôpital, que ce soit la régulation de l'Ondam hospitalier ou l'ajustement des tarifs. Mais il paraît difficile, une fois la crise surmontée, de revenir purement et simplement aux pratiques antérieures, sans tenir compte de la réalité des besoins de santé et de l'aspiration des équipes hospitalières à davantage d'autonomie. C'est un deuxième sujet de préoccupation.

Enfin, nous souhaitons également aborder avec vous les modalités concrètes d'amélioration des parcours, d'accès à des soins non programmés hors de l'hôpital et de coopération avec la médecine de ville. Beaucoup d'outils existent, mais le chantier paraît encore largement devant nous.

**M. Bernard Jomier, président.** – Madame la directrice générale, vous avez la parole. La rapporteure et nos collègues présents et à distance formuleront ensuite leurs questions.

**Mme Katia Julienne, directrice générale de l'offre de soins au ministère des solidarités et de la santé.** – Je vous remercie de m'accueillir dans le cadre de cette audition.

En 2019, avant la crise du covid, l'hôpital et le système de santé étaient déjà confrontés à trois types de difficultés.

La première concerne la nécessité d'adapter le système de santé à une évolution des besoins de santé de la population (vieillesse démographique, développement des pathologies chroniques), mais également au souhait légitime des patients d'être pris en charge de manière moins fréquente et moins durable au sein des établissements de santé et davantage à domicile. Cela implique de questionner la place de l'hôpital, des soins ambulatoires et du médico-social.

La deuxième difficulté, intrinsèque à l'hôpital, mise en exergue par le plan « investir pour l'hôpital » en 2019, renvoie à l'attractivité insuffisante du métier de soignants, au manque de reconnaissance pour les métiers du soin, à une vétusté des équipements avec leur impact sur les conditions de travail, et aux financements encore trop centrés sur l'activité.

Troisièmement, la crise du covid est intervenue. Je salue la résilience de notre système de santé, que nous devons en premier lieu à l'ensemble de nos professionnels, de santé mais pas seulement, qui y ont concouru. Si l'hôpital a été fortement impacté, l'ambulatoire et le médico-social ont également joué un rôle important. La crise a représenté un accélérateur d'évolution sur certains sujets (service d'accès aux soins – SAS – et télémedecine), mais a aussi exacerbé des tensions. Nous sommes en effet confrontés à trois enjeux majeurs.

La réorganisation de notre système de santé constitue le premier enjeu majeur. Nous avons besoin d'améliorer la fluidité des parcours, à travers le dispositif du SAS, qui permet de désengorger les urgences et de s'occuper des patients pour lesquels existent des besoins de prise en charge des soins non programmés. Le dispositif fait l'objet d'expérimentations sur dix-neuf sites pilotes. Je fonde beaucoup d'espoirs dans ce dispositif et dans son déploiement. Par ailleurs, la télémedecine a fortement évolué pendant la crise. Elle doit cependant être renforcée et prendre sa place sans pour autant se substituer aux visites à domicile et aux consultations. La télésurveillance constitue un autre enjeu pour la télémedecine, notamment pour certaines pathologies chroniques. Deux dispositifs complémentaires, les centres de santé et les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP), permettent à des professionnels de choisir leur mode d'exercice – salarié ou libéral – et d'exercer en collectif et en ambulatoire. On compte plus de 2 000 maisons de santé. Cet effort pourra se poursuivre. De plus, les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) permettent de mieux structurer l'organisation en ambulatoire, en lien avec l'hôpital. Nous croyons également beaucoup dans le dispositif des contrats locaux de santé.

Le deuxième enjeu concerne l'attractivité pour les professionnels de santé. Premièrement, nous devons travailler à faire évoluer les compétences des professionnels. À titre d'exemple, les infirmiers en pratique avancée (IPA) sont encore insuffisants et ne sont présents que dans quelques secteurs d'activité. De toute évidence, le deuxième volet concerne la rémunération. Le Ségur a permis d'injecter des revalorisations salariales massives – près de 10 milliards d'euros – qui ont permis d'augmenter les salaires et de revaloriser les primes et les gardes. Troisièmement, la qualité de vie au travail et l'organisation interne de l'hôpital constituent des sujets plus complexes. Bien qu'un certain nombre de dispositions relèvent de l'encadrement juridique, les faits montrent que des évolutions d'organisations au sein des

hôpitaux permettent tout aussi bien d'améliorer l'organisation interne de l'hôpital. Enfin, un volet très important concerne la démographie. Les estimations de l'observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS) montrent que nous devons viser un objectif de progression des personnels médicaux de l'ordre de + 14 % en moyenne sur les cinq prochaines années. Nous devons organiser notre système de santé en fonction et prendre en charge les soins des patients. L'enjeu démographique concerne également les paramédicaux, sur lesquels la crise a laissé des marques (difficultés de recrutement, abandon des instituts de formation en soins infirmiers – IFSI – par les étudiants). Certains ont quitté l'hôpital dans des proportions encore difficilement mesurables. Les établissements remontent de réelles difficultés.

Le troisième et dernier enjeu concerne les questions financières. La T2A (tarification à l'activité) occupe une place trop importante. Nous devons reprendre la réforme du financement de nos segments d'activité, qui a été retardée par la crise du covid. La réforme du financement des urgences et de la psychiatrie est déjà engagée. La réforme de l'activité de soins de suite et de réadaptation (SSR) est programmée pour 2023. Les travaux sur la réforme du financement des soins critiques doivent commencer. La demande des acteurs est forte. Les financements de l'activité dans une part plus réduite, ainsi que la responsabilité populationnelle, sous forme de dotations spécifiques, permettront de sécuriser le financement de ces segments d'activité, à l'aide d'indicateurs de qualité. L'investissement constitue également un sujet important. Le gouvernement a injecté un montant extrêmement important dans des projets de santé, dans une logique davantage territoriale et globale. La fin du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (Copermo) marque une évolution culturelle très forte. L'année passée, l'enveloppe de 650 millions d'euros pour les investissements du quotidien a également permis de solutionner des questions moins coûteuses mais tout aussi fondamentales pour la qualité de vie de professionnels de santé dans les établissements.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Je vous remercie pour cette présentation très synthétique. Je partage votre propos concernant l'exercice coordonné des outils évoqués (CPTS, contrats locaux de santé, centres de santé, MSP).

Concernant la permanence des soins, quels sont, selon vous, les moyens disponibles afin de renforcer le SAS, notamment avec la participation de médecins, qu'ils exercent dans des MSP ou dans des centres de santé ?

Par ailleurs, nous avons hier évoqué le sujet des assistants médicaux avec le directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam). Ces derniers libèrent du temps médical pour les médecins. La question de leur formation a été soulevée. Celle-ci est souvent très longue, parfois surdimensionnée par rapport aux tâches demandées. Pouvez-vous nous faire part de vos réflexions sur ce sujet ?

La tension sur les effectifs est évidente. Disposez-vous de chiffres concrets concernant l'évolution des ratios de prise en charge selon les spécialités ? Les normes d'effectifs avaient été établies à une période où les rotations de patients étaient moindres. Nous ressentons un manque d'effectifs dans certains secteurs.

S'agissant des vacances de postes, quelle est la part de supervision assurée par les agences régionales de santé et la DGOS ? De quelle manière le ministère prend-il connaissance du nombre de lits effectivement armés par rapport aux capacités théoriques ?

Concernant des financements de l'hôpital, vous avez souligné l'équilibre nécessaire à trouver entre le financement de l'activité et les autres types de ressources des hôpitaux. Cependant, la fixation des tarifs à l'activité tient assez peu compte des besoins en investissement des services pour la prise en charge du patient. Nous souhaitons entendre vos réflexions sur ce point.

Le plan d'investissement lancé fin 2019 s'élevait à 13 milliards d'euros sur 3 ans. Le Ségur de la santé s'étale-t-il bien sur 10 ans et quelle somme représente-t-il ?

Vous avez mentionné un nouveau modèle de financement avec, entre autres, la T2A. Est-ce à enveloppe constante ? Les besoins réels des établissements sont-ils pris en compte ? Est-ce lisible de multiplier les modèles de financement ?

**Mme Katia Julienne.** – Concernant la permanence des soins, je crois beaucoup en les vertus du SAS car nous rencontrons des difficultés de permanence des soins et un engorgement des urgences également en journée. De plus, le SAS est très bien accepté par les urgentistes et les médecins généralistes qui travaillent ensemble dans une gouvernance équilibrée. Ce dispositif permet par ailleurs de rassurer le patient et de déterminer ce qui est du ressort de l'urgence hospitalière et non-hospitalière. Combiné au développement des MSP et des centres de santé, le SAS nous permettra d'absorber un besoin de santé croissant. Une étude l'Irdes a montré que les MSP ont une capacité d'augmentation de la taille de leur patientèle. Enfin, le SAS présente un intérêt en psychiatrie : 5 SAS sur 19 ont développé cette filière.

Le sujet des ratios est extrêmement compliqué puisque peu de textes comportent des ratios obligatoires. Les ratios sont davantage des maquettes organisationnelles au sein des établissements de santé. Toutefois, la fixation des ratios dans les textes devrait se limiter à quelques spécialités (maternité, soins critiques). Ce qui n'omet pas la réflexion nécessaire à mener sur le bon niveau d'effectifs qui permet d'absorber la charge des patients dans les différentes spécialités.

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous entendons votre réponse, mais ce ratio ne doit alors pas être fixé de manière détournée par des mesures comme celles prises par le Copermo dans les projets de rénovation. Dans ce cas, on aboutit non pas à des ratios réglementaires, mais à des ratios provenant d'objectifs financiers qui visent à maîtriser la masse salariale. L'intention doit être clarifiée.

**Mme Katia Julienne.** – Concernant les données chiffrées, nous ne disposons pas de système d'information qui remonte automatiquement le nombre de postes vacants. Nous disposons d'enquêtes *ad hoc* auprès des établissements (lits fermés, vacances de postes). Quant aux enquêtes annuelles de la Drees, elles permettent d'établir, via la statistique annuelle des établissements (SAE), un bilan statistique et documenté des effectifs.

La question de l'évolution des effectifs constitue en effet un point fondamental, compte tenu de l'aspiration des professionnels d'articuler leur vie professionnelle et familiale. Cela renvoie à la question du financement de la masse salariale, qui représente une part importante des dépenses de l'assurance maladie.

Concernant les nouveaux modèles de financement, la T2A fait l'objet de nombreuses critiques du fait du niveau de ses tarifs (arbitrage prix/volume) et qu'elle complexifie encore le système de tarification français. Les réformes de financement doivent

donc conduire à la simplification, d'où l'importance de celle concernant la maternité. Toutefois, il faut distinguer une modalité de financement et un niveau de financement. Malgré des crédits croissants, l'ensemble reste dépendant du niveau de l'Ondam, qui est voté. Nous veillons à obtenir des crédits qui permettent d'accompagner les impacts financiers de ces réformes dans le temps, pour éviter que les établissements soient perdants dans des proportions non soutenables.

Concernant la formation des assistants médicaux, la Cnam sera mieux disposée à répondre.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Concernant les ratios, l'exemple du CHU de Nancy montre que le Copermo avait conditionné l'aide de l'État à la suppression de 175 lits et de 600 postes. Bien que le Gouvernement ait annoncé en mars 2021 un maintien des lits et de 300 postes, ce ratio avait été imposé par le Copermo. Or l'une des difficultés subie par le personnel est cette tension sur les effectifs, de laquelle découlent de moins bonnes liaisons entre les équipes, et un épuisement des soignants.

**Mme Katia Julienne.** – C'est pourquoi nous avons décidé de modifier le mode de gestion de l'investissement. Le Gouvernement a mis fin au Copermo tel qu'il existait, car vos critiques étaient largement partagées par les différents acteurs. Dans le cadre du Ségur, dont les investissements atteignent 15 milliards d'euros pour le sanitaire, il a été décidé de revoir en profondeur la gouvernance, pour qu'elle ne soit plus axée sur des critères strictement financiers. Le Conseil national pour les investissements en santé (CNIS) a ainsi été doté d'un conseil scientifique qui travaille sur des référentiels médicaux et territoriaux afin de soutenir les décisions d'investissement et d'accompagner le processus de déconcentration des décisions vers les régions, pour les investissements inférieurs à un certain montant.

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous soulignez la nécessité d'adopter une logique d'analyse des besoins en santé. Le code de la santé publique confie aux ARS ce rôle d'évaluation des besoins en santé sur les territoires. Les différentes auditions menées jusqu'alors ont révélé que les acteurs de santé et élus locaux ne comprennent pas le processus d'élaboration de ces décisions, entre le recensement des besoins en santé et les arbitrages. Ce n'est en tous cas pas au Parlement que cela se passe. Les chiffres de l'Ondam nous parviennent quelques jours avant la délibération et ne sont fondés sur aucune analyse d'objectifs en santé publique dans les territoires.

Par ailleurs, les fermetures des services d'urgence et des maternités constituent des sujets récurrents, auxquels nous n'obtenons toujours pas de réponse claire. Selon la DGOS, quel serait le temps de trajet maximal acceptable entre le lieu de vie et une maternité ou un service d'urgence ?

**Mme Katia Julienne.** – Tout d'abord, l'analyse du besoin de santé pour l'organisation territoriale de l'offre de soins, renvoie aux autorisations et au schéma régional d'organisation que les ARS élaborent régulièrement ; ce sera le cas en 2023. Ce point rejoint votre deuxième question sur les maternités. Par ailleurs, s'agissant de l'investissement, le conseil scientifique du CNIS travaille sur les référentiels qui aideront les ARS à procéder une analyse territoriale, qui sous-tend le besoin auquel répond l'investissement d'un établissement sur un territoire. Chaque ARS travaille ensuite à partir de cette analyse des besoins afin de réaliser les schémas régionaux d'organisation de santé (SROS) et c'est sur cette base que sont délivrées les autorisations.



**M. Bernard Jomier, président.** – Les ARS travaillent isolément. Est-ce souhaitable ?

**Mme Katia Julienne.** – J’ignore la manière dont travaillent concrètement les ARS avec les uns et les autres pour l’élaboration de ces schémas. En revanche, les SROS sont indispensables pour que les ARS puissent mettre en œuvre les autorisations. Les prochains schémas, prévus pour 2023, appliqueront l’ensemble des révisions des décrets d’autorisations en cours d’élaboration.

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous êtes directrice de la DGOS, mais vous n’êtes pas en mesure de décrire le travail des ARS. Or les élus l’ignorent également. Peut-on interpréter cela comme un problème dans le partage de l’évaluation et de la décision sur la construction des choix budgétaires ? Vous n’êtes pas en situation de décrire le mode de travail des ARS et les élus ne le sont pas non plus

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Le SROS est-il l’émanation du projet régional de santé (PRS) ?

**M. Bernard Jomier, président.** – Pas nécessairement.

**Mme Katia Julienne.** – Le rôle de l’administration centrale consiste à construire des outils juridiques en matière d’autorisation d’organisation des soins et des outils financiers que les ARS peuvent ensuite décliner. Notre rôle est seulement de fournir une boîte à outils.

S’agissant des maternités, nous préparons un décret d’autorisation. Le temps de trajet vers les maternités peut varier d’un territoire à l’autre. Le rôle de l’administration centrale n’est pas d’imposer des règles uniformes sur tous les territoires, mais de construire des obligations minimales indispensables, puis de fournir les outils aux ARS, qui ont ensuite la liberté de les moduler. Nous avons de plus créé l’engagement maternité, qui permet la prise en charge des transports et des hôtels hospitaliers pour les femmes. De nouveau, les ARS sont en charge de déployer cet outil sur les territoires.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – J’entends votre argument d’adaptation territoriale. Mais s’agissant des maternités, la notion de temps est universelle. La DGOS est bien la direction de l’organisation des soins et les ARS sont en charge de mettre la politique de santé en application sur les territoires. Toutefois, la notion de projet de santé d’un territoire suppose nécessairement l’organisation des soins. Mais je n’insisterai pas davantage sur ce point.

**Mme Laurence Cohen.** – Je vous remercie, Madame, pour vos propos introductifs.

Concernant la démographie médicale, vous avez indiqué qu’il fallait attendre l’échéance de 2030 afin obtenir une démographie pouvant répondre aux besoins de santé, soit une hausse de 14 % des effectifs sur les cinq prochaines années, pouvez-vous confirmer cette information ?

Ma première question concerne les paramédicaux. Je souhaiterais davantage de précisions à ce sujet. Je suis étonnée que la DGOS ne disposent pas de chiffres exacts sur le déficit des paramédicaux, infirmiers, orthophonistes et autres professionnels.

Ma deuxième question revient sur les financements. Je partage le constat que la T2A a pris une trop grande place. Toutefois, je suis très dubitative concernant l'exemple que vous avez évoqué, celui de la psychiatrie. Votre proposition d'appliquer la T2A à la psychiatrie, alors que ce service y échappait jusqu'alors, me semble contradictoire. Concernant les maternités, les abus inhérents à la T2A sont évidents. Un certain nombre d'établissements affichaient un taux de césarienne très élevé, ce qui révèle un abus de pratique de ces tarifs. Pouvez-vous nous apporter plus de précisions ?

Par ailleurs, je note une contradiction concernant le temps de trajet minimum par rapport aux établissements de santé et de soins. Vous apportez de nouveau l'exemple des maternités avec la prise en charge des transports et des hôtels hospitaliers. On supprime donc des établissements de proximité qui semblent mieux répondre aux besoins, sous prétexte d'économies, tout en engageant ces nouvelles dépenses.

Les économistes de la santé ont d'ailleurs remis en cause la question du point flottant au niveau de la T2A, qui à mon sens devrait être supprimée.

Enfin, vous annoncez une révision à venir de la gouvernance et des référentiels. J'estime que nous devrions conférer davantage d'autonomie aux établissements, qui ont réellement la maîtrise de la réponse aux besoins en termes de santé des populations sur les territoires. Les directeurs d'ARS sont des préfets qui prennent leurs ordres au niveau du ministère, ce qui donne l'impression d'un cloisonnement de l'administration. Au moindre problème, on crée une nouvelle agence, ce qui n'aboutit en rien à la fluidité souhaitée. Si vous souhaitez réellement remanier la gouvernance, conférez du pouvoir aux acteurs de terrain et aux établissements en lien avec les élus.

**M. Jean Sol.** – Madame la directrice générale, je souhaitais entendre votre avis sur la formation des infirmiers, qui ne me semble plus adaptée, et surtout sur la sélection des candidats en parcours supérieur. Je suis personnellement convaincu que la formation n'est pas adaptée au quotidien réel des jeunes infirmiers qui prennent leurs fonctions dans des établissements de santé, qu'ils soient publics ou privés.

Vous évoquiez l'importance de développer la profession des infirmiers en pratique avancée (IPA). Toutefois, la situation de terrain est très éloignée de ces déclarations d'intentions. Après deux ans d'études, ceux-ci peinent à trouver un poste en lien avec leur formation et leur rémunération est peu motivante. Il manque des arrêtés fixant les contours de leur exercice professionnel, notamment au service des urgences et en gériatrie.

L'absentéisme au sein des établissements de santé est particulièrement préoccupant. Le moment n'est-il pas venu de s'intéresser à la question et d'imaginer des solutions afin d'encourager les agents concernés à réinvestir leur poste ?

Pour quelles raisons les outils de mesure de la charge en soin ne sont-ils pas généralisés au niveau des établissements ? À mon sens, cela permettrait de mettre en adéquation les effectifs à l'activité et à la charge de travail dont souffrent nos professionnels de santé.

**Mme Katia Julienne.** – Concernant la démographie médicale, les travaux de l'ONDPS et de la DREES, présentés l'année dernière, ont en effet indiqué un creux pour les professions médicales jusqu'en 2030, puis d'une remontée de la démographie ensuite. Ils font également état d'une projection d'un besoin de développement des formations médicales de

+ 14 % en effectifs au cours des cinq prochaines années. Ces chiffres augurent des difficultés de prise en charge médicale et d'une nécessité d'adapter notre organisation pour y faire face.

S'agissant des personnels non-médicaux (PNM), nous recevons des chiffres réguliers de la Drees (nombre d'effectifs par établissements, par catégorie d'établissement, par catégorie de professionnels). En revanche, nous ne disposons pas de système d'information nous permettant de déduire le nombre de postes vacants d'où la mise en place d'enquêtes en lien avec les établissements de santé et leurs représentants. Bien que le nombre d'effectifs de PNM ait progressé, nous avons décidé d'augmenter le nombre de quotas de formations en IFSI en 2020, 2021, et 2022. Il serait utile de conduire des travaux pour les PNM similaires à ceux sur les personnels médicaux.

Il est vrai que la réforme du financement de la psychiatrie a introduit une part de financement d'activité pour le secteur public. Or ce n'était pas le cas pour le secteur privé. En psychiatrie, comme en SSR, deux modes de tarifications très différents existaient. Dorénavant, les différents compartiments de financement seront identiques dans le public et dans le privé (lucratif ou non lucratif). Je partage votre opinion selon laquelle la T2A n'est pas nécessairement adaptée à la maternité, son financement doit évoluer. Ces travaux ne sont pas encore engagés mais ils sont nécessaires.

S'agissant de la gouvernance, le niveau de décision doit en effet se rapprocher du terrain. À titre d'exemple, le relèvement des heures supplémentaires pour l'AP-HP était auparavant décidé au niveau de la DGOS. Les textes ont évolué afin que ces décisions ne relèvent plus de cette dernière. De plus, les autorisations exceptionnelles d'activité auxquelles nous avons recouru au cours des deux dernières années, ont également fait l'objet d'assouplissements. De même, la réforme des financements des compétences des ARS accroît les compétences de celles-ci. Je suis convaincue qu'il nous faut aller dans ce sens d'un transfert des compétences.

Par ailleurs, des travaux doivent en effet être engagés sur la formation des infirmiers diplômés d'État (IDE) et des IPA. Les représentants des IPA nous ont fait part des difficultés rencontrées. Nous travaillons actuellement avec eux en hôpital et en ambulatoire pour développer, déployer et accompagner le fonctionnement des IPA.

L'outil de mesure de charge en soins est intéressant s'il demeure à la main des établissements. Je ne suis pas favorable à en faire un outil national.

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous avez tracé les perspectives de décentralisation et de renvoi d'un certain nombre de décisions vers les ARS. Depuis une vingtaine d'années, les lois se sont succédé, dont la dernière significative en date – la loi HPST – porte sur les instances de démocratie sanitaire. Nous avons constaté que ces dernières avaient été largement absentes pendant la crise du covid. Quel est votre regard sur la place, le rôle et le fonctionnement de ces instances ? Faut-il les modifier, les supprimer, les renforcer ? Leur rôle semble uniquement consultatif et la question de leur efficacité se pose donc.

**Mme Katia Julienne.** – Je n'ai aucun doute sur la nécessité de les renforcer. Les résultats d'une étude Pantere (pandémie, territoire et éthique), financée par la DGOS, ont démontré l'utilité de nos espaces éthiques régionaux pour les professionnels. Il faut donc élargir ces structures aux patients et à leurs familles et renforcer leur place dans les instances ainsi que dans les travaux. À titre d'exemple, nous suivons très régulièrement le déploiement du SAS avec les représentants des urgentistes et des médecins généralistes, mais aussi des

associations de patients, bien qu'aucun texte ne l'oblige. Autre exemple, la commission nationale de psychiatrie comporte une représentation très forte des associations de patients et de leurs familles. Leur participation doit devenir systématique, une habitude de travail permanente.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Je vous invite, pour l'audition, à bien vouloir compléter vos propos par des chiffres et des réponses très précises.

S'agissant de la connaissance de la situation actuelle, vous nous parlez d'études sur le nombre de praticiens, sur les personnels non médicaux, etc. Je trouve étonnant, dans un pays comme le nôtre, que l'on ne sache pas quel est le niveau du personnel manquant, le flux des personnels, l'insertion professionnelle des jeunes médecins diplômés. Un tableau de bord contenant ces indicateurs devrait être régulièrement actualisé sans devoir nécessairement passer par des enquêtes spécifiques. Cela paraît un peu ubuesque. Comment se fait-il que la DGOS ne puisse pas disposer de tableaux de bord actualisés du nombre de personnels disponibles sur le terrain ?

**Mme Katia Julienne.** – Nous ne sommes tout de même pas dépourvus d'outils. Les travaux statistiques de la Drees sont conséquents et riches en données. Nous disposons également des enquêtes *ad hoc* et nous sommes en lien permanent avec les ARS, les fédérations, les conférences hospitalières et les syndicats. Ce sont des relais avec lesquels nous travaillons.

Par ailleurs, nous menons un chantier numérique de taille, qui implique l'amélioration des systèmes d'information, des remontées de données, mais aussi de la simplification pour le quotidien des professionnels administratifs et soignants. De plus, ce chantier inclut le développement d'outils de monitoring et de reporting de la qualité des soins.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Le ministre de la santé, à la suite des indications données par le professeur Jean-François Delfraissy, a diligenté une enquête concernant le pourcentage de lits fermés temporairement à cause de la vacance de personnels. Le chiffre de 20 %, avait été contesté par la Fédération hospitalière de France. Quels sont les retours sur cette enquête.

**Mme Katia Julienne.** – Les résultats de cette enquête, que nous pouvons vous communiquer, sont inférieurs à ceux mis en exergue. Certains auditionnés avaient souligné la nature évolutive de ce chiffre, qui ne faisait qu'indiquer une situation à un instant t.

**M. Bernard Jomier, président.** – Cette audition est terminée. Nous vous remercions, Madame la directrice générale. Nous nous retrouverons le jeudi 24 février à 14 heures pour l'audition de Monsieur Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.

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

*La réunion est close à 11 h 30.*

**Jeudi 24 février 2022**

**- Présidence de M. Bernard Jomier, président -**

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé (sera  
publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 15 h 20.*



## **MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

**Mercredi 23 février 2022**

- Présidence de M. René-Paul Savary, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Désignation de rapporteurs**

*La mission nomme Mmes Élisabeth Doineau et Annie Le Houerou, rapporteuses du contrôle sur les crédits des agences et organismes financés par la sécurité sociale.*

*La mission nomme M. René-Paul Savary et Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteurs du point d'étape d'unification du recouvrement des cotisations et contributions sociales.*

**Audition de M. Pierre-Jean Lancry, président par interim, et Mme Nathalie Fourcade, secrétaire générale, du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 14 h 50.*





## MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE

Mardi 8 février 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

### **Audition de Mme Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse**

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse, que je remercie pour sa disponibilité. Notre mission nous conduit à nous intéresser à la jeunesse et aux politiques publiques destinées à encourager nos jeunes à s'engager, par exemple dans les associations et dans le cadre du service civique. Cette audition est donc au cœur de notre problématique.

Je précise que notre mission a été mise en place dans le cadre du droit de tirage des groupes, en l'occurrence le groupe RDSE, qui a désigné l'un de ses membres comme rapporteur en la personne d'Henri Cabanel. Notre mission est composée de 19 sénateurs et de deux suppléants, issus de tous les groupes politiques. Notre rapport sera rendu au début du mois de juin 2022.

Je rappelle que cette audition fera l'objet d'un compte-rendu écrit qui sera annexé à notre rapport, et sa captation vidéo permet de la suivre en ce moment même sur le site Internet du Sénat. Elle sera ensuite disponible en vidéo à la demande.

Sur la thématique de l'engagement, la semaine dernière nous avons déjà entendu la présidente de l'Agence du service civique et celle de l'association *Unis-Cité*. Nous avons également eu un échange avec des volontaires du service civique ; nous nous rendrons la semaine prochaine dans un centre du SNU, à Dunkerque. Nous avons également reçu des représentants du Forum français de la jeunesse. Des échanges avec les acteurs de l'éducation populaire sont en outre programmés. Demain, nous auditionnerons Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ainsi que Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès de M. Blanquer, chargée de la jeunesse et de l'engagement.

Avant de vous donner la parole, Madame la directrice, Henri Cabanel va vous poser un certain nombre de questions pour situer les attentes de notre mission. Nous aurons ensuite un temps d'échange.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Merci Monsieur le Président et merci à Emmanuelle Pérès d'avoir accepté cette audition. Je souhaiterais que vous nous expliquiez l'organisation administrative de votre direction ainsi que les conséquences sur les directions départementales de la récente réforme de l'organisation territoriale de l'État. Cette réorganisation est-elle suffisamment dimensionnée pour faire face à la montée en puissance du SNU ?

S'agissant du SNU, quelles sont les contraintes législatives et réglementaires à son déploiement universel ? Quel est le bilan de la première phase du SNU 2022, qui se déroulera courant février (nombre de candidatures, de participants au SNU, profils, lieux d'accueil) ? L'un des objectifs de l'organisation de cette session en février était de diversifier les publics

pour permettre à des jeunes en stage fin juin et début juillet de participer au SNU. Cet objectif a-t-il été rempli ? L'objectif de 50 000 jeunes en SNU en 2022 sera-t-il atteint ? Disposez-vous d'éléments de suivi des deux premières cohortes du SNU sur la réalisation de leur mission d'intérêt général (MIG) ? À quelles difficultés les jeunes sont-ils confrontés pour la réalisation de cette mission ? Comment travaillez-vous avec le milieu associatif pour développer des MIG ? Disposez-vous d'éléments d'information sur la répartition des jeunes entre MIG réalisées au sein des secteurs associatifs et au sein d'un corps en uniforme ?

J'en arrive au service civique. Les jeunes en SNU ont-ils déjà effectué le service civique ou ont-ils déclaré la volonté d'en effectuer un ? Quelles sont les perspectives pour le service civique en 2023 ? Le nombre de missions, incluant celles financées au titre du plan de relance, sera-t-il maintenu ? Quel est le bilan du service civique dans les outre-mer ?

Mes dernières questions concernent l'engagement bénévole des jeunes, au-delà du SNU et du service civique. Comment fidéliser les jeunes dans leur engagement bénévole ? De quels outils dispose-t-on pour renforcer et accompagner l'engagement de ces jeunes ? La mission d'information a procédé à une consultation en ligne d'élus locaux afin de recueillir leur avis, entre autres, sur le service civique. Certaines réponses se réfèrent au frein que constituent les problèmes de mobilité en milieu rural. Ce frein n'est pas propre au service civique mais peut entraver toutes les activités de ces jeunes. Quelles pistes pourrait-on mobiliser pour développer le service civique et, plus largement, l'engagement bénévole dans les territoires ruraux ?

Pouvez-vous nous présenter le dispositif *Un jeune, un mentor* ? Un an après son lancement, quel est son premier bilan ?

Mes questions sont nombreuses, mais vous ont été envoyées. Si vous n'avez pas le temps de nous répondre, vous pourrez nous transmettre des réponses écrites.

**Mme Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse.** – Je vous remercie. La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) est une direction d'administration centrale au sein du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Au niveau central, nous sommes 130 agents au sein de la DJEPVA, qui intègre l'INJEP, notre institut national de recherche et de statistique. Nous avons la tutelle sur l'Agence du service civique, dont vous avez reçu la présidente et son directeur général, qui compte 80 agents. Dans les services déconcentrés, 2 000 agents sont en charge de tous les sujets de jeunesse, engagement et sport. La nouvelle organisation territoriale repose sur des délégations régionales académiques jeunesse et sport (DRAJES) qui relèvent des recteurs de région académique. Les services départementaux jeunesse et sport relèvent quant à eux des recteurs d'académie. Cette réforme a été mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Nous avons un Comex, réunissant le secrétariat général du ministère, la direction des sports, la DGESCO et nous-mêmes, pour accompagner cette mise en œuvre.

S'agissant du SNU, en 2021, nous avons proposé de déployer des moyens humains dans les services déconcentrés. Nous avons obtenu dans la loi de finances 80 ETP. Notre demande portait sur un par département. Dans le contexte actuel, il s'agit déjà d'une belle preuve de confiance. Cette mesure visait à accompagner la mise en œuvre du SNU pour 2022. L'organisation des séjours de cohésion et des missions d'intérêt général, c'est-à-dire les deux premières phases du SNU, est organisée par nos services.

Concernant les contraintes législatives pour le déploiement du SNU, j'ai participé au groupe de travail sur le sujet, présidé par le général Menaouine : nous avons considéré qu'un tel projet méritait une montée en charge, afin de nous assurer d'un bon fonctionnement et de procéder aux ajustements nécessaires. Nous avons besoin d'une loi : si l'on souhaite que le SNU soit réellement universel dans les deux premières étapes que sont le séjour de cohésion d'une douzaine de jours et la mission d'intérêt général, il faut le rendre obligatoire. Les deux premières étapes du SNU se tiennent entre 15 et 17 ans. Nous devons traiter un certain nombre de points : l'éligibilité, la coordination avec le recensement, l'intégration, à terme, de la Journée défense citoyenneté dans le SNU (actuellement le séjour de cohésion comprend une journée défense et mémoire ou JDM), les questions de règlement intérieur, etc. Toutes ces questions méritent un débat parlementaire nourri. La question qui se pose est celle de la reconnaissance et de la valorisation de l'engagement dans le SNU. S'agissant des sites du séjour de cohésion, nous nous appuyons sur la réglementation des accueils collectifs de mineurs, qui ne sera pas satisfaisante quand nous monterons en charge, en raison de contraintes techniques. En termes d'encadrement, nous avons aujourd'hui recours à des contrats d'engagement éducatif. Une ordonnance nous permet de réaliser des contrats de droit public. Actuellement le socle juridique du SNU est constitué du code du service national, de la loi de 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, mais nous avons besoin d'un cadre plus clair. Des ajustements législatifs et réglementaires seront nécessaires.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Combien faudrait-il de temps pour parvenir à l'universalisation de la démarche ? Faudra-t-il construire des sites, faire monter en puissance les effectifs d'encadrants ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Nous l'avons évalué entre trois et cinq ans.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Ce n'est pas si long !

**Mme Emmanuelle Pérès.** – En 2020, les séjours d'adhésion n'ont pas pu se tenir. Les premiers se sont tenus en 2019, avec près de 2 000 jeunes accueillis. En juin 2021, nous avons accueilli quasiment 15 000 jeunes, avec un centre par département. En 2022, nous visons 50 000 jeunes accueillis. En février, 3 000 jeunes seront accueillis, pour moitié sur du temps scolaire pour deux zones scolaires. Nous souhaitons à la fois expérimenter le suivi scolaire pendant le séjour de cohésion et l'impact de ce séjour sur le parcours. Une session aura également lieu en deuxième quinzaine de juin et une troisième en première quinzaine de juillet.

Qu'en est-il de la diversité des profils accueillis ? S'agissant de la session de février, elle concerne 3 000 jeunes, exclusivement des élèves de classe de seconde de lycées généraux, technologiques et professionnels. L'an dernier nous n'avions que très peu de jeunes des lycées professionnels. C'est un objectif très important pour nous de les accueillir. Les volontaires seront accueillis au sein de 31 sites, sur 30 départements. Nous souhaitons expérimenter une session au cours de la période d'hiver. Jusqu'à présent, tous les séjours de cohésion ont eu lieu en juin, avec de nombreuses activités sportives. L'agenda du SNU, relativement dense, comporte aussi la levée des couleurs, tôt le matin, vers 7h30-8 heures, qui est un moment important.

Parmi les quatre grands objectifs du SNU, le brassage social est une donnée déterminante. De ce point de vue, nous travaillons avec l'algorithme du ministère des armées pour nous assurer que les jeunes qui se retrouvent dans un même centre ne se connaissent pas. Pour autant, si les jeunes ont le ressenti d'une grande mixité sociale, les quartiers prioritaires

de la ville (QPV) ne sont pas bien représentés : entre 3 et 4 % en 2021 ; pour la session de février, les jeunes des QPV représentent 8,6 % des jeunes ayant vu leur candidature validée. Notre objectif est fixé à 10 % ; ces jeunes représentant 8 % de la population totale, cet objectif est ambitieux. Il est cohérent avec notre objectif de mixité sociale. Nous avons toujours une certaine déperdition entre les candidatures confirmées et les jeunes qui viennent effectivement au séjour de cohésion. En l'occurrence, nous avons enregistré des abandons, dont la part est plus importante pour les QPV.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Pouvez-vous nous dire quelques mots de l'algorithme du ministère des armées ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Nous disposons d'informations concernant les personnes qui s'inscrivent, notamment leur établissement. Cet algorithme permet de ne pas retrouver dans un même centre des élèves de la même classe ou du même lycée. En raison de la pandémie, nous restons à ce stade sur une mobilité infrarégionale. Nous proposons à un jeune d'un département une inscription dans un site extérieur à son département, pour lui permettre d'appréhender un environnement dont il n'a pas l'habitude. Nous avons bien progressé au niveau des lycéens de la voie professionnelle, qui représentaient 24,6 % des jeunes pour la session de février, contre 11 % l'année dernière. Ils représentent 33 % de la totalité des lycéens. Je continue de travailler avec le DGESCO sur des bénéfices immédiats pour ces publics. Il s'agit ainsi de reconnaître leur séjour de cohésion et, *a fortiori*, leur mission d'intérêt général, dans leur parcours de vie professionnelle, en valorisant un certain nombre de compétences qui peuvent leur être utiles.

En termes de parité, en fonction des sessions et des régions, nous respectons la proportion de 50/50. La session de 2021 et les inscriptions de 2022 ont enregistré légèrement plus de jeunes filles. Nous travaillons avec une *start-up* d'État et suivons en temps réel toutes les inscriptions et leurs particularités.

Un axe important porte sur les jeunes en situation de handicap, qui représentaient 4 % en 2021. Les chiffres sont à ce stade similaires pour 2022. Nous sommes attachés à cette dimension du SNU à double titre : d'abord pour les jeunes en situation de handicap bien sûr, mais aussi pour leurs concitoyens. Cette dynamique en termes de cohésion de groupe est importante.

Les objectifs sont ambitieux, puisque nous devrions accueillir de 20 à 25 000 jeunes en juin et juillet. Plus de 22 000 dossiers sont aujourd'hui ouverts. Nous avons initié une grande campagne sur les réseaux sociaux et lancerons dès lundi prochain une campagne radio jusqu'au 10 mars. Celle-ci vise à convaincre aussi les parents, qui sont des prescripteurs potentiels. Un travail étroit est également conduit avec les recteurs, les chefs d'établissement, les associations partenaires et les ambassadeurs du SNU. Compte tenu du niveau de satisfaction l'année dernière, toutes ces personnes sont prêtes à témoigner de leur expérience dans les lycées, en classes de seconde générale, technologique et professionnelle, mais également auprès des missions locales qui permettent d'atteindre les décrocheurs. Pour la session de février, nous souhaitons pouvoir nous appuyer ensuite sur ces 3 000 jeunes. Il s'agira de la première session qui sera immédiatement suivie d'un retour en classe.

Concernant les missions d'intérêt général, le SNU est constitué de trois étapes : le séjour de cohésion, suivi dans l'année d'une mission d'intérêt général d'une dizaine de jours, et enfin l'engagement volontaire de trois mois et plus avant 25 ans. Le déploiement du SNU s'opère à un rythme très soutenu, avec l'organisation du séjour de cohésion. Pour la

cohorte de 2019, sur 2 000 jeunes, 50 % environ ont effectué leur mission d'intérêt général. Sur la cohorte de 2020, où n'ont pas été organisés de séjour de cohésion sauf en Nouvelle-Calédonie, nous avons permis aux jeunes qui s'étaient préinscrits de réaliser des missions d'intérêt général. 2 000 jeunes en ont profité. Pour 2021 – sur les quelque 15 000 jeunes ayant effectués un SNU –, 1 371 jeunes ont déjà validé leur mission d'intérêt général, 780 MIG sont en cours de réalisation et 4 700 jeunes candidatent actuellement à des missions d'intérêt général. Les jeunes ont jusqu'à l'été prochain pour la réaliser. Il s'agit d'une priorité absolue : nous devons offrir un certain nombre de MIG, mais aussi valoriser les formes d'engagement propres aux jeunes. Le décret de 2020 est peut-être trop restrictif sur la notion de MIG. Nous disposons en l'occurrence de quatre options et de trois grands réseaux : les différents ministères, les associations (qui font parfois part de difficultés organisationnelles en matière d'encadrement) et les élus (mairies, communes). Sur la plateforme d'inscription, les jeunes peuvent donner l'autorisation que leurs coordonnées soient transmises au préfet de leur département et au maire de leur commune, pour deux raisons : permettre aux élus de les inviter à différentes cérémonies, pour leur permettre d'entrer dans la vie citoyenne, et trouver des MIG qui ont du sens pour les deux parties. Enfin, notre jeunesse est très active et peut avoir elle-même de très bonnes idées, développer des associations et s'engager dans des actions. Il s'agit de trouver comment reconnaître ces formes d'engagement. C'est la quatrième option possible. Nous avons initié un recensement et identifié des pistes très sérieuses qui méritent d'être approfondies.

Le service civique répond quant à lui à une politique ambitieuse, qui a plus de douze ans. Avec le plan de relance, nous avons bénéficié, dans le cadre de *Un jeune, une solution*, de 100 000 missions supplémentaires. En 2021, nous enregistrons 145 000 missions, parmi lesquelles environ 45 000 jeunes avaient commencé leur mission de service civique l'année précédente. En 2021, en raison de la crise sanitaire, certaines associations ayant été en retrait, nous n'avons pas atteint les objectifs que nous nous étions fixés. Nous sommes en attente des chiffres définitifs, que nous aurons en mars. Le dernier budget prévisionnel d'exécution, que nous avons voté en décembre, projette 165 000 missions en 2021. Pour 2022, nous avons voté un objectif de 220 000 millions en stock. Le flux dépendra du nombre de missions de 2021. Le service civique est pour nous la « tête de gondole » de la 3<sup>e</sup> étape du SNU. Il s'agit d'un engagement volontaire de six mois et plus, qui se développe sur des thématiques très proches de celles du SNU.

S'agissant des perspectives de développement, peu de jeunes viennent aujourd'hui de terminer leurs deux premières étapes de SNU. Nous travaillons étroitement avec le ministère du travail dans le cadre du « contrat d'engagement jeune », afin que le service civique soit reconnu non pas comme un dispositif d'insertion professionnelle – ce n'est pas son rôle – mais comme un dispositif de remobilisation des jeunes, en particulier ceux ayant le moins d'opportunités. Le service civique n'est parfois pas assez pris en compte par les missions locales et Pôle emploi.

En ce qui concerne le service civique dans les outre-mer, en 2020, 7 430 volontaires ont réalisé une mission en Guyane, Guadeloupe, à La Réunion, Martinique, Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna. Ces missions portent essentiellement sur l'éducation pour tous et ont trait à la solidarité. Elles sont généralement réalisées dans les services de l'État et les collectivités territoriales. En effet, il est difficile de faire émerger une vie associative dense et dynamique outre-mer. Le public est plutôt de niveau baccalauréat et en recherche d'emploi.

Sur l'engagement bénévole, les outils pour le renforcer sont le SNU, avec ce moment, à 15-16 ans, de passage à l'âge adulte. L'enjeu du séjour de cohésion est aussi de mobiliser l'enseignement moral et civique dispensé à l'école et de valoriser toutes les formes d'engagement des jeunes : délégués, éco-délégués, sapeurs-pompiers volontaires, scouts, etc. L'ambition du SNU est d'assurer le parcours d'engagement. C'est pourquoi nous y avons intégré la journée « défense et mémoire ». Nous avons également dans nos compétences la réserve civique. Lors du premier confinement, nous avons développé la plateforme *jeveuxaider.gouv.fr*, dont l'ambition était de mettre en relation des offres de bénévolat et des bénévoles. Ce système a très bien fonctionné lors du premier confinement. Ces missions étaient de toute nature : distribution alimentaire, soutien, courses, etc. Plus de 340 000 bénévoles sont aujourd'hui inscrits sur cette plateforme dont 42 % ont moins de 30 ans.

Le « compte engagement citoyen » est un autre moyen de favoriser l'engagement bénévole. Il vise à s'inscrire dans la stratégie de reconnaissance du bénévolat et des compétences acquises. Une fois qu'un jeune peut justifier de 240 heures de bénévolat par an, jusqu'à 220 euros peuvent être versés sur son compte engagement citoyen, qui abonde lui-même le compte personnel de formation. Cette somme peut permettre de cofinancer le permis de conduire, de financer ou cofinancer des certifications de compétences ou des formations certifiantes.

S'agissant des freins à la mobilité, ce sujet ne relève pas que de nous. Nous avons déployé un appel à projets, dans le cadre du service civique, sur la ruralité. Le SNU est également l'occasion de toucher ces publics ruraux, qui représentent plus de 30 % des jeunes, selon la définition de territoires « peu denses » et « très peu denses » de l'Insee. Notre enjeu est de démontrer que cet engagement est possible sur place, qu'il s'agisse du SNU ou du service civique. Nous avons de bonnes expériences en la matière. Une sociologue de l'INJEP a consacré un ouvrage aux jeunes filles dans les milieux ruraux, intitulé *Les filles du coin – vivre et grandir en milieu rural*, qui montre que les jeunes filles sont engagées, mais que leur l'engagement n'est pas visible. Les séjours de cohésion, par ailleurs, ont parfois lieu dans des territoires plus isolés. Un des objectifs forts de 2021 était d'ouvrir un centre par département. En termes de répartition, nombre d'entre eux sont situés hors des villes.

Enfin, le dispositif *Un jeune, un mentor* a été annoncé le 1<sup>er</sup> mars 2021 par le Président de la République, avec un objectif ambitieux de 100 000 mentors et mentorés ; 200 000 en 2022. Nous travaillons sur cette politique publique en lien étroit avec le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion (MTEI) et en particulier le Haut-commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises (HC3E). 30 millions d'euros ont été alloués en 2021 à ce programme, dont 3 millions d'euros au MTEI pour contractualiser avec le collectif *Mentorat* (qui anime la plateforme) sur trois ans ; 27 millions d'euros ont fait l'objet d'appels à projets gérés par la DJEPVA : deux lancés à l'été dernier et à la rentrée. Ces 27 millions d'euros ont été alloués à 57 associations, partout sur le territoire, sur tout type de mentorat, aussi bien pour des jeunes scolarisés, des jeunes femmes, des jeunes issus de quartiers difficiles, des territoires ruraux, des outre-mer, de l'Aide sociale à l'enfance, etc. L'Institut de l'engagement, *Unis-cité*, *Chemins d'Avenirs* font partie des structures ayant répondu à ces appels à projets. Fin 2021, nous comptons 81 200 mentorés. L'objectif de 100 000 devrait être atteint au 1<sup>er</sup> mars. Pour atteindre l'objectif de 200 000 mentorés, nous allons lancer l'appel à projet très prochainement. La plateforme a permis d'identifier 10 080 jeunes et 6 060 mentors. En janvier, le collectif *Mentorat* a organisé un événement pour fédérer tous les acteurs, les entreprises et les associations. On dénombre une trentaine d'entreprises motrices.

Tous ces éléments s'inscrivent dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne. Une Conférence européenne de la jeunesse a été organisée la semaine dernière. Nous avons prévu que les jeunes puissent intervenir pendant la réunion informelle des ministres qui se tient à l'issue de cette conférence. L'année européenne de la jeunesse est en outre en cours, suite à une proposition de la présidente de la Commission européenne. L'ambition est de démontrer que les jeunes ne sont pas la variable d'ajustement de la crise pandémique et doivent être une priorité, et de présenter les actions conduites à leur profit, avec et par eux dans chacun des États membres. Le dispositif du mentorat, en l'occurrence, intéresse les autres pays européens.

**Mme Laure Darcos.** – Merci pour cette présentation stimulante. .

Je souhaitais revenir sur le SNU. J'ai eu la chance d'assister à une journée complète du SNU, sur la base de loisirs d'Étampes. Les maires des communes rurales se sont tous rendus à la levée des couleurs. En fin de session, un jeu de rôle de campagne présidentielle a été organisé. Les finalistes m'ont présenté leur programme, qui était constitué de propositions très intéressantes, sur l'environnement, le logement, le RSA jeunes, etc. Une jeune fille souhaitait prolonger sa démarche par un stage dans une collectivité. J'ai sollicité mes trois collègues sénateurs de Seine-et-Marne. Il serait utile d'inviter les jeunes sensibilisés à la chose publique à se manifester lors du SNU afin que vos services assurent le lien avec les collectivités. Lorsque nous avons reçu les représentants d'*Unis-Cité*, je leur ai demandé si certains avaient déjà été sollicités pour participer à un conseil municipal des jeunes, ce qui n'était pas le cas. Vous avez donc un rôle pour assurer ce lien.

**M. Hervé Gillé.** – Une des questions qui se pose est de savoir comment faire nombre. Nous avons toujours des difficultés à mettre en perspective les chiffres par rapport à la population générale. Pour le service civique, combien de jeunes ont été touchés par rapport à la population cible ? C'est un sujet de fond : comment faire nombre ?

S'agissant de la qualification des parcours d'insertion ou des parcours citoyens, vous avez évoqué le « compte engagement citoyen ». Il s'agit en quelque sorte d'une validation des acquis de l'expérience appliquée à l'engagement. Combien de personnes sont concernées ? Ce dispositif ne me semble pas suffisamment déployé à l'heure actuelle. Il s'agit donc de se poser la question de la valorisation de ce type de dispositif. 240 heures de bénévolat donneraient lieu à une plus-value de 220 euros, qui pourrait être inscrite dans le Compte personnel de formation (CPF). Il s'agit d'un atout supplémentaire, qui n'est toutefois pas connu des opérateurs. Les missions locales me semblent bien placées. Quelle est l'articulation interministérielle prévue sur ces sujets ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Il faut en effet déployer ce dispositif massivement. Ce n'est pas assez connu. Les jeunes en mission de service civique devraient pouvoir mobiliser leur « compte engagement citoyen ».

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Vous avez évoqué le brassage social. Pourriez-vous nous parler de la surreprésentation des enfants de personnels militaires au SNU ?

En ce qui concerne la montée en puissance du SNU, on est passé de 20 000 à 50 000 jeunes en un an. Pour rendre obligatoires le séjour de cohésion et la mission d'intérêt général, il faut passer à une cohorte de 750 000 jeunes. En avons-nous les moyens financiers, humains et opérationnels ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Le suivi des jeunes après le séjour de cohésion est très important pour nous. Pour les élus, nous avons mis en place la possibilité pour les jeunes volontaires d'autoriser la transmission de leurs coordonnées aux préfets et maires. Des courriers signés par les ministres sont transmis à tous les élus pour les avertir qu'ils ont un jeune du SNU sur leur territoire. Il faut par exemple inviter ces jeunes à des cérémonies pour marquer la reconnaissance de leur engagement. Les élus doivent également pouvoir le cas échéant proposer des MIG à ces jeunes de leur territoire. S'agissant des MIG, il y a au cours des séjours de cohésion des forums de l'engagement permettant de présenter les MIG. Enfin, les temps de démocratie pendant les séjours de cohésion sont très importants. Nous travaillons avec l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (Anacej) sur ces sujets.

**Mme Julie Champrenault, adjointe au sous-directeur du service national universel (SNU).** – Sur le volet de la participation à la chose publique, nous avons la volonté d'inciter les jeunes à participer eux-mêmes à la vie de leur centre de cohésion, avec des créneaux de démocratie interne. Nous mettons beaucoup l'accent sur la formation des tuteurs de maisonnée, qui encadrent au plus près les jeunes dans le cadre des séjours de cohésion et leur présentent la deuxième phase. Ils leur indiquent notamment qu'ils ont la possibilité de contacter un référent MIG. Il existe en effet dans chaque département un chef de projet SNU et un référent MIG. L'accompagnement des jeunes dans leur recherche de MIG est un véritable enjeu.

Nous avons récemment mis en place, avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires, un référentiel des MIG – adaptable aux spécificités des territoires – pour outiller les élus.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – La plateforme *jeveuxaider.gouv.fr* se développe beaucoup avec les collectivités locales, qui peuvent y inscrire des missions bénévoles. Les MIG, en revanche, doivent se tenir dans l'année suivant le séjour de cohésion et concernent de jeunes mineurs. La minorité des jeunes est d'ailleurs un point de vigilance. Il faut que la plateforme *jeveuxaider.gouv.fr* et que la plateforme du SNU fonctionnent en synergie. Ce besoin d'outillage et d'accompagnement des collectivités est lié précisément à l'âge de ces jeunes mineurs. Il faut rassurer et montrer que c'est possible de leur proposer un MIG. La question que les organismes doivent se poser en proposant des MIG est : que voulons-nous transmettre aux générations montantes ?

En matière de MIG, je conviens que nous avons pris un peu de retard car notre énergie était mise sur les séjours de cohésion. Un séjour de cohésion non suivi de MIG, c'est 80 % de l'intérêt du SNU de perdu.

Comment faire nombre ? C'est l'ambition du SNU, puisque nous souhaitons le généraliser à toute une génération, soit 700 000 jeunes, afin que tous bénéficient de ce bagage à 15-16 ans. Le service civique pour sa part doit rester volontaire. Le rendre obligatoire est en contradiction avec sa finalité. Les ambitions ne sont pas les mêmes.

S'agissant de la qualification des parcours citoyens, l'enjeu est, à travers l'engagement bénévole ou volontaire, de développer puis valoriser un certain nombre de compétences transversales et comportementales (les *soft skills*) qui sont de plus en plus attendues par les entreprises. De nombreux référentiels existent sur la question. L'Agence du service civique en développe actuellement un, basé sur un référentiel de l'Union européenne. Pour ce qui concerne la validation, elles sont automatiquement reconnues pour les jeunes en service civique. Pour les autres, cela concerne des personnes dans la gouvernance de



l'association (conseil d'administration). Les 240 heures sont reconnues par l'association concernée. 8 000 à 10 000 personnes ont activé leur compte engagement citoyen. L'objectif est de procéder au déploiement de cet outil. En s'appuyant sur les jeunes du service civique, il sera possible d'identifier les difficultés éventuelles. Des contrôles seront aussi nécessaires car tout n'est pas de l'engagement citoyen. Nous avons besoin d'outils en interne. C'est une des ambitions de l'Agence du service civique. Avec le « compte engagement citoyen », les jeunes pourront cofinancer leur certificat.

**M. Hervé Gillé.** – Sur le financement du permis de conduire, on observe aujourd'hui une vraie nébuleuse d'acteurs. En termes de certification de la formation professionnelle, il y aurait une vraie pertinence à s'appuyer sur les régions.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Nous travaillons avec ces collectivités. Je suis d'accord, il y a là un véritable enjeu pour les générations montantes.

En ce qui concerne le brassage social et la surreprésentation des corps en uniforme, qui apparaissait dans l'étude quantitative de l'INJEP, la proportion de jeunes issus d'une famille qui a eu une expérience dans un corps en uniforme est de 39 %. La proportion de jeunes qui comptent parmi leurs parents des professions de corps en uniforme (militaires, gendarmes, policiers, sapeurs-pompiers) est de 9-10 %, contre 1 % dans la population nationale. Il est vrai que le SNU avait initialement une dimension militaire, ce qui peut être la cause d'un malentendu. Certains jeunes ont pu s'attendre à faire une préparation militaire. Nous expliquons aux jeunes qu'il s'agit de renforcer la résilience de la Nation, de comprendre la démocratie et les valeurs de la République, mais que le dispositif est civil, bien que nous travaillions étroitement avec les armées et qu'une journée soit dédiée à la Journée défense et citoyenneté. J'ai eu le sentiment, lors de mes visites de centres, que de nombreux jeunes pouvaient avoir des liens avec des familles de Gilets jaunes, mais c'est un ressenti subjectif et non documenté, qui traduit toutefois semble-t-il une certaine pluralité des jeunes. Nous sommes également vigilants à l'égard des QPV et des lycéens professionnels. Une question demeure sur les apprentis, qui n'ont que cinq semaines de congé, soit moins que les autres jeunes. Nous travaillerons avec deux à trois branches emblématiques en la matière.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Nous savons que le service civique est ouvert aux étrangers. Est-il souhaitable d'ouvrir cette possibilité pour le SNU ?

**Mme Laure Darcos.** – Pouvez-vous également préciser les coûts liés aux déplacements de ces jeunes, dans l'hypothèse d'un SNU obligatoire ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Les questions de transport peuvent être très onéreuses. Dans la métropole, on s'en sort grâce à une équipe de choc qui gère les transports. S'agissant des jeunes Français qui ne vivent pas sur le sol français, nous pouvons organiser des centres dans les outre-mer, bien que le transport en devienne onéreux. L'objectif est de nous assurer que tous ces jeunes puissent répondre à cette obligation. Les DOM nous permettent d'accueillir des jeunes Français qui vivent à proximité.

S'agissant des jeunes étrangers, la question de savoir si nous devons réserver le dispositif du SNU, comme la JDC, exclusivement aux jeunes Français est complexe.

Le service national n'est ouvert qu'aux jeunes Français. Le SNU s'adresse aux jeunes de 15 à 16 ans. La question de l'obligation, même exclusivement pour les Français, relève de la loi. Tout est ouvert actuellement. Dans une approche pragmatique, le réserver

aux Français se traduirait certaines classes par le fait que quelques jeunes ne pourront pas partir en séjour de cohésion. Mais la proportion pourrait être inversée dans d'autres classes. Ces sujets de fond sont importants. Le SNU, qui participe de la cohésion nationale et doit répondre à un certain nombre d'objectifs, pourrait *a minima* être ouvert aux jeunes non-Français qui le souhaiteraient.

L'effectif de 700 000 jeunes exige quoi qu'il en soit des moyens importants, en investissements et en ETP. Pour les séjours de cohésion nous sommes attachés à un encadrement de proximité, une des conditions du succès. Il faut une volonté politique forte. Le débat parlementaire permettra de dégager des perspectives.

**Mme Laure Darcos.** – Vous avez abordé l'ASE ; j'ai pour ma part pensé aux mineurs non accompagnés (MNA). Cette approche du sens civique et citoyen pourrait être bénéfique en termes d'intégration, même si le fait qu'ils ne parlent pas tous français peut être source de difficultés.

N'est-il pas complexe de superposer le SNU et le service civique ? Serait-il envisageable d'imaginer que ces deux parcours relèvent d'une seule structure, à terme, afin de simplifier le dispositif et de le rendre plus compréhensible et davantage lisible ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Pour nous, le service civique est la troisième étape du SNU – le « Graal » d'une certaine manière. Certains jeunes qui participent au séjour de cohésion, s'ils sont décrocheurs et ont besoin d'être remobilisés, pourraient rentrer directement en service civique, auquel cas nous le reconnâtrions aussi bien comme la mission d'intérêt général et la mission volontaire de trois mois et plus avant 25 ans. L'engagement volontaire des jeunes nous permet de mesurer le succès du SNU, au-delà des inscriptions et des jeunes accueillis en séjour de cohésion. Le véritable impact résidera dans le nombre de personnes qui ont suivi leur séjour de cohésion puis s'engagent pour la Nation à travers le service civique ou d'autres modalités. Par ailleurs, grâce à la tutelle que nous exerçons sur l'Agence du service civique, nos équipes travaillent dans un maximum de synergie, par exemple pour les MIG, car ce sont souvent les mêmes associations qui proposent des missions de service civique et qui pourraient accueillir des jeunes du SNU.

En termes d'organisation, tout est ouvert. Faut-il créer une Agence de l'engagement pour incarner cette politique ? Il y a des avantages et des inconvénients. Cela dépendra de l'ambition politique qui s'exprimera à l'égard de l'engagement. Le développement du SNU ne doit cependant pas se faire aux dépens du service civique, sauf à nous priver d'une opportunité très intéressante en matière d'engagement volontaire. Les dernières déclarations du Président sur le Service civique européen démontrent une volonté de favoriser le volontariat et de reconnaître cette forme d'engagement.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Nous nous adressons ici à des jeunes qui découvrent la citoyenneté. Nous avons matière à simplifier et coordonner ces processus, non pas pour en supprimer certains mais pour les rendre plus cohérents et plus lisibles. Nous vous remercions pour 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.*

**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)**

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons notre cycle d’auditions avec Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), que je remercie en notre nom à tous de s’être rendu disponible pour nous ce matin malgré un agenda particulièrement chargé.

Notre mission s’est mise en place dans le cadre du droit de tirage des groupes, à l’initiative du groupe RDSE, et notre collègue Henri Cabanel, membre de ce groupe, en est le rapporteur. Elle est composée de 21 sénateurs issus de tous les groupes politiques. Notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public au début du mois de juin 2022.

Cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport ; sa captation vidéo nous permet d’être suivis en ce moment même sur le site Internet du Sénat et sur *Twitter*. Cet enregistrement sera disponible, par la suite, en vidéo à la demande.

La création de cette mission d’information a été inspirée par la vive préoccupation suscitée par les taux d’abstention atteints lors des élections de 2021, plus particulièrement chez les jeunes, et de manière générale par la crise de confiance qui éloigne des institutions nombre de nos concitoyens, jeunes et moins jeunes. Le baromètre de la confiance que le CEVIPOF a publié en janvier a une nouvelle fois confirmé l’ampleur de cette défiance, qui touche tout particulièrement les partis politiques.

Le récent rapport de l’Institut Montaigne, publié le 3 février, intitulé *Une jeunesse plurielle – Enquête auprès des 18-24 ans*, fondé sur l’interrogation de 8 000 personnes, va dans le sens des constats que la sociologue Anne Muxel a partagés avec nous le 25 janvier dernier, qu’il s’agisse de la banalisation de la protestation, d’une plus grande tolérance des jeunes à la violence, y compris contre des élus, ou du recul de l’attachement au principe d’un gouvernement démocratique issu d’élections libres, voire d’une forme d’attirance de certains jeunes pour un régime autoritaire.

Au-delà de ces questions qui concernent la jeunesse, et à travers elle l’avenir de la démocratie participative, nous avons particulièrement besoin de votre expertise. Henri Cabanel, rapporteur, va vous poser quelques questions pour situer les attentes de cette mission d’information, puis je vous donnerai la parole, et nous aurons ensemble un temps d’échanges.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Monsieur le Directeur, je vous remercie d’avoir accepté notre invitation.

Pouvez-vous nous rappeler les résultats de l’enquête électorale conduite par le CEVIPOF lors des élections présidentielles et législatives de 2017, plus particulièrement sur les motivations de la participation et de l’abstention ? Les constats recueillis il y a cinq ans sont-ils selon vous transposables au contexte de 2022 ?

La crise de confiance qui se creuse depuis des années entre de nombreux électeurs et les institutions, et les critiques récurrentes dont fait l'objet le fonctionnement de la démocratie, confirmées par le dernier baromètre de la confiance politique du CEVIPOF publié en janvier, sont-elles, selon vous, réversibles ? À quelles conditions ? Pourquoi cette crise de confiance touche-t-elle moins les institutions locales que les assemblées parlementaires ?

Un axe spécifique de l'enquête électorale de 2017 concernait les formes de mobilisation politique des primo votants. Les constats établis à l'époque sont-ils selon vous transposables aux primo votants de 2022 ?

Les causes de l'abstention des jeunes électeurs sont-elles à votre connaissance les mêmes que pour leurs aînés, ou présentent-elles des spécificités ? Y a-t-il des différences d'attitude des jeunes électeurs à l'égard des élections nationales et locales ?

Les études que vous menez au CEVIPOF vous permettent-elles d'évaluer la participation aux prochaines élections et l'attitude des jeunes électeurs ?

Enfin, si l'on projette dans l'avenir les constats des sociologues sur les attitudes politiques des jeunes (vote « intermittent », développement d'une citoyenneté plus critique, plus exigeante voire radicale, moindre attachement à la démocratie), quelles seront à terme les conséquences de ces évolutions sur le comportement politique des citoyens ? Quels paramètres de la démocratie représentative (modalités de scrutin et notamment reconnaissance du vote blanc, propagande électorale) faut-il, selon vous, faire évoluer pour s'adapter aux mutations en cours et relever les défis de l'abstention et de la défiance ? Existe-t-il en la matière, selon vous, des exemples probants à l'étranger ?

**M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF).** – Bonjour et merci de cette invitation, Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Sénateurs. Je suis toujours honoré d'être invité à débattre et à réfléchir avec votre assemblée sur ces questions qui deviennent de plus en plus saillantes. Sur cette question de l'engagement citoyen, qui peut prendre une forme concrète lors des échéances électorales, nous observons beaucoup de paradoxes. Nous ne pouvons pas affirmer que nous comprenons strictement le phénomène qui se déroule sous nos yeux.

Il est très difficile de tenter de projeter ce que nous avons observé en 2017 sur la séquence présidentielle et législative de 2022, quand bien même des élections intermédiaires ont illustré la démobilisation des jeunes pour les élections municipales, régionales et départementales, mais beaucoup moins pour les élections européennes.

Nous étudions principalement, dans nos enquêtes, la catégorie des personnes âgées de 18 à 24 ans. Or, je suis souvent frappé d'observer que les attitudes de la catégorie suivante (25-34 ans) s'apparentent à celles des 18-24 ans, en beaucoup de points. La question se pose donc pour une jeunesse élargie à un âge plus avancé.

Trois phénomènes m'interpellent : d'une part, la perception qu'ont les jeunes de la représentation – je ne parle pas de démocratie participative –, d'autre part, une comparaison qui ne tient pas à une forme de déterminisme sociodémographique des jeunes – l'âge n'est pas le ressort le plus fort, mais le contexte dans lequel ces jeunes entrent dans l'univers politique et, enfin, la confiance. C'est en effet un sujet qui nous préoccupe au CEVIPOF. Nous avons peut-être tort d'appréhender de manière unidirectionnelle le rapport à la confiance des

citoyens vis-à-vis de leurs représentants, d'organisations économiques, syndicales et politiques. Nous devons également apprécier le rapport de confiance de l'ensemble de ces acteurs vis-à-vis des citoyens.

Nous parlons beaucoup d'une génération « désenchantée ». Vous avez cité ma collègue Anne Muxel, qui est spécialiste des questions de jeunesse et de politisation. Je reprendrai une de ses formules : elle parle souvent d'un engagement politique pour partie lié à un héritage familial et pour partie à une forme d'expérimentation. Les jeunes expérimentent en effet, dès le plus jeune âge, ce que le champ de la représentation peut leur permettre de découvrir mais surtout de comprendre leur place dans la société. Il s'opère une transformation majeure qui ne dépend pas de cette catégorie d'âge ou d'un déterminisme sociodémographique : depuis quarante ans, les transformations majeures que traverse notre société sont, d'une part, une individualisation très forte des comportements qui affecte aussi le champ politique et, d'autre part, ce que le sociologue Ronald Inglehart appelait la montée du « post-matérialisme ». Celui-ci consiste à considérer que les jeunes ont accédé à une forme d'autonomie dans leurs choix en s'affranchissant des hiérarchies traditionnelles, religieuse au XVIII<sup>e</sup> siècle, éducative au XIX<sup>e</sup> siècle puis familiale au XX<sup>e</sup> siècle.

Cette montée du post-matérialisme a totalement disloqué, transformé le rapport à la politique. Pour beaucoup, cette indépendance, cette affirmation de soi rendrait les jeunes beaucoup plus libres. Ainsi, leur entrée dans l'univers politique ne se fait plus nécessairement par la famille ou par l'école. Je n'ai pas de réponse sur l'impact de ces nouvelles formes de médiation que sont avant tout les réseaux sociaux sur cette politisation des jeunes. Cette question est à la fois cruciale et très complexe. L'entrée des jeunes dans un univers politique se faisait par les allégeances partisans, c'est-à-dire l'entrée dans une organisation politique, notamment syndicale. Ce parcours pouvait s'appuyer sur des convictions acquises parfois dans un entourage familial ou amical. Depuis plusieurs années, en France, aux États-Unis ou au Royaume-Uni, des formes de mobilisation politique se font jour sur les réseaux sociaux de manière invisible et très compliquée à observer. C'est un vrai sujet de préoccupation, qui d'ailleurs ne concerne pas que les jeunes de 18 à 24 ans.

Le débat sur la montée du post-matérialisme a ainsi une répercussion sur l'observation de la séquence présidentielle actuelle. Il n'est plus possible d'utiliser les mêmes grilles de lecture, notamment l'environnement social des jeunes. Ceci a pour conséquence une transformation des usages de la politique.

Nous avons observé en 2017 un décrochage en termes de participation des jeunes au deuxième tour de l'élection présidentielle, mais pas au premier tour, où le taux de participation n'était que légèrement plus faible (6 points) que la moyenne du corps électoral. Six semaines plus tard, lors des élections législatives, une démobilisation considérable est apparue. L'intermittence du vote ne concerne pas exclusivement les jeunes car elle est aussi avérée pour d'autres catégories d'âge. En deçà de 50 ans, elle est très forte. Au-delà, elle tend à disparaître.

S'agissant des motivations de la participation, l'exemple des élections départementales et régionales, avec une participation beaucoup plus faible des jeunes qu'aux élections municipales, a révélé des dimensions importantes et opérantes pour l'élection présidentielle. Se pose d'abord la question de l'intérêt pour la politique en général, puis pour l'élection en question. La troisième dimension est ensuite l'importance de l'élection comme modalité d'expression d'opinion. Dans la séquence actuelle, l'intérêt pour la politique est légèrement plus faible pour les 18-24 ans que pour la moyenne des Français (à peine

5 points). La différence réside dans l'intérêt pour la prochaine élection présidentielle. Selon l'enquête qui paraîtra demain, 42 % des Français déclarent avoir « beaucoup d'intérêt » pour cette élection, contre 34 % pour les jeunes de 18 à 24 ans, ce qui témoigne d'un décrochage de cette catégorie en ce qui concerne l'élection présidentielle. Elle est par ailleurs jugée importante pour plus de 40 % des Français, et seulement pour 29 % des jeunes. Cette élection qui structure la vie politique et la V<sup>e</sup> République n'est donc plus perçue comme le moment important de la vie politique, alors même que les jeunes de 18 à 24 ans participeront pour la première fois à une élection présidentielle, ce qui devrait susciter de la motivation et de l'intérêt.

J'y vois deux raisons communes à ce que nous avons observé pour les élections locales. D'abord, les enjeux débattus à l'occasion des élections municipales, départementales et régionales, par exemple le sujet des compétences régionales et départementales, pouvaient légitimement mettre à l'écart du jeu politique les plus jeunes. Il s'agit là en quelque sorte d'un désintérêt de culture politique. S'agissant des municipales, il est difficile de démêler ce qui relève de la crise Covid et d'un désintérêt pour l'élection ; la démobilisation n'a pas concerné que les jeunes. Ensuite, le désintérêt plus fort des jeunes à l'égard de l'élection présidentielle peut être lié à une question d'offre électorale, à savoir si les candidats sont capables de discuter, de débattre et de formuler des propositions au sujet de ce que les jeunes identifient comme des enjeux prioritaires. De manière générale, les enjeux jugés prioritaires sont le pouvoir d'achat, le système de santé, la question environnementale et l'immigration mais, pour les jeunes, ces priorités sont l'environnement, les inégalités sociales et les discriminations. Il existe donc un réel décalage. Si la campagne ne permet pas à ces jeunes électeurs, parfois primo votants, de disposer d'éléments de réponse sur ce qui correspond à leurs priorités, une démobilisation est à craindre. C'est une évidence.

Du point de vue des intentions de participation, j'observe sur l'ensemble de cette élection présidentielle une baisse de 8 à 10 points par rapport à il y a cinq ans. 65 % des Français déclarent être certains d'aller voter au premier tour, contre 75 % en 2017. Pour les jeunes, ce chiffre a baissé de 20 points, pour s'établir à 47 %. Il s'agit donc d'un phénomène propre à cette campagne. En 2017, nous avons été frappés d'observer que tant que la campagne n'avait pas pris corps autour de candidatures, les jeunes étaient fortement attirés par des candidatures extrêmes, en l'occurrence celles de Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon. Puis, nous avons observé un changement au fil du déploiement de la campagne. Aujourd'hui, j'observe un phénomène sensiblement identique, avec une polarisation des choix de vote. Le vote des jeunes est donc profondément éclaté et est, d'une certaine manière, au diapason du phénomène constaté pour l'ensemble du corps électoral.

Vous avez évoqué la notion de confiance. Nous observons régulièrement, depuis près de dix ans, par la voie de notre baromètre de la confiance politique, une affirmation de formes démocratiques non pas innovantes, mais bel et bien inquiétantes. Vous avez évoqué l'attrait des jeunes pour l'idée selon laquelle la France pourrait être dirigée par un responsable militaire. Près de 35 % d'entre eux adhèrent à cette opinion. Sur la question de la confiance vis-à-vis de l'expression démocratique, j'ai été frappé par l'intérêt très prononcé des très jeunes pour la Convention citoyenne pour le Climat et pour l'expérimentation de ce processus nouveau. Cependant, au fil du déroulement de cette Convention, l'intérêt a chuté.

Ceci doit nous interroger, non pas sur la procédure en tant que telle, mais sur ce qui se dit et se fait. Dans notre enquête actuelle, les jeunes de 18 à 24 ans se disent encore fortement attachés au vote comme moyen d'expression démocratique, quasiment au même niveau que le reste de la population. En revanche, ils modèrent cette opinion, en considérant

que d'autres formes d'expression démocratique sont tout aussi utiles. La notion d'utilité démocratique est d'ailleurs très forte chez les jeunes. Ces autres formes sont, par exemple, les manifestations, avec une légitimité donnée au recours à la violence comme moyen d'exprimer une opinion. Il s'agit cependant d'être prudent : le profil des jeunes qui appelleraient au recours à des formes plus radicales ne concerne ni les jeunes non diplômés ni les très diplômés. Attention à la portée parfois erronée que l'on peut donner au niveau d'éducation, qui conduirait à considérer que plus on est diplômé, plus on se singulariserait. Il y a très peu de différences entre le titulaire d'un bac professionnel, d'un bac général ou d'un diplôme bac+2.

Pendant la séquence du grand débat national, j'ai suivi avec des étudiants de Sciences Po plus de 200 réunions d'initiative locales. Un point m'a particulièrement frappé, au-delà de la faible participation des très jeunes (ce qui doit nous interpeler sur les moyens d'information dont ils disposent pour accéder à ces moments d'échange) : à chaque fois que la thématique de l'environnement était à l'agenda, la présence des jeunes était beaucoup plus forte. Cela crée donc une forme de désenchantement si pendant une campagne électorale ce sujet n'est pas abordé. Les jeunes sont plus fortement attachés à la recherche de consensus que de radicalité dans ce débat.

Par ailleurs, nous commettons une erreur d'analyse en considérant que les valeurs de tolérance des jeunes seraient moins fortes que par le passé. La tolérance est plus grande, mais dans un monde de plus en plus individualisé. Par conséquent, cette tolérance ne conduit pas nécessairement à un engagement politique, en témoigne la participation des moins de 35 ans dans les organisations syndicales, parmi les représentants du personnel dans les entreprises, ou encore la disparition d'un engagement politique dans les quartiers prioritaires de la ville, au profit d'une autre forme d'engagement, notamment culturelle ou sportive.

La crise Covid, avec des confinements, couvre-feu et restrictions successifs, a provoqué une fatigue mentale beaucoup plus forte chez les jeunes. L'isolement social, qui est un concept habituellement utilisé pour étudier la dépendance des personnes âgées ou très âgées, est comparable entre les plus de 65 ans et les moins de 25 ans. Cet isolement social peut être objectivé par le nombre de contacts que ces personnes ont eus au cours des dernières semaines, mais aussi par le sentiment de solitude. Au sortir de cette crise, la participation aux prochaines échéances électorales devra être étudiée à la lumière de l'état psychologique dans lequel se trouve une partie de la jeunesse. Le principe de l'école ouverte n'a pas totalement réglé ces problèmes.

S'agissant de l'appel des jeunes pour des formules plus proches de la démocratie participative, délibérative ou consultative, celles-ci peuvent effectivement paraître séduisantes en théorie pour beaucoup de jeunes. La démocratie participative ou délibérative n'est cependant pas chose aisée lorsqu'on ne maîtrise pas les codes de son fonctionnement. Prendre la parole en public, exprimer un argument, convaincre son voisin ou son aîné n'est pas donné à tous. Je suis très réservé quant à l'idée qu'il suffirait de démultiplier les expérimentations de démocratie participative et délibérative pour réintégrer dans le jeu politique des jeunes qui s'en seraient exclus eux-mêmes. C'est certes une demande des jeunes, qui sont favorables à la démocratie participative sans pour autant contester les principes de la démocratie représentative, mais la démocratie participative exige un long apprentissage. Je ne suis pas certain qu'elle soit la solution à tous les maux démocratiques que nous observons aujourd'hui.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Merci pour votre exposé.

**M. Hervé Gillé.** – Il existe un sentiment global de désillusion démocratique qui est très puissant, notamment chez les jeunes. Lorsque vous évoquez l'appétence pour d'autres modes de représentation démocratique, j'ai le sentiment que l'engagement doit aussi se mesurer dans tous les aspects de l'engagement sociétal. Ceci interroge également leur engagement dans le monde de l'entreprise, qui me semble comparable. Nous observons que, pour certains jeunes, les modalités d'engagement diffèrent par rapport à un monde adulte classique et rejoignent notamment le concept d'entreprise libérée. Cela fait résonance à la manière dont on voudrait qu'ils s'insèrent dans le débat démocratique, alors que leurs attentes sont différentes.

Vous avez évoqué l'intérêt de mettre en évidence l'engagement des jeunes dans d'autres espaces, notamment associatifs et sportifs, qui peuvent être des lieux d'opportunité de rencontre et de débat démocratique. Il semble nécessaire de se demander comment susciter à nouveau du débat dans les associations, quelles qu'elles soient, notamment sportives, où elles sont le plus présentes en milieu rural. Ceci réinterroge la notion d'engagement et d'éducation populaire et la façon dont les nouvelles fédérations se repositionnent sur ce projet politique qu'était l'engagement citoyen et populaire au travers du mouvement associatif. Les associations ont en effet beaucoup de difficulté à faire participer les jeunes aux gouvernances associatives et à proposer d'autres modes d'engagement.

Enfin, nous sommes tous très inquiets de notre remise en question au regard de la désillusion démocratique. Nous avons des difficultés à sortir d'un schéma classique de « petites réponses », par exemple sur la rénovation du principe du vote pour créer de l'appétence. La rénovation des pratiques électorales me semble une réponse faible au regard de la situation à laquelle nous assistons aujourd'hui.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Vous avez évoqué les trois phénomènes que constituent la représentation, le contexte dans lequel les jeunes entrent dans la vie démocratique et la confiance. Je souhaiterais vous entendre sur la représentation. Nous avons auditionné des organisations de jeunes qui souhaiteraient que nous leur laissions davantage de place au sein des partis politiques et parmi les élus.

Vous avez abordé, en conclusion, la thématique de la démocratie participative. Je suis d'accord avec vous : le chemin reste encore long. Certains pays, comme la Suisse, ont une culture de référendum régulier, chaque année. Disposez-vous d'éléments sur la participation des jeunes à cette votation ?

**M. Stéphane Piednoir, président.** – J'ai deux questions complémentaires. Marie-Pierre Richer vous demande si des éléments vous permettent d'observer les différences d'engagement entre hommes et femmes. Par ailleurs, le baromètre que vous publiez ce mois-ci est éloquent : les Français se disent à la fois favorables à un régime autoritaire et jugent le vote utile, considérant que « c'est par les élections que l'on peut faire évoluer les choses ». Nous avons perdu la légitimité de prendre des décisions au nom du peuple, alors que celui-ci a désigné les élus pour prendre des décisions à leur place, pour l'intérêt général. Ces sondages très contradictoires illustrent qu'ils ne savent plus à qui se fier pour prendre des décisions, eux-mêmes n'en étant pas capables.

**M. Martial Foucault.** – Merci pour ces excellentes questions. Sur la question de la désillusion démocratique et le parallèle que l'on peut faire avec d'autres formes d'engagement, il me semble utile d'insister sur un point essentiel : la lente désintermédiation politique. On parle souvent de la difficulté de faire plus de place aux corps intermédiaires



dans notre vie démocratique. Les répercussions de cette situation sur les jeunes n'ont pas été suffisamment observées. Quand l'ensemble des corps intermédiaires perdent en capacité d'action (je ne parle pas de légitimité), le positionnement des jeunes est rationnel : ils s'en éloignent car la vie du pays ne repose plus aussi fortement que par le passé sur ces corps intermédiaires, dans lesquels j'inclus les collectivités territoriales. Il existe deux ressorts essentiels à la confiance des Français vis-à-vis de leurs représentants : d'une part la proximité (qui explique que les Français soient aussi attachés au maire) et d'autre part la compétence, la « probité », l'exemplarité. Il ne s'agit pas de compétence technique, mais de la capacité à transformer l'expression d'une demande sociale et d'un intérêt pour des enjeux en réponses. Les jeunes ont une tolérance beaucoup plus grande à l'erreur politique. On n'observe pas cette tolérance dans d'autres catégories d'âge, notamment les plus élevées.

Nous avons eu l'occasion, au CEVIPOF, de travailler avec des organisations syndicales et des représentants du patronat pour les aider à comprendre ces phénomènes. Ceux-ci peuvent s'expliquer par un *turn-over* très fort : un jeune dit adhérer aux valeurs de l'entreprise, puis la quitte quelques mois plus tard. La question n'est pas celle de la mobilité mais de la manière dont les organisations parviennent à produire de la confiance pour conserver ces jeunes. Ceci suppose de les convaincre de s'inscrire dans une relation d'engagement.

Il existe aujourd'hui une grande difficulté à concevoir du sens à l'action politique. La culture politique a aujourd'hui disparu. Pour les représentants élus, y compris les maires et les conseillers municipaux, donner du sens politique à son action doit être la principale préoccupation des dix prochaines années. Démultiplier des formes de rencontre, d'échange et de consultation n'est probablement pas la réponse. Je ne sais pas si une forme de discrimination positive à l'endroit des jeunes l'est non plus. En tant que professeurs d'université, nous avons parfois de réelles difficultés eu égard à l'engagement de nos étudiants dans toutes les instances des universités et dans les associations étudiantes. Je ne suis pas certain que la discrimination positive réglerait le problème, mais il faudrait l'expérimenter. Nous avons beaucoup à apprendre de pays étrangers, qui expérimentent de nouvelles formules. Nous devons conduire des opérations pilotes, les évaluer, avant de déterminer comment, le cas échéant, les généraliser. Vous avez évoqué la Suisse ; la participation des jeunes n'y est pas plus forte qu'en France. Il existe une certaine fatigue électorale et politique. La répétition de ces enjeux faisant l'objet de referendum ne construit pas de la politisation supplémentaire. Les niveaux de participation sont relativement identiques en Suisse et en France. Un débat a porté sur le fait de savoir si les formes nouvelles de vote (vote électronique, vote par correspondance) pourraient augmenter le taux de participation des jeunes. En Suisse, un sursaut a été observé avec le vote électronique, avant un retour à des niveaux plus faibles. S'agissant du vote par correspondance, il me semble que le sujet n'est pas spécifiquement dédié aux jeunes. Les jeunes ne recourent pas dans des proportions significatives à la procuration.

Enfin, vous avez évoqué les paradoxes, les contradictions apparaissant dans l'enquête sur la confiance. Je partage votre sentiment. Nous avons essayé de déterminer s'il existe en France des attitudes populistes chez les jeunes. Nous n'observons pas, chez les 18-24 ans, d'attitudes populistes plus importantes que dans d'autres catégories d'âge. Les plus jeunes peuvent exprimer un vote plus désabusé que radical en choisissant d'apporter leur suffrage à des candidatures extrêmes. Une société individualisée implique, en outre, une individuation du rapport au politique. L'instantanéité dans les comportements (de consommation, d'information) n'a aucune raison de ne pas se déployer dans le champ politique. Voter pour une élection présidentielle est ainsi un acte quasi instantané. Les moins

de 35 ans ont en effet tendance à se décider en toute dernière minute, jusqu'à une semaine du vote. Le caractère immédiat, à la fois dans la politisation et dans l'expression démocratique, est un phénomène nouveau.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Merci pour votre intervention. Nous étudierons vos compléments écrits avec beaucoup d'attention.

*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 23 février 2022**

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

**Stages de citoyenneté – Audition de Mme Céline Alhéritier, directrice d'ABC  
Insertion (sera publié ultérieurement)**

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

**Audition de M. Luc Ferry, philosophe et ancien ministre de la jeunesse, de  
l'éducation nationale et de la recherche (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 22 février 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition d'organisations non gouvernementales (ONG) autour de  
MM. François Chartier, chargé de campagne Océan et pétrole de Greenpeace  
France, Ludovic Frère Escoffier, responsable du programme Vie des océans  
de WWF, Denez L'Hostis, président d'honneur de France Nature  
Environnement (FNE) et du Dr Frédéric Le Manach, directeur scientifique de  
Bloom (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur  
le site du Sénat.*

*La réunion est close à 18h30.*



**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**

- Présidence de Mme Cécile Cukierman, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 45.*

**Audition 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, Mmes Laurence Burgogue-Larsen, professeure de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, Diane Fromage, chercheuse individuelle Marie Sklodowska-Curie à Sciences Po et Hélène Gaudin, professeure de droit public à l'université Toulouse I Capitole**

**Mme Cécile Cukierman, présidente.** – Nous accueillons cet après-midi quatre chercheurs ou universitaires spécialisés dans le droit européen : M. Baptiste Bonnet, professeur de droit public à l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne ; Mme Laurence Burgogue-Larsen, professeure de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Mme Diane Fromage, chercheuse à Sciences Po ; Mme Hélène Gaudin, présente en visioconférence, professeure de droit public à l'Université Toulouse I Capitole.

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à cette table ronde, qui se tient dans le cadre de la mission d'information sur le thème de la judiciarisation de la vie publique, créée à l'initiative du groupe de l'Union Centriste.

Notre mission d'information s'intéresse à ce qui semble être la place grandissante prise par les juridictions dans la production de la norme et dans la prise de décision publique et aux risques que cette évolution pourrait faire peser sur le fonctionnement de notre démocratie représentative. Nos concitoyens ont parfois le sentiment que la portée de leur vote est réduite du fait des limitations posées par la jurisprudence.

Notre sujet présente une importante dimension européenne, d'abord parce que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) rendent des décisions ayant parfois un fort retentissement et soulevant des débats. Nous avons encore en tête les critiques exprimées à la suite des décisions rendues récemment par la CJUE concernant les données de connexion ou le temps de travail des militaires. Nous nous interrogeons sur les nouvelles modalités de dialogue et de régulation qui pourraient être envisagées pour surmonter les tensions ou les incompréhensions ayant pu se faire jour.

En outre, tous les tribunaux peuvent écarter une norme de droit interne qu'ils jugent contraire à une norme européenne, ce qui nous amène à réfléchir à la manière dont les parlements nationaux contrôlent la production du droit européen. Nous nous interrogeons notamment sur la manière dont est exercé le contrôle de subsidiarité et s'il ne pourrait pas être renforcé.

Je précise que cette audition donne lieu à une captation vidéo, retransmise et disponible sur le site internet du Sénat.

**M. Baptiste Bonnet, professeur de droit public à l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne, Université de Lyon, doyen de la faculté de droit.** – Je vous remercie de m'avoir invité à m'exprimer devant cette mission d'information du Sénat sur un sujet si intéressant.

Cette mission d'information vise, pour reprendre les termes de M. le rapporteur Philippe Bonnacarrère, à identifier et comprendre les tensions, notamment entre le droit national et le droit européen, ainsi qu'à retrouver une meilleure régulation. Selon les mots de Mme la présidente Cécile Cukierman, l'objectif de cette mission d'information est de déterminer ce qui est du ressort du juge et ce qui est du ressort du pouvoir législatif afin de savoir jusqu'où la jurisprudence peut faire loi.

Cette table ronde porte sur le droit européen. Pardonnez-moi si je caricature quelque peu le propos mais il me semble qu'elle vise à comprendre si le juge, et particulièrement le juge européen, n'aurait pas pris un peu trop de pouvoir.

Je précise que je ne suis pas professeur de droit européen. En effet, mon domaine de recherche porte sur les rapports entre ordres juridiques, et plus précisément sur la question de la régulation des tensions – possibles ou supposées – entre ordre juridique national et ordre européen. Il y a une quinzaine d'années, j'ai rédigé une thèse sur le juge administratif et l'article 55 de la Constitution.

En raison de mon travail sur les rapports entre ordres juridiques, on me situe souvent parmi les professeurs de droit européen, ce qui est pertinent puisque je considère que mener une analyse juridique et politique satisfaisante nécessite de se situer à la croisée des droits et des ordres juridiques et de sortir tant d'un éventuel nationalisme juridique que d'un européanisme béat.

En effet, nous devons nous situer dans une analyse plus holistique et dynamique, correspondant davantage à une réalité en mouvement permanent où tous les équilibres sont finement construits mais nécessairement précaires, à l'image de la tectonique des plaques. Mme Mireille Delmas-Marty – à laquelle je ne peux m'empêcher de rendre un hommage – parlait d'une « cinétique » du droit. Nous ne pouvons plus raisonner uniquement sur des notions statiques telle que la souveraineté. Il existe effectivement une tension mais cette dernière doit être positive, en tant que dynamique, au profit de la substantialisation du droit et de l'État de droit.

Par exemple, nous avons relevé une divergence entre le Conseil Constitutionnel et la CEDH sur le principe *non bis in idem*, selon lequel nul ne peut être sanctionné deux fois pour les mêmes faits. Si la jurisprudence de la CEDH est très précise et fournie sur la question, le Conseil Constitutionnel a décidé de ne pas la suivre dans son analyse de ce principe. Cette divergence n'est pas grave et ce débat a au contraire permis d'enrichir et de préciser le contenu de la notion *non bis in idem* – pouvant, le cas échéant, faire évoluer la CEDH.

Chacun doit y mettre du sien, et particulièrement le juge. Ce dernier est absolument conscient qu'il se situe désormais dans un ensemble qui est un peu plus grand que lui, comme l'État. Cela ne remet pas en cause sa place, son rôle propre et son identité, y

compris constitutionnelle, mais cela le contraint à envisager ses positions dans une logique plurielle, voire pluraliste.

Ces propos liminaires visent à dire que, pour bien comprendre cette tension – pas forcément négative – entre le droit interne et le droit européen et pour bien réguler cet ensemble, nous devons absolument sortir des logiques d’opposition pour entrer dans des logiques d’acculturation. Nous devons mieux connaître le droit européen et le maîtriser. Les parlements nationaux doivent effectuer beaucoup d’efforts à cette fin.

Nous devons également sortir des logiques descendantes pour entrer dans des logiques de *bottom up*. La CEDH ou la CJUE ne dictent pas leur loi aux juridictions internes qui devraient l’appliquer. De la même manière, les juridictions internes ne font pas ce qu’elles veulent au mépris de ce que pensent les juridictions européennes. Nous sommes plutôt dans une circularité permanente des solutions juridiques et dans une volonté perpétuelle de comprendre ce qu’il se passe dans un autre système juridique qui nous concerne. Il faut donc sortir des logiques de pure hiérarchie des normes pour entrer dans des logiques de rapports de systèmes et d’implémentation. C’est d’ailleurs exactement ce que nous avons fait par le biais de l’article 88-1 de la Constitution, en faisant entrer le droit de l’Union européenne dans la norme constitutionnelle et en faisant du respect de la primauté du droit de l’Union européenne une obligation constitutionnelle.

Nous devons garder à l’esprit que tout part de l’État, qui a accepté de manière souveraine et réitérée l’intégration européenne. Ce sont les traités, et particulièrement les traités sur l’Union européenne, qui confèrent au juge le rôle qui est le sien. La Cour de justice des Communautés européennes a consacré les principes généraux du droit communautaire, à une époque où elle n’était pas un juge des libertés. Force est de constater que les traités successifs n’ont pas souhaité l’arrêter dans cette capacité de dégager des principes juridiques et ont, au contraire, renforcé son rôle. Nous ne pouvons pas signer les traités et nous émouvoir ensuite de leur application, surtout quand nous observons que ces signatures sont essentiellement au profit de l’État de droit car le bilan coûts-avantages est à mon sens positif.

Ensuite, nous devons garder en tête que le droit de l’Union européenne est un droit des États. *Mutatis mutandis*, le droit de la CEDH est également un « droit *melting-pot* », construit avec l’influence des États. Je dirais même que le droit national est le substrat de ce droit européen. En effet, beaucoup de principes européens trouvent leur origine dans les États membres. Un premier exemple est le principe de confiance légitime, dont l’origine est allemande et qui est intégré dans le droit de l’Union européenne. Un second exemple est l’influence très importante de la procédure administrative française contentieuse dans le fonctionnement de la CJUE.

Quant à la CEDH, il est nécessaire de lire ses arrêts plutôt que de les fantasmer. Nous ne devons pas nous arc-bouter au motif que la Cour tient, le cas échéant, un discours qui ne nous plaît pas. Leur lecture montre que sur les grandes questions de société, un tiers de l’arrêt est consacré à l’analyse du droit national et de la culture nationale. Sur tous les sujets, droit d’asile et immigration, sécurité ou encore questions relatives à la fin de vie et à la famille, la CEDH tente de comprendre le droit interne, le droit constitutionnel et même la culture juridique interne pour se prononcer.

Sur la question de la laïcité, très importante pour la société française, il faut lire la jurisprudence de la CEDH sur la Turquie et la France. Je vous invite à vous reporter à l’arrêt *Leyla Sahin contre Turquie* de 2004-2005 et aux arrêts *Dogru et Kervanci contre France* de

2008 pour constater à quel point la Cour comprend, étudie et analyse avec finesse les contours de la laïcité à la française et à la turque et à quel point elle accepte bien volontiers de laisser à l'État la capacité de décider ce qu'il entend mettre dans cette notion. La Cour admet en outre une évolution de la notion et dit souvent qu'elle analyse la convention à la lumière des conditions de notre temps.

Concernant l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public, le Conseil d'État avait indiqué au Gouvernement que l'interdiction de la burqa était contraire au droit constitutionnel et au droit européen. Le Gouvernement est passé outre la lecture du Conseil d'État pour des raisons politiques et le Conseil constitutionnel lui a donné raison, en indiquant que cette question relève de la loi. Notons que la loi du 11 octobre 2010 est clairement contraire à plusieurs grands principes de la CEDH. Pourtant la Cour, à travers l'arrêt *SAS contre France*, n'a pas condamné la France et a utilisé la « marge nationale d'appréciation » pour respecter l'identité constitutionnelle française et, le cas échéant, une conception particulière de la laïcité.

Pour autant, la CEDH est quand même garante d'une sorte d'ordre public européen des libertés et constitue fort heureusement un garde-fou car certains États peuvent menacer la démocratie. C'est parfois le législateur qui dérape et le juge européen, après le juge constitutionnel, joue un rôle protecteur.

Ces possibles dérapages ne sont pas l'apanage de la Hongrie ou de la Pologne mais peuvent aussi se produire en France. Concernant les problématiques de sécurité, de nombreux débats internes ont eu lieu concernant l'ensemble des lois votées à la suite d'actes de terrorisme et la volonté de faire entrer dans le droit commun, par la loi de sécurité intérieure notamment, un certain nombre d'éléments relevant de l'état d'urgence. Je n'ai pas d'opinion sur la question. Toutefois, observons que de nombreuses critiques ont été émises. Je souhaite que nous gardions à l'esprit que, dans un pays démocratique comme les États-Unis, où les juges détiennent un grand pouvoir et la capacité d'arrêter le pouvoir politique, la création de Guantanamo n'a pas été empêchée alors qu'une telle création ne serait pas possible en Europe, notamment en raison de l'existence de la CEDH.

L'existence de garde-fous ne signifie pas que la Nation française est empêchée de prendre ses décisions. Par exemple, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est possiblement contraire au droit de l'Union européenne, en ce qu'elle est prioritaire. Dans les affaires *Aziz Melki* et *Sélim Abdeli*, l'avocat général a estimé que la QPC était contraire à l'arrêt *Simmenthal*. La Cour de cassation a courageusement décidé de saisir la Cour de justice pour lui demander si la QPC était bien compatible avec le droit de l'Union européenne, ce qu'elle a confirmé.

La CEDH et la CJUE ne sont pas parfaites et certains arrêts sont critiquables. Comme tous les juges, elles ont une tendance naturelle à élargir leurs compétences, mais peut-être pas davantage que le Conseil constitutionnel – qui est devenu depuis 1971 un juge des droits et libertés contrairement à ce qui était prévu dans la Constitution de 1958 – ou le Conseil d'État, qui joue un rôle primordial dans la régulation de la société française. Je crois que nous faisons parfois un mauvais procès, non justifié et mal étayé, aux juridictions européennes, qui traduit parfois un anti-européanisme primaire, et un rejet de certaines positions progressistes en matière de droit et libertés. Il faudrait plus souvent rappeler l'apport immense de la CEDH et, toutes choses égales, de la CJUE en matière de progression des droits des citoyens dans quasiment tous les domaines.



D'ailleurs, pourquoi tant de justiciables cherchent-ils à saisir la CEDH, qui passe son temps à essayer de repousser les requêtes ? La raison est que ces justiciables ont le sentiment, à tort ou à raison et parfois tout à fait abusivement, que la justice de leur pays n'a pas pu sortir d'un tropisme national et qu'un regard européen serait utile. La société a changé. Les citoyens ne se résignent plus et portent leurs désaccords en justice, comme les parlementaires portent leurs désaccords devant le Conseil constitutionnel. Cette judiciarisation est peut-être un peu trop forte aujourd'hui – abusive même – mais elle conduit à des progrès.

Quant au juge, il ne va pas plus loin que ce que lui permet le flou des textes. Les traités ne sont pas si clairs sur un certain nombre de sujets, notamment le traité sur l'Union européenne en ce qui concerne la répartition des compétences. Si les États considèrent que la Cour va trop loin, il faut modifier les traités de manière à être plus clairs sur la répartition des compétences et sur le principe de subsidiarité.

Toutes choses égales par ailleurs, la loi elle-même n'est pas toujours si claire que cela. Même avec ses décrets d'application, la loi ne peut pas envisager toutes les questions. Nous sommes bien contents que le juge vienne combler les vides juridiques qui ne manqueraient pas d'exister s'il n'était pas là, pour des raisons d'interprétation mais aussi pour des raisons liées au fait que le législateur ne peut pas penser à toutes les situations concrètes qui vont naître des décisions qu'il prend.

L'enjeu est de savoir comment nous pouvons participer à la construction du droit européen et comment la France peut être plus influente. Il nous faut connaître davantage ce droit, nous y former, y compris dans les facultés, le maîtriser et le mobiliser. Il est nécessaire d'être proactif dans le processus permanent de construction du droit. Le Gouvernement, le Parlement et le juge disposent de nombreux moyens juridiques et politiques pour contester certaines décisions, comme l'article 88-6 qui permet aux parlements nationaux de contrôler la subsidiarité. Nous devons mettre en œuvre tous ces moyens et nous mobiliser fortement pour coconstruire le droit européen. Ce dernier est une construction commune et les habitudes ou les traditions d'un État ne signifient pas qu'il a toujours raison.

**Mme Laurence Burgogue-Larsen, professeure de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.** – Je vous remercie de me donner l'opportunité de présenter mon analyse sur ces questions importantes qui concernent directement le fonctionnement complexe – car intégré et dynamique – des démocraties européennes, et plus particulièrement de la démocratie française à l'endroit de l'intégration européenne au sens large, Union européenne et Conseil de l'Europe.

Depuis l'éclosion et l'implantation du constitutionnalisme libéral d'après-guerre, des pans entiers de la littérature juridique dans le monde sont consacrés au rôle des juges, nationaux ou internationaux. Cette question n'est donc pas spécifiquement française.

La question du rôle des juges relève du commun démocratique car il a été considéré, après la Deuxième Guerre mondiale, que le seul moyen d'éviter le retour à la barbarie était d'instituer des contre-pouvoirs et de protéger les droits des minorités. Les Cours constitutionnelles et les juridictions internationales sont ainsi devenues des remparts contre les éventuels abus d'une majorité omnipotente.

Depuis le tournant de 1945, la démocratie libérale repose sur l'élection mais celle-ci ne se suffit plus à elle-même et ne constitue pas un blanc-seing pour détruire ensuite méthodiquement ce qui constitue l'ADN du fonctionnement des démocraties libérales

contemporaines. La séparation des pouvoirs et la protection des droits fondamentaux sont les deux éléments majeurs qui viennent compléter le processus électif. D'ailleurs, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne dit pas autre chose.

En Europe et ailleurs, les juridictions constituent un maillon absolument indispensable et bénéfique de l'équilibre démocratique. Les propos de Baptiste Bonnet montrent que cet équilibre dépasse, en Europe, le territoire français pour s'articuler dans des systèmes complexes qu'il ne faut pas stigmatiser ni simplifier.

Dans ce contexte, il est normal que le prétoire de ces cours constitutionnelles, cours internationales ou cours suprêmes, soit vu par les justiciables comme la possibilité – parfois ultime – de faire valoir leurs droits. À cet égard, rappelons que les juridictions ne sont pas proactives, mais réactives. De fait, de plus en plus de questions politiques, économiques ou sociales leur sont déferées.

La CEDH ne fait évidemment pas exception. Qu'il s'agisse des affaires interétatiques de l'article 33 – qui sont d'ailleurs en hausse et révèlent le degré gravissime de tension politique sur le territoire européen – mais aussi des requêtes individuelles de l'article 34, le prétoire de la Cour de Strasbourg est vu par de nombreux individus et groupes comme l'ultime recours. Ainsi, les questions liées au terrorisme, aux mécanismes de surveillance de masse, à la protection des lanceurs d'alerte, aux violences faites aux femmes mais également aux exécutions extrajudiciaires, aux disparitions forcées, aux arrestations et détentions arbitraires, aux attaques systémiques contre l'indépendance judiciaire sont autant de grandes questions difficiles portées par les victimes de ces exactions devant la Cour européenne.

Alors que nous assistons à une défiance grandissante des citoyens à l'égard des démocraties représentatives et alors que certains gouvernements détruisent délibérément les soubassements élémentaires de la démocratie, le recours aux juges est logiquement en hausse.

La montée en puissance, dans le contentieux européen, du recours à l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme témoigne de la dégradation démocratique vertigineuse à l'est du continent. L'article 18, connu comme la clause « anti-détournements de pouvoir », longtemps peu usité, est de plus en plus souvent invoqué par les requérants car il permet de lutter contre les restrictions apportées par les États au droits et libertés à des fins politiques. En Russie, en Azerbaïdjan, en Turquie, en Pologne, en Hongrie, en Bulgarie ou en Géorgie, il est question d'étouffer les voix dissidentes des opposants politiques, des journalistes critiques, des organisations non gouvernementales (ONG) de protection des droits ou des juges qui protègent l'indépendance judiciaire. Je vous renvoie à des arrêts clés comme le très célèbre arrêt *Navalny contre Russie* du 15 novembre 2018.

La CEDH est en effet devenue un arbitre sur les questions de société car elle est ce « tiers impartial » – selon l'expression de René Cassin – devant lequel les justiciables se tournent afin de trancher des questions très complexes. Les questions de société font évidemment partie de ces questions très complexes mais elles ne constituent qu'une infime partie du contentieux européen. Réduire le rôle de la Cour à ces décisions sur les questions de société serait vraiment ne pas lui rendre hommage.

Dans votre questionnaire, vous demandez si la Cour européenne entrave, par son souci de toujours mieux protéger les droits individuels, la capacité des États à mener des politiques publiques efficaces, notamment concernant les questions d'asile et d'immigration.

Le contentieux européen a connu trois grands temps historiques. Après le temps de la « déférence diplomatique » entre 1959 et le début des années 1970, une deuxième période a duré entre 1975 et les années 2010. Toutefois, depuis 2010, la déférence est de retour, ce qui correspond très clairement au lancement des conférences intergouvernementales de réforme du système, sous la houlette de la diplomatie britannique à la suite de la conférence de Brighton en 2012. La subsidiarité et la marge nationale d'appréciation ont été intégrées dans le préambule de la convention par le protocole 15, mais il n'a pas fallu attendre l'entrée en vigueur pour que la Cour entende le message.

La procéduralisation du contrôle constitue l'une des manifestations de cette déférence à l'endroit des parlements. Elle a été lancée dans l'arrêt *Animal Defenders International contre Royaume-Uni* en 2013, au sujet de l'interdiction de la publicité politique payante à la télévision. Cette technique a été confirmée une première fois en 2015 par l'affaire *Parrillo contre Italie*, concernant les techniques de procréation médicalement assistée, puis confirmée à nouveau dans l'affaire *Garib contre Pays-Bas*, s'agissant des politiques publiques de gentrification des quartiers. La procéduralisation du contrôle et la déférence à l'égard des parlements consistent à décerner une présomption particulièrement forte de conventionnalité à une loi qui a été débattue longuement au sein d'un parlement au sein duquel toutes les opinions ont pu être exprimées, avec éventuellement un examen de la loi par des juridictions exerçant des fonctions consultatives.

La déférence à l'égard des parlements engendre, par ricochets, une atténuation de l'examen de proportionnalité, qui se retrouve réduit à la portion congrue. Le poids accordé à la présomption de conventionnalité de la loi, qui incarne l'intérêt général, l'emporte sur l'examen de la manière dont les droits individuels ont été affectés. Dans les trois affaires susmentionnées, les lois ont été validées et les prétentions des requérants ont été écartées.

Dans le monde de la doctrine, cette technique inquiète parce que le contrôle de la procédure l'emporterait sur le contrôle de la substance. Nonobstant les critiques doctrinales, le mouvement est en marche.

Il n'existe donc pas d'entrave à l'égard des politiques publiques déterminées par les représentants du peuple. Je dirais au contraire qu'il existe, dans la très grande majorité des cas, des validations des choix de politiques publiques, d'autant plus concernant les questions pour lesquelles la Cour accorde traditionnellement une large marge nationale d'appréciation.

Je vous renvoie aux politiques publiques économiques, de santé publique et de maîtrise des frontières. Un ensemble de contentieux montrent à quel point la déférence est de retour : l'affaire *Ali Meguimi contre France* concernant l'expulsion de terroristes, deux arrêts de 2019 et 2020 contre la Hongrie et l'Espagne concernant des demandeurs d'asile, l'arrêt *Savran contre Danemark* du 7 décembre 2021, concernant les migrants établis en Europe.

La déférence est d'autant plus de retour que les États, très habilement, jouent la tierce intervention à travers l'article 36. La conférence intergouvernementale et la déclaration de Copenhague en 2018 ont fortement incité les États à défendre dans le temps du procès leur point de vue et leurs intérêts. Une telle utilisation de l'article 36 produit des résultats.

Ce que vous appelez l'activisme judiciaire, et que nous appelons l'interprétation évolutive, peut encore se manifester dans la jurisprudence de la Cour, au nom de la protection des droits, pour certaines questions qui ne génèrent pas trop de conflits au sein des sociétés. Néanmoins, c'est devenu l'exception.

Aujourd'hui, la Cour tente, avec beaucoup de difficultés et d'équilibre, de sauver l'essentiel, à savoir la protection des droits dits « indérogeables » (droit à la vie, prohibition de la torture et de l'esclavage ou encore protection de la liberté et de la sûreté), et la préservation du socle élémentaire démocratique de nos sociétés, qui se trouvent en de très mauvaises mains à l'est du continent. Préserver la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice est devenu fondamental pour la CEDH comme pour la CJUE. Je vous renvoie ici à l'arrêt *Gudmundur Andri Astradsson contre Islande* du 1<sup>er</sup> décembre 2020, qui est absolument majeur en la matière.

Parallèlement à sa mission de sauver l'essentiel, la Cour doit également assurer sa survie car elle croule sous les affaires. Elle a donc développé toute une série de techniques pour organiser le reflux du contentieux.

**Mme Diane Fromage, chercheuse individuelle Marie Skłodowska-Curie à Sciences Po.** – Je vous remercie de cette opportunité d'apporter quelques éléments. Mon intervention se concentrera sur les questions de droit de l'Union européenne, qui sont ma spécialité.

Concernant la question générale de la place croissante des juridictions nationales et européennes dans la production de la norme, il est indéniable que le rôle du juge national et européen a toujours été absolument primordial pour le bon fonctionnement du processus d'intégration européenne. En effet, les traités européens ne pouvaient prévoir tout ce qui était nécessaire au bon fonctionnement des Communautés européennes d'alors. En outre, le projet d'intégration européenne a évolué d'une façon qui n'était pas prévue dans les années 1950. Je ne constate donc pas, moi non plus, de position abusive du juge qui a consacré les principes de primauté, d'effet direct ou les principes généraux du droit européen.

Le changement crucial se situe dans le fait que l'Union européenne intervient dans des domaines qui se rapprochent de plus en plus des questions de souveraineté. Je pense ici aux questions des droits de l'homme ou même à des questions monétaires et économiques comme l'union bancaire.

Nous constatons également, à la suite des diverses crises (économique, migratoire, etc.) que nous avons connues depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, que l'Union européenne agit de façon différente, même dans les domaines où elle était déjà active. Je pense notamment à sa politique monétaire qui, par l'introduction d'instruments de politique monétaire non conventionnelle, a des conséquences en matière économique et affecte donc les domaines de compétences toujours réservés aux États membres. Cette évolution a conduit les juges nationaux et européens à agir différemment par rapport à ce qui avait été leur rôle au début de l'intégration européenne.

En outre, il est évident que la diversité et la différenciation ont été croissantes parmi les États membres, notamment du fait des différents élargissements, ce qui a amené le juge à devoir trancher sur l'interprétation du projet commun.

Nous pouvons nous demander quel devrait être le rôle du juge européen et nous interroger sur les principes de primauté et d'identité constitutionnelle, qui ont donné lieu à des frictions entre juges nationaux et européens. Les débats concernant ces principes se sont développés ces dernières années, même si nous pouvons considérer que certains juges nationaux les ont utilisés abusivement. Je pense ici à la question de l'identité constitutionnelle.

Cette évolution est liée à l'augmentation du nombre d'États membres et à la diversité au sein de l'Union européenne qui en découle. La question de l'intervention de l'Union dans de nouveaux domaines est également à mentionner, de même que les tensions liées aux diverses crises qu'elle a connues, qui ont peut-être réduit les ressources disponibles pour les États membres ce qui peut induire une contestation accrue du domaine de l'action européenne.

Je pense que ce débat est aussi utile que menaçant pour la construction européenne et qu'une réflexion concernant notamment les lacunes existant dans le droit primaire est indispensable. Baptiste Bonnet nous rappelait qu'il est peut-être nécessaire de songer à une réforme des traités, qui ne semble pas être à l'ordre du jour. Les traités, pensés il y a vingt ans, sont, par certains aspects, inadaptés à l'Union européenne et au contexte global que nous connaissons aujourd'hui.

Toutefois, ce débat constitue aussi une menace dans un contexte d'euroscpticisme croissant, notamment parce que certains juges nationaux cherchent à s'appuyer sur ces principes pour les détourner et contrer l'Union européenne. Nous pouvons ici penser à l'arrêt *Weiss* de la Cour constitutionnelle allemande qui, en pleine pandémie, a appliqué le principe européen de proportionnalité selon la tradition allemande et non selon la tradition européenne. Cet arrêt est allé à l'encontre de la décision du juge européen qui, seul, peut décider de la légalité au sein de l'Union.

En ce sens, le dialogue entre juges nationaux et européens est essentiel pour définir ces notions et la place du droit européen, que ce dialogue ne saurait toutefois remettre en cause. Les États membres ont pris un engagement en ratifiant les traités, promettant ainsi de s'acquitter de certains devoirs et de respecter les valeurs de l'Union, parmi lesquelles celles de l'État de droit qui est une pierre angulaire du bon fonctionnement de l'Union européenne et que le juge européen doit défendre.

En cas de désaccord, nous pourrions imaginer que le juge national repose une question au juge européen, plutôt que d'essayer d'interpréter à sa manière la réponse obtenue du juge de Luxembourg. Il existe un exemple où le juge constitutionnel italien n'a pas hésité à retourner à Luxembourg, n'étant pas satisfait de l'interprétation donnée par la CJUE.

Concernant le rôle des parlements nationaux et le contrôle de subsidiarité, je rappelle tout d'abord que le principe de subsidiarité est tant défensif qu'offensif vis-à-vis de l'Union européenne. Ce principe n'est pas simplement à interpréter en faveur des États membres car il peut régulièrement être interprété en faveur de l'action de l'Union. Tel que le rappelle l'article 5 paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne, le principe de subsidiarité est respecté lorsqu'il existe une valeur ajoutée de l'action européenne pour atteindre l'objectif défini et que les États membres sont dans l'impossibilité d'atteindre cet objectif. L'application du principe de subsidiarité peut donc se faire tant au détriment des compétences nationales qu'à leur avantage.

La pratique du contrôle de subsidiarité, telle qu'elle a existé depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, me semble plutôt positive. En effet, le contrôle a gagné en efficacité et a permis « l'europanisation » des parlements nationaux, lorsque celle-ci n'avait pas déjà eu lieu auparavant. Certains parlements nationaux n'avaient pas l'habitude d'examiner et de suivre les propositions législatives européennes quand ces dernières étaient débattues à Bruxelles. En introduisant le mécanisme de manière précoce, les États membres

ont finalement incité les parlements nationaux à s'occuper davantage des questions européennes.

Toutefois, le contrôle de subsidiarité requiert de nombreuses ressources, notamment du temps, alors qu'il comporte finalement peu de garanties pour les parlements nationaux. En effet, même lorsqu'ils parviennent à décerner un « carton jaune », la Commission est libre de décider de maintenir, d'amender ou de retirer sa proposition. Aucune obligation ne pèse sur elle, en dépit des efforts exigés des parlements nationaux pour prendre position sur la subsidiarité et atteindre les seuils que certains jugent trop élevés.

Vous souhaitez savoir si les conditions permettant le déclenchement de ce « carton jaune » sont inadaptées.

Le délai de huit semaines accordé aux parlements nationaux pour effectuer le contrôle de subsidiarité est certes court. Toutefois, si un travail de filtre, notamment sur la base du programme de travail de la Commission, a été effectué en amont et s'il existe une coordination adéquate entre parlements nationaux, notamment par le biais de leurs représentants à Bruxelles, le délai de huit semaines semble moins difficile à respecter.

Les seuils peuvent sembler élevés mais le fait que nous n'ayons reçu que trois « cartons jaunes » depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne relève également de la menace que constitue le mécanisme d'alerte précoce, qui incite la Commission à être plus attentive au respect du principe de subsidiarité. Le faible nombre de cartons jaunes que nous avons reçu depuis 2009 peut être perçu comme le signe d'un respect du principe de subsidiarité, et non comme un échec du mécanisme en lui-même.

En outre, la Commission européenne ne se limite pas à l'examen détaillé des propositions ayant fait l'objet d'un « carton jaune ». Depuis quelques années, dans son rapport annuel sur la subsidiarité et les relations avec les parlements nationaux, elle fait également état des propositions ayant reçu un certain nombre d'opinions motivées.

Par ailleurs, le dialogue politique est prometteur pour les parlements nationaux puisqu'il leur permet de s'exprimer sur n'importe quel aspect de la proposition législative, à tout moment et de leur plein gré. Il s'agit des fameuses opinions sur initiative propre des parlements nationaux. Toutefois, dans la mesure où ce mécanisme n'est pas formalisé dans les traités, nous pouvons regretter que l'obligation de la Commission vis-à-vis des parlements nationaux soit assez limitée. L'absence de garantie, pour les parlements nationaux, peut être source de frustration.

Pour que le dialogue politique soit plus efficace, il faudrait que la tendance que nous observons depuis quelques années – à savoir que les parlements font part de leurs opinions lors de la phase de consultation ou dans le cadre du programme REFIT qui conduit la Commission à examiner la pertinence des textes législatifs déjà en vigueur – se poursuive.

Par ailleurs, la possibilité de recours prévue à l'article 88-6 de la Constitution n'est pas une nouveauté. Le principe de subsidiarité est un principe général du droit de l'Union européenne depuis 1992 et pouvait déjà, à ce titre, faire l'objet d'un recours devant la Cour de justice. Avant même l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Bundestag allemand avait essayé de demander à son gouvernement de présenter un recours devant la Cour de Luxembourg. Il s'agit finalement d'une reconnaissance expresse de cette possibilité et non d'un élément nouveau.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Le Bundestag allemand avait-il demandé ou effectué ce recours ?

**Mme Diane Fromage.** – Le Bundestag a demandé ce recours, qui n’a pas abouti.

L’opportunité d’inaugurer la mise en œuvre du deuxième alinéa de l’article 88-6 de la Constitution, évoquée dans le questionnaire, ne me semble pas pertinente aujourd’hui. En premier lieu, j’imagine difficilement un cas où le non-respect de la subsidiarité justifierait d’aller devant le juge de Luxembourg. En deuxième lieu, même si le contrôle du respect du principe de subsidiarité effectué par le juge de Luxembourg est désormais plus approfondi, il me semble que juger du respect de la subsidiarité n’est pas du ressort du juge. En troisième lieu, la Commission a effectué de nombreux efforts pour respecter la subsidiarité, notamment avec la *task force* sur la subsidiarité, l’initiative « Mieux légiférer » et l’introduction de la grille de subsidiarité.

Inaugurer la mise en œuvre du deuxième alinéa de l’article 88-6 de la Constitution représenterait plutôt un risque de détournement de la procédure, éventuellement à des fins politiques de la part de certains parlements. Un tel détournement avait eu lieu avec le mécanisme d’alerte précoce dans le cas du troisième « carton jaune », où il n’y avait pas de problème de subsidiarité mais bien une opposition politique de certains gouvernements d’Europe de l’Est.

La question du « carton vert » est très prometteuse et devrait retenir l’attention des parlements nationaux à l’avenir. Le « carton vert » permet à ces parlements de contribuer au bon fonctionnement de l’Union européenne mais constitue également, pour la Commission européenne, une façon d’accroître sa légitimité. En effet, les parlements nationaux sont les mieux placés pour détecter les lacunes dans la mise en œuvre des textes législatifs européens existants et les besoins pouvant surgir au niveau national à partir des législations européennes.

Trois essais de « carton vert » ont eu lieu. Au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), il avait été question des seuils applicables. Je crois que la COSAC et l’*InterParliamentary EU information eXchange* (IPEX) doivent être utilisés comme outils de coordination. Mais le « carton vert » ne doit pas devenir un mécanisme trop rigide – comme cela avait été le cas avec le mécanisme d’alerte précoce – puisque ce qui importe est de passer un message politique à la Commission européenne.

Une évolution du rôle des parlements nationaux peut avoir lieu par le biais du dialogue politique. Les parlements nationaux devraient s’impliquer en amont, et non lorsqu’une proposition législative européenne a déjà été rédigée. En effet, tel que nous l’imposent les traités dans le cadre du mécanisme d’alerte précoce, la Commission européenne ne peut modifier le texte législatif que sur la base de la subsidiarité. À ce moment-là, il n’est plus possible d’apporter une autre modification. Cela supposerait que les parlements nationaux soient plus proactifs, ce qui est souhaitable au niveau des institutions européennes, du Parlement européen mais aussi vis-à-vis de leurs gouvernements, et donc indirectement du Conseil. En outre, les parlements nationaux pourraient explorer la piste d’une coopération interparlementaire renforcée.

**Mme Hélène Gaudin, professeure de droit public à l’Université Toulouse I Capitole** – Je vous remercie de m’avoir convié à cette table ronde. Je suis ravie que le Sénat se préoccupe du droit européen, plutôt mal connu et, de ce fait, critiqué. Il serait bénéfique que tous nos jeunes étudiants et juristes puissent connaître le droit européen et l’utiliser.

Je ne partage pas votre diagnostic selon lequel les juridictions nationales et européennes joueraient un rôle grandissant dans la production de la norme. Je ne suis pas certaine que la place des juridictions nationales et européennes soit aussi importante que ce qui est dit dans les médias.

Nous nous situons à un tournant, dans une phase de remise en cause des acquis de l'après Seconde Guerre mondiale, à savoir la protection des droits de l'homme par des juridictions, des textes constitutionnels et européens, la construction de l'Europe, la place du juge afin d'éviter la répétition des atrocités qui avaient été permises par une démocratie déviante ou déviée. Nous devons être très vigilants sur ces questions et notamment sur la place du juge.

Concernant la place du juge dans la prise de décision politique, nous devons être conscients que notre vision ne peut être purement française. Tous les États membres de l'Union européenne n'ont pas forcément la même conception du rôle du juge. Des États proches de nous, comme l'Allemagne, envisagent des juridictions beaucoup plus puissantes. Or dans notre imaginaire français, la place du juge est relativement mineure, ce qui est bousculé par les juridictions européennes, et notamment par la CJUE qui est une juridiction puissante.

La question est paradoxale car la CJUE et la CEDH ne participent pas à la prise de décision. Finalement, ces juridictions ne viennent qu'exercer leur rôle, c'est-à-dire empêcher, censurer, voire orienter la prise de décision à la lumière de leurs jurisprudences mais elles ne jouent en aucun cas le rôle de conseil que peut avoir le Conseil d'État en droit français. Leur rôle est donc le rôle propre de la juridiction, à savoir le contrôle. Nous devons avoir conscience de cette perspective qui est la nôtre en tant que juristes français.

Je ne partage peut-être pas l'absolutisme de votre diagnostic parce qu'il nous fait tomber dans cette idée d'un « gouvernement des juges », qui est davantage un épouvantail qu'une réalité. Cette expression ne me semble pas correspondre à la réalité puisque nous constatons, notamment au regard de la crise sanitaire, la marge de manœuvre des institutions politiques par rapport aux juridictions nationales et aux juges européens. Les juges se prononceront peut-être plus tard mais ils n'ont pas empêché la prise de décision politique.

Concernant la primauté du droit de l'Union européenne, nous devons éviter de tomber dans la logique du conflit et toujours privilégier le dialogue. La Cour de justice n'est plus du tout dans la logique de l'arrêt *Simmmenthal* de 1978 de la primauté générale et absolue. Elle a subi de nombreux coups de boutoir et a assoupli sa jurisprudence, même si le principe demeure puisqu'il constitue le ciment du droit de l'Union européenne. Le débat sur la primauté a toujours existé mais il retrouve une certaine forme de violence, liée à l'existence de régimes illibéraux dans certains États d'Europe centrale et orientale.

Du point de vue du droit de l'Union, cette violence est due à une extension des compétences de l'Union dans des domaines régaliens et souverains, tels que la monnaie, le mandat d'arrêt européen, l'asile, la protection des droits fondamentaux ou encore la citoyenneté de l'Union. Ces questions relativement nouvelles, intégrées dans les compétences de l'Union, viennent heurter certaines conceptions nationales.

Je voudrais cependant rappeler que cette extension de compétences a été le fait des traités et que les États ont été d'accord pour intégrer la citoyenneté de l'Union, le mandat



d'arrêt ou encore la monnaie dans les traités. Cette extension de compétences n'est pas le fait du juge.

La seule question que nous pourrions nous poser est que la Cour de justice applique sur ces nouveaux domaines des logiques jurisprudentielles qu'elle a construites sur le marché intérieur depuis les années 1960-1970. Une réflexion plus importante devrait éventuellement être menée de sa part pour reconsidérer ces jurisprudences antérieures, avec des raisonnements peut-être un peu différents, afin de mieux tenir compte des susceptibilités nationales sur des domaines différents de ceux qu'elle a gérés jusqu'à maintenant.

Concernant la possibilité que les contestations de la primauté du droit de l'Union menacent l'édifice européen, il est nécessaire de distinguer deux situations totalement opposées.

Depuis l'origine des Communautés européennes, les États n'ont pas toujours respecté le droit communautaire. Le manquement sert à sanctionner cela et nous savons qu'il n'a pas toujours entraîné des conséquences très rudes pour les États non respectueux du droit communautaire et maintenant du droit de l'Union européenne. Que l'État français ne respecte pas la directive sur le temps de travail pour les militaires constitue une violation du droit de l'Union. Toutefois, il s'agit d'une violation ponctuelle qui ne remet pas en cause le fondement même de l'Union européenne.

En revanche, lorsque des États comme la Pologne ou la Hongrie remettent en cause la primauté du droit de l'Union en contestant la jurisprudence de la CJUE de manière globale, il s'agit d'une remise en cause grave et menaçante de l'Union européenne car ces États ne veulent pas vivre dans l'Union européenne avec les règles qu'ils ont pourtant acceptées au moment de leur adhésion. Si ces États ne veulent pas respecter les règles, la seule solution est peut-être de sortir de l'Union. Il est inutile de rester dès lors que l'on ne respecte plus les règles du jeu. La Hongrie a envisagé son retrait, certainement dans une démarche politique, ce qui me semble être la conséquence logique quand un pays ne veut plus appartenir à un groupe ni respecter ses règles.

Concernant l'arrêt *Quadrature du net* de 2020 portant sur la protection des données à caractère personnel, suivi par un arrêt du Conseil d'État, et l'arrêt *B. K.* de 2021 sur le temps de travail des militaires, vous trouverez peut-être ma position provocatrice mais il me semble que la Cour de justice a été plutôt nuancée.

L'arrêt sur la protection des données à caractère personnel d'octobre 2020 peut être comparé avec l'arrêt *Privacy International*, rendu le même jour en Grande Chambre. Pour la *Quadrature du net*, l'article 4 paragraphe 2, du traité portant sur la protection de la sécurité nationale, a été évoqué, ce qui montre que la Cour de justice est capable de revenir sur ses jurisprudences extrêmement protectrices en matière de données à caractère personnel. La Cour a donc entendu les représentants des États, notamment de la France et de la Belgique, et elle a pris en considération la nécessité de protéger la sécurité nationale et la marge de manœuvre pouvant appartenir aux États. Dans l'arrêt *Privacy International*, l'article 4 paragraphe 2 n'a pas été invoqué et le Royaume-Uni a pris de plein fouet la jurisprudence de la Cour de justice. Quand il existe un argumentaire cohérent que la Cour de justice peut entendre, elle peut faire évoluer sa jurisprudence.

J'ai été tout à fait étonnée par l'audience qu'a reçue l'arrêt *B.K.* en France, avec des commentaires politiques assez virulents. Il faut, là encore, lire cet arrêt en remarquant la

série de dérogations à la directive admises par la Cour de justice au profit des États quant au temps de travail des militaires. Si nous devons être inquiets, ce serait peut-être plutôt que la Cour de justice ait réécrit la directive à la lumière de l'article 4, paragraphe 2 en autorisant une série d'exceptions qui ne sont pas prévues. Au vu du texte de la directive, la Cour de justice ne pouvait pas aller plus loin dans les exceptions, sauf à dire que la directive ne s'applique pas aux militaires. Or la directive s'applique bien aux militaires.

L'instruction provisoire de 2016 relative au repos physiologique journalier des gendarmes, présentée à la Commission européenne dans le cadre d'une pré-procédure de manquement, vise bien la directive 2003/88/CE et elle a été prise « dans l'attente d'un décret d'application de cette directive ». En 2016, il avait donc bien été prévu que la directive devait être transposée. Pourquoi nous dit-on, tout à coup, que cette directive ne peut plus être transposée ? Comment le ministère peut-il indiquer qu'il ne peut pas décompter le temps de travail des militaires, comme il l'a indiqué au Conseil d'État dans l'affaire dite « Bouillon » du 17 décembre 2021 ? Cela semble assez étonnant.

Par ailleurs, la notion d'État de droit constitue en effet une nouveauté dans le droit de l'Union européenne et dans la jurisprudence de la Cour de justice, où elle apparaît en 2018 dans une question des juges de la Cour des comptes portugaise puis plusieurs fois concernant la Pologne, avec une procédure entamée devant la Commission européenne.

Cet élément est très important car il me semble constituer un tournant. En effet, pour la première fois, nous voyons un État condamné en manquement pour violation des valeurs de l'Union et des articles 2, 19 ou 47 du traité, qui concernent l'État de droit et la place du juge. Ces arrêts apportent une protection au juge. Cette utilisation de la procédure en manquement est tout à fait nouvelle. Il est vrai que des changements ont existé, avec notamment l'introduction de l'article 2 dans le traité, affirmant les valeurs communes à l'Union européenne et à ses États membres.

Nous pouvons par ailleurs regretter la substitution d'une sanction juridictionnelle à une sanction politique, qui était celle de l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Cette procédure ne fonctionne pas pour des raisons simples de majorité car il suffit que d'autres États se sentent menacés pour bloquer toute perspective de sanction politique. Si une réforme du traité était à mener, cette question de l'article 7 devrait être revue.

Le juriste Jean Rivero disait qu'il faut toujours apprécier ce que les nouveautés jurisprudentielles apportent au droit et aux justiciables. Je dirais que, concernant la violation des valeurs de l'État de droit, il s'agit d'une avancée réelle car un regard d'une juridiction externe est porté sur des violations graves de certains principes communs, notamment l'indépendance des juges. Qui pourrait sanctionner ces violations hormis la CJUE et la CEDH ? La souveraineté ne signifie pas faire n'importe quoi et porter atteinte à l'indépendance des juges. Cette nouveauté jurisprudentielle concernant la violation des valeurs de l'État de droit est favorable aux justiciables et aux libertés et droits fondamentaux.

Cette succession de condamnations en manquement de la Pologne est satisfaisante mais constitue presque aussi un aveu de faiblesse. Si un État ne veut pas respecter la condamnation en manquement, notre capacité d'action est limitée. Condamner en manquement et au paiement d'astreintes relève du pouvoir du juge. Toutefois, la Pologne n'a pas dit qu'elle payerait l'astreinte dans cette affaire. Ce signe de faiblesse devrait conduire à envisager des évolutions.

Dans l'affaire polonaise, la Cour de justice a été saisie de questions préjudicielles par les juges polonais, dont il faut lire les demandes. Dans l'affaire *Miasto Lowicz*, qui est une question préjudicielle d'un juge polonais à la Cour de justice, nous voyons un appel à l'aide des juges polonais contre les actions de leur gouvernement. Il faut lire les conclusions de l'avocat général, et ce que demandent les juges polonais. Au sein d'un État membre de l'Union européenne, des juges sont sanctionnés car ils appliquent le droit de l'Union, ce qui est hallucinant ! Personne ne semble s'en préoccuper vraiment, sauf à dire que la Cour de justice maltraite le gouvernement polonais et va à l'encontre de la souveraineté.

Concernant le parlement national, il me paraîtrait bénéfique que nous utilisions enfin la saisine de la Cour de justice sur le contrôle du principe de subsidiarité. La procédure n'étant pas très claire, un travail est à effectuer sur cette question.

**Mme Cécile Cukierman, présidente.** – Je cède la parole à M. Philippe Bonnacarrère afin qu'il pose une première série de questions.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Quelles seraient les différences dans le système juridique européen si l'Union européenne devenait demain une union fédérale ? Nous savons bien que l'Europe n'est pas une confédération d'États-nations. Imaginons, pour les besoins du raisonnement qu'il y ait un accord de tous les pays pour une modification des traités et que nous créions une Europe fédérale. Quels seraient alors les changements dans notre système juridique ? N'avons-nous pas une forme de découplage entre un système juridique déjà fédéral et un système institutionnel qui ne l'est pas ?

Qui peut intervenir sur la répartition des compétences de l'Union européenne ? Quel peut-être le rôle des parlements à ce niveau ? Si nous estimons, pour les besoins du raisonnement, que l'Union intervient en dehors de ses compétences et du cadre du traité, quel est le moyen dont nous disposons ? En d'autres termes, qui cadre les compétences de l'Union européenne ? Comment un État et un parlement national peuvent-ils intervenir ? S'il existe un recours, avez-vous des exemples où la Cour de justice de l'Union européenne aurait été amenée à considérer que la règle de subsidiarité ou les compétences n'étaient pas respectées ? La Cour dit-elle systématiquement que la règle de subsidiarité est respectée et que l'Union apporte une valeur ajoutée sur le sujet concerné ? Que penser en somme du contrôle *ultra vires* et du contrôle de subsidiarité ?

Pouvez-vous nous dire quelques mots ensuite du sujet de la légitimité, qui constitue un impensé pour nos concitoyens ? Nos concitoyens n'ont pas très bien vu à quel moment ils ont confié à la CEDH le contrôle de l'ensemble du champ sociétal. À quel moment le citoyen français ou européen a-t-il été conscient qu'il avait donné une primauté au droit européen sur nos règles constitutionnelles, alors que son esprit est bercé depuis toujours par l'idée que la Constitution est la norme juridique supérieure ? Nous adorons nos juges et nous comprenons l'importance de l'État de droit. Toutefois, qu'est-ce qui donne à un juge la légitimité de trancher des sujets importants pour les citoyens ?

**Mme Diane Fromage.** – La subsidiarité ne s'applique que dans le champ des compétences non exclusives de l'Union européenne. Il s'agit de savoir, dans ces domaines, qui de l'Union européenne ou des États membres peut agir mais il ne s'agit pas de redéfinir les compétences. Concernant les questions économiques et monétaires, la question que vous soulevez porte sur la place du juge mais aussi sur celle de l'expertise technique.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Quelle est la marge de manœuvre d'un membre du Parlement français s'il constate que l'Europe intervient hors des compétences lui ayant été confiées par les traités ?

**Mme Diane Fromage.** – Ce parlementaire devrait déjà s'adresser au Conseil, qui a le pouvoir de décision dans le mécanisme européen. La Commission ne proposera un texte législatif que si elle sait que le Conseil ou les États membres ne s'y opposeront pas. Très peu de recours ont traité de la question de la subsidiarité, à la différence des cas relatifs au principe de proportionnalité. Mais la Cour de justice a déjà considéré que l'Union avait agi en dehors de ses compétences.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Pourrez-vous nous communiquer quelques références ?

**Mme Diane Fromage.** – Absolument.

Pour réinsuffler une légitimité à l'Union européenne, il faudrait d'abord utiliser tous les canaux de participation à notre disposition avec, notamment, une participation accrue des parlements nationaux. En outre, le rôle de ces parlements devrait bénéficier d'une meilleure reconnaissance dans l'Union. Au niveau national, un suivi continu des textes législatifs serait vraiment utile pour insuffler une légitimité, de même que davantage de débats, un meilleur contrôle des réunions du Conseil de l'Union européenne et un meilleur dialogue au niveau national, éventuellement avec les autorités infranationales.

**Mme Hélène Gaudin.** – Ces questions font partie des plus épineuses du droit de l'Union européenne car elles concernent la nature même de l'Union.

L'Union européenne est une union fédérale avec un découplage entre ordre juridique et système institutionnel, avec un ordre juridique particulièrement efficace sous la houlette de la Cour de justice et un système institutionnel, beaucoup moins fédéral, qui laisse une place prépondérante aux États. Toutefois, je ne suis pas sûre que le modèle fédéral, tel qu'il existe aux États unis, soit le modèle de l'Union européenne à court et à moyen terme.

Il faut rappeler que la Cour de justice ne prétend pas invalider les législations nationales. Tout comme elle demande aux juridictions nationales de ne pas invalider un acte de droit dérivé de l'Union européenne, la Cour de justice s'est toujours refusée à dire qu'elle censurerait la loi nationale dans sa jurisprudence. Il est nécessaire de distinguer le pouvoir du juge national et le pouvoir de la Cour de justice.

Si nous nous situons dans cette logique du fédéralisme – et non de l'État fédéral – le principal contre-pouvoir face à la Cour de justice est incarné par les juridictions constitutionnelles nationales, qui s'opposent à la Cour de justice et peuvent la faire revenir en arrière. L'affaire italienne *Taricco* constitue un exemple. En cas de dialogue rugueux entre la Cour de justice et les juges constitutionnels nationaux, la Cour de justice peut effectuer un revirement de jurisprudence.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Admettez-vous que notre système juridique européen est aujourd'hui un système fédéral ?

**Mme Hélène Gaudin.** – L'inspiration est fédérale mais notre système juridique ne repose pas sur un modèle d'État fédéral.

Par ailleurs, la répartition des compétences est une nouveauté du traité de Lisbonne et doit être respectée. Un État peut se manifester lorsque du droit dérivé est élaboré. Il peut invoquer l'article 4, paragraphe 2 relatif à l'identité nationale des États membres, ce qui pourrait être tout à fait entendu.

S'agissant du contrôle, il faudra essayer d'utiliser devant la Cour de justice la procédure de l'article 88-6, qui se greffe sur le recours en annulation, quand l'occasion se présentera.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Concernant l'article 88-6 de notre Constitution, pensez-vous qu'un parlement pourra un jour tenter sa chance, non seulement sur le terrain du contrôle de subsidiarité mais aussi sur le terrain de la répartition des compétences ? Une modification des traités est-elle nécessaire ?

**Mme Hélène Gaudin.** – Si l'article 88-6 permet le contrôle de subsidiarité, il peut à mon avis *a fortiori* permettre le contrôle de la répartition des compétences. La subsidiarité étant liée aux compétences, nous pouvons tout à fait envisager d'entendre l'utilisation de cet article à la répartition des compétences. Je serais intéressée d'entendre le point de vue de la Cour de justice sur ce point.

Par ailleurs, concernant la légitimité, il me semble que nous ne pouvons pas dire que nous n'avons jamais accepté ce transfert, notamment pour le droit de l'Union européenne. Des déclarations annexées aux traités indiquent que les États acceptent la primauté telle qu'elle a été définie par la jurisprudence de la Cour de justice depuis l'arrêt *Costa contre Enel*. La primauté est inscrite dans le traité de Lisbonne et l'adhésion à l'Union implique d'accepter l'acquis communautaire ainsi que la juridiction de la Cour de justice.

**M. Baptiste Bonnet.** – Il faut arrêter de vouloir apposer sur l'Union européenne des modèles étatiques. C'est la raison pour laquelle le traité établissant une Constitution pour l'Europe était une erreur. Le modèle de l'Union européenne est *sui generis* et assumé comme tel. Il faut admettre qu'il s'agit d'un OVNI juridique dans lequel il ne faut pas vouloir faire entrer de force des conceptions constitutionnaliste. Le système est bien sûr fédéral mais pas au sens où nous pouvons l'entendre habituellement.

L'article 88-6 de la Constitution donne la possibilité d'aller vers la Cour pour lui demander si la répartition des compétences s'opère convenablement. Si, à ce stade, la représentation nationale veut saisir la CJUE, elle doit utiliser des arguments qui puissent être entendus politiquement mais qui soient aussi judicieux sur le plan juridique. Pour ce faire, il faut bien lire la jurisprudence de la Cour de justice. Au sujet du temps de travail des militaires et de la question des données de connexion, la lecture de la doctrine et de certaines réactions fait penser qu'il aurait fallu lire les précédents arrêts de la Cour. Dans les deux cas, une jurisprudence assez longue et antérieure laissait anticiper l'issue vers laquelle nous nous dirigeons.

Je suivrais avec intérêt la démarche d'un parlement national qui saisisrait la Cour de justice sur le terrain de l'article 88-6 en indiquant que la subsidiarité ou la répartition des compétences n'ont pas été respectées. J'aimerais également savoir avec quels arguments ce parlement saisira la Cour de justice et ce que cette dernière en dira. Je vous conseille de tenter d'utiliser cet article.

La légitimité ne constitue pas du tout un impensé mais au contraire un pensé politique. Nous nous posons peu la question de la légitimité du juge constitutionnel ou des conseillers à la Cour de cassation ou au Conseil d'État. Nous devons sortir de cet impensé trop pensé de la légitimité du juge européen ou alors l'appliquer à l'ensemble des juges, ce qui remettrait en cause tout un système fondé sur un rôle du juge qui doit être encadré.

Quand, dans l'arrêt *Perruche*, la Cour de cassation a outrepassé ce que le législateur considère comme sa mission, le législateur a été capable de marquer un coup d'arrêt. Si cela arrive un jour avec le Conseil constitutionnel, j'imagine que le constituant sera également capable de fixer des limites. C'est le principe de l'équilibre permanent.

Nous devons arrêter avec la problématique de la légitimité, sans parler du fait que c'est le Parlement qui a permis la ratification du traité de Lisbonne. Ainsi, si le Parlement est légitime, le traité de Lisbonne l'est aussi. Par ailleurs, si vous interrogez nos concitoyens sur la primauté, ils ne sauront pas de quoi vous parlez.

Enfin, il ne faut pas exagérer en disant que la CEDH serait aujourd'hui l'arbitre suprême de toutes les grandes questions de société. Sur la plupart des sujets, la France agit à peu près comme elle le souhaite, à sa façon. Parfois, effectivement, la Cour rappelle que l'adoption d'un enfant par un parent homosexuel ne pose pas de problème en soi, que l'état civil doit être en compatibilité avec le genre ou que l'enfant né d'une mère porteuse doit avoir des droits en droit national, ce qui peut sembler évident dans une société démocratique.

**Mme Laurence Burgogue-Larsen.** – Nous ne sommes pas dans un État fédéral. Depuis Jean Bodin, nous savons que la souveraineté est faire la loi, battre monnaie et faire la guerre. Or l'Union européenne n'a pas la capacité de faire la guerre car elle n'a pas d'armée.

En revanche, nous sommes dans un système fédéral. Ce sont les *Länder* allemands qui ont plaidé, en 1992, en faveur de la logique du principe de subsidiarité et de la répartition des compétences. Inquiets de voir l'extension des compétences de l'Union, les *Länder* allemands ont réalisé du lobbying, au moment des négociations, pour que des principes d'articulation fédéraux soient intégrés au sein de l'Union afin de préserver *in fine* leurs compétences.

Je suis assez étonnée que vous pensiez toujours réaction, et non anticipation. L'Allemagne ou encore l'Espagne, État composé de dix-sept communautés autonomes, ont su organiser la coopération loyale en leur sein afin de mieux agir au moment de l'adoption et de l'élaboration des lois. Il faudrait que la France s'adapte au XXI<sup>e</sup> siècle. En France, nous ne sortons pas du fait majoritaire et de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. En dépit de la réforme de 2008, il existe toujours une chape de plomb et le Parlement n'est pas encore à la hauteur de ses responsabilités, pour diverses raisons. Les parlementaires doivent être davantage proactifs que réactifs.

Baptiste Bonnet a effectué une formidable présentation concernant la légitimité, à laquelle j'adhère.

Voudriez-vous que la Cour européenne et sa jurisprudence soient gelées dans le temps en 1950 ? Je suis personnellement heureuse que des juges européens des droits de l'homme – dont la légitimité relève de l'accord initial des États ayant ratifié la Convention mais aussi des citoyens qui envoient des requêtes car ils souhaitent que la Cour s'engage en l'interprétant de façon moderne – créent, avec davantage de finesse et d'équilibre que l'on

veut bien le dire, des ouvertures pour que les citoyens puissent se dire qu'ils vivent dans un État moderne.

Je suis heureuse de ne pas vivre aux États-Unis et de ne pas être sous la houlette d'une Cour suprême au sein de laquelle il existe des juges originalistes. Ces derniers interprètent la Constitution américaine au moment où elle a été élaborée, ce qui légitime par exemple le maintien du port des armes à feu. Une interprétation ultra-restrictive expose à ce type de délire.

J'ai confiance en une belle expression de Guy Canivet : « la bénévolence des juges ». Ces derniers sont responsables et ne font pas n'importe quoi. Je constate une espèce d'obsession sur les questions de société, qui représentent une infime partie du contentieux européen. Les chiffres du rapport annuel de la CEDH pour 2021 montrent que l'article le plus souvent invoqué est l'article 6, relatif au procès équitable et à la durée de la procédure. En effet, l'article 6 concerne près de 600 arrêts sur les plus de 1 000 arrêts rendus en 2021.

Nous devons donc raison garder sur cet impensé, qui est en réalité un pensé.

**Mme Cécile Cukierman, présidente.** – Vous évoquez un processus démocratique engendré par les États, agissant au nom d'une expression majoritaire dans leur pays au fur et à mesure de ces constructions et évolutions.

Vous faites référence à différents États qui n'ont pas la culture du fait majoritaire et sont plutôt dans une culture du dialogue et de la construction. Nous le voyons au lendemain des différentes élections que peuvent connaître ces États. Dans la culture française, il serait incompréhensible qu'il faille deux ou trois mois pour parvenir parfois à des coalitions qui semblent improbables.

Vous dites que les parlementaires français manquent quelque peu d'ambition et qu'ils subissent davantage qu'ils n'agissent.

Je tiens à redire qu'il n'y a pas d'attaque en règle contre les juges à travers cette mission mais bel et bien le constat d'une crise démocratique. En tant que femmes et hommes politiques, nous ne pouvons pas rester indifférents au fait que nos concitoyens se désintéressent de la chose publique.

Le fait que des citoyens mais également des groupes politiques – minoritaires le plus souvent – préfèrent aller régler en justice des problèmes qui sont du ressort de la démocratie, au sens premier du terme, est peut-être un aveu de la difficulté qui est la nôtre. Même si des éléments de régulation existent à l'échelle européenne, ce recours systématique à une judiciarisation pour décider et construire le commun peut-il nuire aux différentes institutions judiciaires ?

Beaucoup de nos concitoyens ont le sentiment que ce n'est plus le Parlement qui fait la loi mais des décisions venues d'ailleurs. À partir de là, tout discours populiste, parfois dangereux, trouve sa place et s'immisce dans ce vide de légitimité, qui est peut-être lié à notre histoire.

**Mme Hélène Gaudin.** – Il existe une crise de la démocratie qui n'est pas liée au juge. Le très fort niveau d'abstention me semble constituer l'origine même de notre crise démocratique. Les élus mènent leur politique sans obtenir l'assentiment d'une majorité. Il faudrait vraiment se préoccuper de ce réel problème de notre démocratie.

Dans ce contexte, le juge national ou européen semble être la dernière arme pour exprimer ses revendications et protestations. Le fait de laisser les justiciables s'exprimer auprès du juge me paraît constituer un élément positif pour la démocratie. Le problème est que, lorsque le juge statue sur des questions personnelles qui font jurisprudence, nous voyons apparaître une société de l'individualisme davantage qu'une société de l'intérêt général. Toutefois, ce n'est pas la faute du juge et c'est même presque sa fonction.

**Mme Laurence Burgogue-Larsen.** – Cette question est grave et complexe. Nombre d'auteurs – politistes, économistes ou encore juristes – constatent une crise de la démocratie représentative. Devant cette crise de la représentation, où même les représentants du peuple ne sont plus considérés par les peuples comme leurs dignes et fidèles représentants, le centre névralgique de la démocratie se déplace vers l'exécutif, dont l'omnipotence perdure et participe de la crise, et vers le juge. Ce dernier représente l'ultime recours et le tiers impartial.

Ce recours au juge peut en effet entraîner des effets dangereux et délétères à long terme.

Avant d'invoquer l'article 7 du traité, la Commission a tenté le dialogue pendant des années avec la Pologne, pendant que celle-ci continuait de porter atteinte à son système judiciaire et se moquait de la Commission. Quand la Commission et le Parlement ont activé l'article 7, nous savions bien que ce dernier était une « arme nucléaire » qui ne fonctionnerait pas, compte tenu de ses règles procédurales. Il en a résulté une impuissance du politique à l'échelle européenne, où tous les États au sein du Conseil et l'administration de la Commission ont été incapables d'agir ou ne l'ont pas voulu.

Le juge a alors été le seul à défendre l'État de droit. Je suis admirative de la créativité de la Cour qui, en utilisant des textes présents dans les traités, a défendu les valeurs communes à tous.

En revanche, ce recours au juge peut être en effet dangereux à terme car la Cour a comblé le vide et l'impuissance du politique. Elle s'est faite gardienne des valeurs, ce qui peut être dangereux à terme dans tout système, y compris national.

En France, il sera très difficile de corriger ce problème dans le cadre des institutions de la V<sup>e</sup> République. Évidemment, les parlementaires travaillent mais ils sont pris dans un carcan de procédures et dans une tradition où le fait majoritaire écrase beaucoup d'initiatives. Cette histoire française fait que le Parlement n'est pas en mesure de se rebeller. Il est formidable que vous en soyez conscients et je suis sûre qu'il existe de nombreuses possibilités d'agir.

**M. Baptiste Bonnet.** – J'ai tendance à considérer que la Constitution de 1958 conduit à la situation qui est aujourd'hui celle de la démocratie française, à savoir le fait majoritaire. À moins de changer de Constitution, nous sommes dans un fait majoritaire et une situation de monisme, avec primauté du droit interne et respect de la règle *pacta sunt servanda*. N'en déplaise à ceux qui critiquent l'eupéanisation du droit ou qui considèrent que le système n'est pas assez démocratique, il s'agit de l'application de la Constitution de 1958. Je n'ai pas d'opinion sur le sujet mais je tenais à donner ces précisions.

Je suis gêné par ce discours sur la crise démocratique car je considère que, dans ces rapports au droit de l'Union européenne et au droit de la CEDH, le juge a aujourd'hui une position particulièrement équilibrée sur l'ensemble des sujets. Je voudrais vraiment qu'on me montre un exemple de juge qui dérape.



Regardons par exemple l'attitude du Conseil d'État sur les mesures liées à la Covid-19. Un très grand nombre de critiques du Conseil d'État ont été formulées alors que j'ai remarqué qu'il est demandé au Conseil d'État de porter l'État de droit sur ses épaules, après le Parlement. Au bout du compte, le juge administratif a fait ce qu'il devait faire sur la question en comblant les lacunes des textes et en prenant des décisions eu égard à un certain nombre d'éléments.

Je crois que l'élément démocratique est souvent invoqué précisément par ceux qui n'arrivent pas à se retrouver dans le fait majoritaire parce qu'ils ne parviennent pas à devenir la majorité. Le fait majoritaire a le mérite de la stabilité, d'éviter ce que nous pouvons voir en Italie et de permettre à la société française d'être une grande démocratie. J'ai tendance à considérer qu'on oublie de le dire.

Le Parlement joue son rôle et je ne le trouve pas si absent du débat démocratique. J'ai la sensation que, sur un certain nombre de sujets, le Parlement est bien là et fixe le cap tandis que le juge s'immisce dans les espaces où la possibilité de le faire lui est laissée. Le Parlement joue son rôle concernant la sécurité intérieure ou encore la pandémie de Covid-19, avec le rôle de l'exécutif que nous connaissons.

Par rapport à cet impensé de la démocratie et de la légitimité, il faudrait peut-être rappeler que notre système fonctionne assez bien dans ses équilibres généraux.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Pourriez-vous nous adresser des propositions, sachant que changer des traités est un exercice difficile à réaliser ? Les questions du dialogue politique, du « carton vert » et de la coopération parlementaire renforcée ont été évoquées. Nous sommes respectueux de la construction de l'État de droit et nous ne souhaitons pas « renverser les tables ». Toutefois, nous avons des sujets à traiter. Nous serions donc très attentifs à des propositions que vous pourriez nous faire.

En particulier, au-delà du 88-6, nous aimerions avoir votre sentiment sur l'opportunité, pour le Parlement, d'intervenir devant la CJUE et la CEDH sur des dossiers qui seraient exemplaires. Cette question se pose également devant le Conseil constitutionnel, où il existe un système dit de « portes étroites », ou de contributions extérieures, que le Parlement n'a pas utilisé historiquement. Pour avoir un dialogue constructif avec les juges, des colloques sont possibles, mais aussi l'expression d'une prise de position sur un certain nombre de dossiers pour que le juge perçoive la sensibilité nationale. Penseriez-vous opportun que, rétrospectivement, le Parlement s'exprime par voie de mémoire sur des sujets comme les deux arrêts de la CJUE qui ont eu beaucoup de retentissement dans notre pays ? Voyez-vous dans cette idée un risque de confusion avec l'exécutif, un renforcement du dialogue ou une erreur dans la mesure où le Parlement rajouterait un élément supplémentaire de judiciarisation de la vie publique ?

**Mme Cécile Cukierman, présidente.** – Je vous remercie de la qualité de ces échanges et de votre volonté de nous inviter à mieux réfléchir pour avancer dans le cadre de notre mission.

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

*La réunion est close à 17 heures.*

**Mardi 22 février 2022**

- Présidence de MM. Stéphane Le Rudulier, vice-président de la mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique, et Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 14 h 50.*

**Audition de M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge français à la Cour de justice de l'Union européenne (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 05.*

**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 16 h 15.*

**Audition de M. Xavier Jaravel, professeur d'économie, membre du Conseil d'analyse économique**

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions en accueillant Xavier Jaravel, professeur d'économie à la London School of Economics and Political Science (LSE).

Vous êtes affilié à l'Institute for Fiscal Studies (IFS), au Center for Economic Policy Research (CEPR) et au centre de recherche sur l'économie de l'innovation au Collège de France. Vous exercez des fonctions éditoriales pour la *Review of Economic Studies*. Vous êtes titulaire d'un doctorat de l'Université de Harvard, obtenu en 2016, et diplômé de Sciences Po.

Vos recherches portent sur la croissance inclusive, le commerce international, les inégalités, mais également l'innovation. Ainsi, vous avez écrit plusieurs articles sur les facteurs de l'innovation. Sans anticiper vos propos, vous avez mis en avant le rôle de l'exposition à l'innovation comme déterminant majeur de l'innovation, devant les incitations financières.

Nous sommes donc particulièrement heureux de vous accueillir et serons très attentifs sur les propos que vous tiendrez concernant les déterminants de l'innovation. Nous sommes également très désireux d'entendre vos constats sur l'écosystème de l'innovation en France, avec ses forces et ses faiblesses, mais également vos propositions concrètes pour en améliorer la performance.

En effet, nous engageons des sommes non négligeables dans le soutien public à l'innovation, près de 10 milliards d'euros annuels selon la Cour des comptes. Pourtant, notre pays peine à développer des champions industriels leaders dans des technologies structurantes. Nous aimerions donc comprendre quels sont les obstacles qui empêchent la valorisation de la recherche et l'innovation en applications industrielles et faire des propositions pour remédier à cette situation.

Avant de vous donner la parole, je la cède tout d'abord à notre rapporteur Vanina Paoli-Gagin, qui est à l'origine de cette mission d'information.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Je vous remercie d'avoir accepté cette invitation. Je vous ai entendu longuement à la radio et j'ai trouvé votre approche sur le sujet de l'innovation tout à fait moderne et pertinente.

Un rapport sera publié à l'issue de cette mission d'information. Nous aimerions retenir de ces auditions quatre ou cinq préconisations, des orientations ou des mesures opérationnelles. Ces préconisations pourraient nous aider à modifier le regard des parlementaires, des instituts ou encore des autorités sur l'innovation et sur notre capacité à la transformer en acteur économique permettant à notre pays de garder un rang sur la scène européenne, voire internationale.

**M. Xavier Jaravel, professeur d'économie et membre du Conseil d'analyse économique.** - Je vous remercie beaucoup de cette invitation.

Concernant l'innovation en France, le constat est assez clair : notre pays possède encore des forces dans plusieurs domaines, de l'intelligence artificielle à l'aéronautique, mais un décrochage existe globalement, notamment par rapport aux États-Unis depuis les années 1990 et à l'Allemagne depuis le milieu des années 2000. Par ailleurs, nous constatons l'émergence de la Chine. Ces éléments posent des questions sur la souveraineté française et la capacité à rester à la frontière sur beaucoup de sujets.

J'aborderai tout d'abord le sujet de l'exposition, de la sensibilisation, à l'innovation et de l'orientation vers les métiers de l'innovation, de l'entrepreneuriat et de la science.

Il existe en France, comme dans d'autres pays du monde, un large vivier de talents (lycéens ou étudiants) disposant des aptitudes et de la formation nécessaires pour se tourner vers les carrières de la science, de l'innovation et de l'entrepreneuriat, mais qui ne choisissent pas cette voie. La cause est souvent un manque d'information et de sensibilisation à ces métiers, lié à l'influence du milieu (la famille, mais aussi le territoire) et aux aspirations.

En France, à performances scolaires égales, la probabilité de devenir innovateur est sept fois plus élevée pour les enfants dont les parents se situent parmi les 10 % les plus élevés de la distribution des revenus par rapport à ceux dont les parents se situent sous la médiane des revenus. Les chiffres sont comparables aux États-Unis. Nous ne sommes pas surpris par ces différences, mais plutôt par leur ampleur. Si chacun innovait avec la même propension que les personnes issues des milieux les plus privilégiés, le potentiel d'innovateurs serait triplé.

Le territoire d'origine influe également sur la probabilité d'être à l'origine d'une innovation. Les « *clusters* d'innovateurs » sont souvent évoqués. L'innovation est en effet très concentrée. Nous constatons également qu'il existe des « *clusters* » au sens de pépinières d'innovateurs. Pour la plupart, ceux qui se tournent vers les carrières d'innovation ont grandi dans des écosystèmes leur donnant ces aspirations. Par exemple, les personnes ayant grandi dans la région de Grenoble, où se trouve le CEA, ont une propension plus grande à se tourner vers l'innovation par rapport à ceux qui grandissent en Haute-Savoie, donc non loin, mais dans un écosystème différent.

Par ailleurs, nous constatons une différence entre les types d'innovations choisis en fonction des parcours individuels. Par exemple, les femmes sont beaucoup plus représentées parmi les créateurs d'innovations liées à la transition énergétique. En changeant notre vivier d'innovateurs, nous pouvons donc changer le type d'innovations.

Globalement, en France, la politique publique d'innovation se saisit très peu de ce levier de l'innovation par tous. Quelques exceptions sont à noter, telles que French Tech

Tremplin. Toutefois, ces initiatives sont créées en ordre dispersé et disposent de budgets très modestes par rapport aux instruments comme le crédit d'impôt recherche (CIR).

Mon premier message est qu'il existe un enjeu macroéconomique concernant la mobilisation de tous les talents. Verre à moitié vide : l'ascenseur social ne fonctionne pas de façon satisfaisante, même dans ces carrières de l'innovation et de l'entrepreneuriat. Verre à moitié plein : il existe un potentiel pour augmenter la croissance.

Nous pourrions penser qu'il est difficile de bouger les lignes, car ces choix relèvent des aspirations personnelles et des choix de carrière. Or d'autres études, plus microéconomiques, ont été effectuées, au cours desquelles plusieurs leviers (tels que du mentorat, des ateliers d'informations sur les carrières et des stages) ont été testés. Notamment, une étude française réalisée par Julien Grenet, Thomas Breda, Marion Monnet et Clémentine Van Effenterre concerne les lycées français et le choix des jeunes lycéennes de se tourner vers des classes préparatoires scientifiques. Nous savons que les récentes réformes ont engendré une baisse de l'étude des mathématiques chez les jeunes filles. Indépendamment de ces réformes, de grandes différences existent de longue date entre les jeunes filles et les jeunes gens sur ce point. Cette étude a montré que lorsqu'une femme scientifique présente son parcours et sa carrière devant les élèves durant deux heures, le nombre de lycéennes postulant aux classes préparatoires scientifiques augmente de 50 %. Cet effet est vraiment concentré dans la partie supérieure de la distribution des performances en mathématiques parmi ces jeunes filles. Cette analyse « randomisée », comptant un groupe de contrôle et un groupe de traitement, montre un effet causal.

Le point commun des études réalisées sur ce sujet est qu'elles nous apprennent que nous devons cibler des publics avec une sensibilisation moindre (tels que de jeunes filles ou de jeunes de quartiers défavorisés), que cette sensibilisation doit avoir lieu tôt, dès le collège ou le lycée, et que le phénomène des *role models* est important. Concernant l'importance des *role models*, l'étude de Julien Grenet *et alii* montre en effet que l'impact est beaucoup plus faible auprès des jeunes filles lorsque la présentation est effectuée par un scientifique plutôt que par une scientifique.

Ces leviers pourraient permettre de remédier à la crise des vocations pour les métiers scientifiques en général et de l'innovation en particulier. Nous constatons notamment cette crise avec la baisse du nombre de doctorants depuis 2009.

Il existe déjà beaucoup d'initiatives sur lesquelles nous pourrions nous appuyer, notamment dans le monde associatif où ont lieu des actions visant à faire découvrir les métiers d'avenir. Plusieurs approches sont possibles afin d'essayer de généraliser ces pratiques.

La question de l'articulation de ces initiatives avec les actions de l'Éducation nationale concernant l'orientation se pose. Plusieurs approches sont possibles, parmi lesquelles la transformation de la gouvernance de l'orientation avec un partenariat entre l'État et un collectif d'associations, selon le modèle du collectif mentorat du plan « 1 jeune 1 mentor ». Les plans « 1 jeune 1 rencontre » ou « 1 jeune 1 stage » pourraient être créés et menés dans le cadre des heures d'orientation au lycée ou au collège. Ce partenariat pourrait disposer d'un budget conséquent, comme 100 millions d'euros par an, ce qui permettrait de donner de la visibilité aux initiatives des acteurs associatifs et de diffuser les bonnes pratiques.

En outre, nous pourrions éventuellement associer France compétences à la gouvernance de ces politiques d'orientation afin d'essayer de mieux définir les secteurs

d'avenir. En effet, au-delà de l'innovation de pointe dans les sciences, nous avons également des besoins dans certains métiers, tels que la rénovation thermique des bâtiments, importante pour la transition énergétique.

La participation des entreprises à ce type de dispositifs pourrait également être favorisée. Elles y sont souvent déjà associées, notamment *via* les acteurs associatifs. Article 1, JobIRL ou encore Les Savanturiers font partie de ces acteurs faisant découvrir la démarche scientifique aux élèves.

Cet enjeu ne concerne pas seulement les inégalités, mais également la souveraineté, *via* la capacité d'innovation. Le message central de mon intervention est que si nous investissons dans l'innovation, les retours sur investissements seront importants. En combinant, dans un modèle macroéconomique, ces différents leviers dont nous savons qu'ils ont un effet causal, nous concluons que l'augmentation potentielle de la croissance économique s'élève à 0,20 point à l'horizon 2030, soit cinq milliards d'euros supplémentaires chaque année à partir de cette date, moyennant quelques centaines de millions d'euros par an.

J'aborde désormais le rôle plus général de l'éducation pour l'innovation.

En effet, l'innovation ne concerne pas seulement les start-up et les ingénieurs et scientifiques des grandes entreprises, mais aussi tous ceux qui adopteront ces innovations. De nombreux travaux en économie, tentant de faire le lien entre les compétences de la population et la diffusion des innovations dans plusieurs secteurs, soulignent l'importance des compétences en mathématiques et en sciences, non seulement pour la création des innovations, mais également pour leur diffusion.

Une étude portant sur tous les pays du monde montre qu'entre les années 1960 et 2000, la moitié des différences de croissance entre pays s'explique par les différences de niveaux en mathématiques et en sciences. Nous pouvons penser que cette propension augmentera encore avec la transition énergétique et la révolution numérique. Nous travaillons actuellement sur une note, avec le Conseil d'analyse économique (CAE) : bien que nos travaux ne soient pas finalisés, nos résultats semblent indiquer que les mathématiques jouent un rôle encore plus prépondérant entre les années 2000 et 2020 que précédemment.

En outre, il existe un déclin éducatif en France, notamment en mathématiques. Récemment, la presse a beaucoup évoqué le choix des mathématiques au lycée avec la réforme du baccalauréat. Indépendamment de cette réforme, des études sur de longues périodes nous montrent cette baisse de niveau. L'enquête Trends in Mathematics and Science Study (TIMSS), publiée l'année dernière, montre que les élèves français de CM1 sont les derniers d'Europe en mathématiques et avant-derniers de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), devant le Chili.

Par ailleurs, des enquêtes réalisées par des services de l'Éducation nationale, parmi lesquels la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), prouvent que la baisse de niveau concerne tous les élèves et toutes les classes sociales. L'étude « *Lire, écrire, compter* », au cours de laquelle les mêmes questions ont été posées de 1987 à 2017, nous apprend qu'en 2017, seul 1 % des élèves de CM2 atteint le niveau des 10 % d'élèves obtenant les meilleurs résultats en 1987. Ce chiffre me paraît presque trop alarmant pour être vrai, mais les auteurs de l'étude m'ont indiqué qu'ils croient à sa véracité. Les meilleurs élèves de 2017 restent peut-être bons, mais ce n'est pas sûr. Il est possible que la France ne soit plus le pays des médaillés Fields dans les vingt prochaines années.

Le système français est, par ailleurs, très inégalitaire. Comparativement aux États-Unis, on affirme souvent que le modèle social français est plus redistributif et que les inégalités sont plus faibles. Pourtant, concernant les inégalités intergénérationnelles et la reproduction sociale, la France se situe au niveau des États-Unis ou de l'Angleterre. Un vivier de talents existe, mais il est sous-exploité. Ces éléments permettent de sortir d'un discours selon lequel il faut distinguer les innovateurs, qui deviennent milliardaires, et les autres. Il s'agit plutôt d'affirmer la possibilité d'une politique d'innovation par tous et pour tous, passant notamment par l'éducation et l'orientation vers des métiers d'avenir.

Le constat sur la baisse de niveau n'est pas nouveau, même si la baisse du niveau des meilleurs élèves est moins mise en avant que la baisse du niveau moyen.

Beaucoup de réformes visent à contrer ce phénomène. Récemment, une réforme sur le dédoublement des classes de CP a été évaluée par les services de la DEPP, qui constatent un effet, bien que plus modeste qu'escompté.

Finalement, il n'existe pas de travail de diagnostic très approfondi sur les raisons du déclassement à long terme et de l'ampleur de la baisse de niveau. Le rapport Villani-Torossian, portant sur l'enseignement des mathématiques, avançait quelques pistes. Toutefois, nous ne disposons pas vraiment d'un diagnostic très fin sur lequel nous pourrions nous appuyer.

Surtout, il n'y a pas d'obligation de résultat : on engage telle ou telle réforme, il y a une volonté politique, mais les résultats ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. Par exemple, concernant la stratégie nationale bas carbone, il existe une obligation de résultat à long terme sur la baisse des émissions. De même, pour l'éducation, nous pourrions nous fixer l'ambition d'enrayer le décrochage éducatif à court terme et celle, à plus long terme, de remonter parmi les meilleures places des classements internationaux, au sein desquels la Chine et la Corée du Sud sont en tête. La difficulté est que cette ambition relève du très long terme et soulève un problème plus général sur la capacité de l'action publique face à un horizon très lointain.

Le besoin d'une stratégie nationale éducative – permettant à la fois l'excellence et l'égalité des chances, soutenant l'innovation et engendrant ainsi à long terme la souveraineté économique – me semble être le principal problème pour l'innovation en France.

Dans les années 2000, l'Allemagne et le Portugal ont d'ailleurs réagi à leurs mauvais résultats. En cinq ans, ces pays sont parvenus à obtenir une meilleure place dans le classement. Ce point montre bien qu'il est possible de créer une sorte de sursaut et d'améliorer ses résultats, même en l'espace d'un quinquennat.

L'idée serait de se fixer comme obligation une amélioration significative des résultats, notamment en mathématiques, qui jouent un rôle prépondérant concernant l'innovation.

J'en termine avec la question du CIR, qui représente 7 milliards d'euros sur les 10 milliards d'euros des dépenses d'innovation.

Plusieurs études suggèrent que cette dépense fiscale très élevée a une efficacité faible, notamment pour les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, et que nous pourrions redéployer le dispositif, particulièrement vers les plus petites entreprises.

Avant de modifier un dispositif aussi important que le CIR, il faut réfléchir aux contre-arguments.

Depuis 2008, le taux d'aides est assis sur le volume de dépenses de recherche et développement (R&D), avec 30 % de subventions jusqu'à un seuil de 100 millions d'euros de dépenses et 5 % au-delà de ce seuil. Ce dispositif français est très généreux par rapport à d'autres pays, définissant souvent des montants maximaux au-delà desquels les subventions cessent. Par exemple, ce montant maximal est de l'ordre de 2 millions d'euros en Allemagne. Les 7 milliards d'euros que coûte le CIR représentent environ deux fois le budget du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Une des caractéristiques majeures du CIR est qu'il bénéficie principalement aux plus grandes entreprises. Les cent plus gros bénéficiaires en 2018 recevaient 33 % de l'enveloppe globale du CIR. Une grande réforme a fait monter le CIR en puissance en 2008 et son montant avait alors pratiquement triplé.

Toutefois, plusieurs études de la commission nationale d'évaluation des politiques publiques, de France Stratégie et de l'Institut des politiques publiques (IPP) concluent toutes, avec des méthodes un peu différentes, qu'il n'existe pas d'effet avéré du CIR sur l'innovation pour les ETI et les grandes entreprises. En revanche, ces études constatent un effet pour les plus petites entreprises, ce qui n'est pas surprenant en raison des contraintes de crédit plus importantes pour ces entreprises. En outre, une étude de la Direction générale du Trésor, plus macroéconomique, prouve que les effets du CIR sont faibles.

L'idée serait de redéployer l'enveloppe du CIR au bénéfice des très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME) afin d'accroître l'efficacité de la dépense.

Le CAE travaille sur ce sujet actuellement. Je pourrai vous faire parvenir des résultats et des simulations. Il est en effet assez difficile de voir l'effet incitatif de la subvention de 5 %, relativement faible, au-delà du seuil de 100 millions d'euros. Une réforme *a minima* pourrait consister à supprimer le crédit d'impôt de 5 % au-delà de 100 millions d'euros, ce qui permettrait d'économiser 750 millions d'euros, puisque 10 % du montant total du CIR concerne cette subvention de 5 %.

Du point de vue de l'analyse économique, les effets incitatifs sont mal dimensionnés pour ces grands groupes. On subventionne à 30 % les 100 premiers millions d'euros de dépenses de R&D, qui sont « inframarginaux », c'est-à-dire qui auraient lieu quoi qu'il arrive puisque l'entreprise dépense chaque année, par exemple, 500 millions d'euros. Puis, au-delà du seuil de 100 millions d'euros, le seuil de 5 % ne change pas fondamentalement la donne pour ces grands groupes, qui passeraient, par exemple, de 500 à 510 millions d'euros. D'ailleurs, lorsque l'on s'entretient avec certains responsables d'entreprise, ils ne sont pas en désaccord avec cette logique.

L'idée du CIR était de compenser un système fiscal français plus punitif qu'à l'étranger et de constituer un outil d'attractivité pour la France. Or les réformes récentes de l'impôt sur les sociétés et sur les impôts de production ont normalisé davantage la situation des entreprises en France par rapport à l'étranger. Le taux d'imposition sur les sociétés a notamment été abaissé à 25 % en France tandis que, dans le même temps, aux États-Unis et au Royaume-Uni, celui-ci a augmenté et est à ce jour très proche du taux français.



En ce qui concerne le coût du travail qualifié, le CIR permet de réduire fortement le coût effectif pour les personnels de recherche. Toutefois on observe une convergence du coût du travail. Par exemple, le coût d'un chercheur français, avant incitation fiscale, était 16 % plus élevé qu'en Allemagne en 2012 et seulement 5 % plus élevé en 2020.

Des évolutions de long terme, notamment concernant la fiscalité, réduisent donc la justification du CIR. Par ailleurs, des études révèlent que, de fait, les effets ne semblent pas importants. L'Allemagne et le Royaume-Uni privilégient, quant à eux, des incitations fiscales sur les TPE et PME.

Différents scénarios de redéploiement du CIR peuvent être imaginés, avec une baisse du seuil à différents niveaux, au minimum en supprimant le dispositif au-delà de 100 millions d'euros.

Trois arguments sont généralement avancés pour s'opposer à une réforme du CIR.

Le premier argument est qu'une réforme serait néfaste pour la stabilité fiscale, ce qui est vrai pour toutes les réformes fiscales. Toutefois, ce dispositif n'a pas évolué depuis douze ans et plusieurs évaluations ont eu lieu. Nous pourrions le faire évoluer sans changer fondamentalement le dispositif, mais en le redéployant juste (en réduisant le taux de subventions à partir d'un certain seuil et en augmentant ce taux pour les jeunes ou petites entreprises).

Le deuxième argument est qu'un signal défavorable serait envoyé pour le soutien à l'innovation, en partant du constat que la France est un pays dont les dépenses sociales sont élevées. Le contre-argument est qu'une réforme permettrait de prendre acte des résultats obtenus quant à l'efficacité de la dépense d'innovation et de redéployer le dispositif en un sens plus efficace. Le signal serait alors favorable à l'innovation : on fait ce qui fonctionne.

Le troisième argument est qu'une réforme du CIR pourrait poser un risque juridique sur les aides d'État si la Commission européenne examinait à nouveau le dispositif. Or la réforme proposée consiste seulement à redimensionner le dispositif. Le risque juridique ne me semble donc pas très fort, car il ne s'agit pas de supprimer le CIR pour le remplacer par un dispositif complètement différent.

Ces éléments soulèvent la question du rôle joué par l'évaluation pour les politiques d'innovation en France. En effet, nous faisons rarement évoluer nos dispositifs sur la base de résultats quantitatifs quand nous mettons en place de nouveaux grands plans d'investissement, comme France 2030 ou France Relance. Nous pensons rarement à des manières d'évaluer les effets des dispositifs alors que, souvent, nous pourrions simplement nous imposer la rédaction d'un cahier des charges où seraient notés les candidats aux appels à projets. Ainsi, les candidats dont les notes se situent juste au-dessus ou en dessous du seuil pourraient être comparés à terme. Aux États-Unis, plusieurs études montrent que cela permet de comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Les évaluations quantitatives nécessitent certes du temps, mais il s'agit d'un sujet de temps long.

Pour conclure sur le cadre macroéconomique, les grands postes de dépenses qui contribuent à la capacité d'innovation en France (financement de l'enseignement supérieur ou encore de l'éducation) sont beaucoup moins dynamiques que d'autres postes de dépenses, notamment les dépenses sociales. Nous constatons donc que les dépenses d'avenir et d'innovation sont moins privilégiées. Il faudrait préserver les dépenses d'innovation et

augmenter les dépenses dans l'enseignement supérieur et l'éducation même si, *in fine*, il s'agit souvent davantage de sujets de gouvernance que de dépenses en tant que telles.

En outre, un deuxième point est relatif à l'évolution du cadre fiscal et au fait que nous avons réduit les différences par rapport aux États-Unis, même si notre taux de prélèvements obligatoires reste plus élevé qu'à l'étranger. Cette question me semble bien moins prioritaire actuellement que celle du décrochage éducatif de la France.

Un troisième point concerne le débat sur la réindustrialisation et l'industrie comme cœur de l'innovation. Globalement, l'industrie est souvent privilégiée dans le débat public sur l'innovation. Pourtant, de nombreux chiffres prouvent que des innovations sont créées dans les services. La distinction entre services et industrie est d'ailleurs de plus en plus poreuse. Il existe des services à caractère industriel ou encore des services faisant beaucoup usage des nouvelles technologies. Selon des chiffres récents, 75 % de la croissance de la valeur ajoutée industrielle entre 2005 et 2017 provient du développement des services à caractère industriel et de nombreux acteurs industriels utilisent les services comme leviers de croissance. Par exemple, pour la mobilité, les constructeurs automobiles orientent leur stratégie autour de services comme les revenus liés au service de données.

Un quatrième point est l'enjeu de la taille de marché. La France constitue un marché assez petit par rapport aux États-Unis et à la Chine. Or l'innovation concerne la capacité de « passer à l'échelle ». Ce discours est peut-être assez difficile à porter actuellement, mais ce sont le marché européen unique et les accords commerciaux qui permettent à un pays comme la France d'avoir des rendements d'échelle et d'être un acteur majeur sur la scène internationale.

Un cinquième point concerne la question de la gouvernance de l'investissement public, avec, éventuellement, un rôle plus fort pour l'évaluation. Les plans France Relance, France 2030 ou encore le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) ne sont pas toujours coordonnés. Ainsi, la création d'une instance plus orientée vers le long terme, évaluant les dispositifs en fonction de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas, constitue une autre perspective d'évolution.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Merci. Je souhaite vous rassurer sur une question sémantique : selon nous, un champion industriel peut être un champion du *data center*, du *cloud* ou de la *deep tech*. Nous n'évoquons pas l'industrie au sens des secteurs primaire, secondaire et tertiaire du siècle passé.

Pensez-vous, par rapport à la question posée par cette mission, qu'il existe une erreur d'approche culturelle française consistant à courir après la création d'un Mittelstand (ou de son équivalent italien) dans notre pays ? Plus nous observons, sur longue durée, l'économie de notre pays et ses acteurs, plus nous constatons que, culturellement, il existe beaucoup d'entreprises françaises à la fois petites et très innovantes, dont les dirigeants n'ont pas nécessairement le souhait de faire grandir l'entreprise. Pensez-vous que, pour créer les champions industriels de demain à l'échelle de l'Europe, nous devrions consolider tous ces petits acteurs en les réunissant en mode projet ou dans des structurations *ad hoc* (sans forcément les consolider juridiquement ou économiquement) ?

**M. Xavier Jaravel.** – C'est plausible, mais je ne connais pas, personnellement, la réponse à cette question. Nous nous sommes intéressés à ce débat, qui était l'objet de l'analyse sur laquelle nous travaillions avec le CAE. Si nous avons obtenu des résultats très

clairs sur l'éducation, montrant de grandes différences, nous n'avons pas obtenu de résultats clairs sur le plan statistique pour cette question lorsque nous avons cherché un fait stylisé macroéconomique. Nous ne nous prononcerons donc pas sur ce point.

Je me demande par ailleurs s'il existe des barrières réglementaires empêchant une consolidation des acteurs. Concernant les marchés européens, il me semble que l'un des sujets est la capacité à comprendre la réglementation de l'autre pays. Un grand groupe dispose d'équipes très larges pouvant travailler sur ce point. Toutefois, passer ce cap est beaucoup plus difficile pour les petites entreprises. Il faudrait réfléchir à des questions de simplification de l'accès au marché européen pour ces entreprises qui sont proches du Mittelstand et qui pourraient y parvenir par l'accès au marché unique.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Votre exposé est extrêmement important.

Vous avez dit qu'en cinq ans, l'Allemagne a réussi à améliorer sensiblement le niveau des élèves en mathématiques. Quels ont été les leviers de ce rattrapage ? Existe-t-il des exemples étrangers pouvant nous inspirer ?

Pourrions-nous envisager des stratégies de rattrapage, éventuellement en formation continue, concernant le niveau français en sciences et en mathématiques ? Nous disposons en effet de nombreuses aides à la reconversion.

**M. Xavier Jaravel.** - Dans les années 2000, l'Allemagne et le Portugal ont tout d'abord réalisé un travail de diagnostic pour comprendre les causes de la chute de leurs résultats au programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA). Ces pays en ont conclu que la cause de cette chute était plutôt relative au niveau des décrocheurs. Ce n'est peut-être pas le cas de la France, si nous croyons les études de la DEPP mentionnées précédemment. Ensuite, ces deux pays ont augmenté les moyens et les procédures d'évaluation tout en essayant de changer la gouvernance afin d'obtenir de meilleurs résultats concernant leur cible. Enfin, ce sujet avait vraiment irrigué le débat public, menant à une sorte de consensus national. Les Allemands avaient même appelé ce phénomène le « PISA-Schock » et des centaines d'articles de journaux avaient été publiés après la diffusion des résultats du programme.

Les stratégies de rattrapage constituent un sujet important. Je n'ai pas de suggestion spécifique à formuler sur ce point.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Concernant le changement de gouvernance, ces deux pays ont-ils changé complètement de système scolaire ou seulement sur ces sujets particuliers ?

**M. Xavier Jaravel.** - Le système, que je ne connais pas suffisamment pour être très précis, est plus décentralisé qu'en France. Je vous ai évoqué les trois points de la stratégie de ces pays.

**Mme Gisèle Jourda.** – Merci. Je m'interroge sur une telle baisse de niveau. Il fut un temps où, pour passer de niveau à l'école élémentaire, au collège ou au lycée, les élèves devaient conserver un bon niveau à la fois en littérature et en mathématiques. La question sur la fixation des acquis du tronc commun des connaissances se pose.

Les filières de spécialisation permettent aux élèves d'atteindre un niveau d'excellence dans certaines disciplines. Toutefois, je m'inquiète qu'avec la réforme du

baccalauréat, il ne soit plus obligatoire de passer une épreuve de mathématiques. Ce point pose une réelle interrogation sur notre niveau de culture générale, qui est le support de toute recherche. Je crois que cette baisse de niveau est liée à l'apprentissage élémentaire des matières de base.

Pour avoir été une spécialiste des troubles d'apprentissages de la lecture, je ne crois pas au nivellement par le bas. Ce n'est pas parce que la population comporte des personnes dont les niveaux économiques sont différents que la compétence et la recherche de qualité doivent être abandonnées. Le cas de l'Allemagne et du Portugal montre que des pays se sont occupés sérieusement de ces questions. Une recherche d'excellence ne peut pas être fondée sur des bases carencées. J'aimerais connaître votre appréciation sur ce sujet.

**M. Xavier Jaravel.** - Nous n'avons pas vraiment de réponse pour expliquer une telle baisse de niveau. Les services de la DEPP eux-mêmes ne savent pas expliquer la cause. Des rapports ont été rédigés sur le sujet, parmi lesquels le rapport Villani-Torossian qui évoque l'existence d'une baisse assez faible – presque imperceptible et à tous les niveaux – de 2 % chaque année. Toutefois, il me semble qu'il existe encore un déficit de diagnostic et que nous devons agir collectivement sur ce sujet.

Il est possible que les tendances diffèrent selon les départements. La DEPP montre, à grands traits, qu'il n'existe pas de différences par classes sociales. Notre appareil statistique pourrait être mobilisé pour identifier les zones géographiques où le niveau est meilleur. Nous pourrions, au sein de notre propre territoire, utiliser toutes les données dont nous disposons pour essayer d'identifier ce qui fonctionne le mieux. Jusqu'ici, je n'ai pas vu d'étude montrant que le déclin est systématique partout.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Des études ont-elles été réalisées concernant le niveau de formation des enseignants en sciences ? J'ai moi-même été scientifique dans l'enseignement et dans la recherche. J'ai l'impression que les enseignants sont de moins en moins formés à l'ensemble du champ scientifique, notamment dans le premier degré, ce qui me semble problématique.

**M. Xavier Jaravel.** - Sans être expert du sujet, je sais que les notes nécessaires pour être admis au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) de mathématiques ont fortement baissé au cours du temps. Des notes de 5/20 à 8/20 sont suffisantes pour être reçu à l'examen. Ce dernier est certes difficile, mais le niveau des candidats a chuté.

Un autre élément est l'attractivité du métier d'enseignant. La comparaison entre le salaire des professeurs et le SMIC est édifiante sur une longue période. Dans les années 1980, l'enseignant en début de carrière percevait entre 2 et 2,5 fois le SMIC tandis qu'il perçoit maintenant 1,2 fois le SMIC. Nous constatons donc un déclassement relatif, également causé par l'augmentation du SMIC. Ce manque d'attractivité peut expliquer les choix de carrière différents et engendrer un impact sur le niveau et la formation. Ce système s'auto-entretient et les effets sont peut-être encore à venir.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Si j'ai bien compris, nous serions plus performants dans l'innovation si nous arrivions à exposer un plus grand nombre de lycéens et d'étudiants à l'innovation, avec une sorte d'effet de classe. Pouvez-vous nous donner des précisions ? Cette idée me semble intéressante, notamment par rapport aux

territoires ruraux où le taux d'accès à l'enseignement supérieur est plus faible, quel que soit le niveau social des familles.

**M. Xavier Jaravel.** - Il existe un enjeu pour la croissance, indépendamment de la baisse de niveau. Un vivier de talents est inexploité : certains élèves sont bons en mathématiques, mais n'envisagent pas de carrière liée à l'innovation, car ils n'ont pas l'information.

Plusieurs approches pourraient être utilisées, dont certaines existent déjà. Par exemple, le programme « 1 scientifique 1 classe » organisé avec l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA) vise à permettre que tous les élèves de classe de seconde rencontrent des chercheurs en sciences du numérique. Cette initiative pourrait être reproduite à plus grande échelle dans différentes classes pour les carrières de la science en général et de la recherche.

La sensibilisation à l'innovation peut être réalisée de différentes manières, à travers l'aide à l'orientation ou la découverte des métiers identifiés comme métiers d'avenir liés au numérique ou à la transition énergétique.

Nous pourrions également penser à des initiatives avec une forte visibilité médiatique, où des scientifiques français de renom ou des patrons de grandes start-up s'engageraient pour effectuer du mentorat auprès de jeunes de quartiers défavorisés ou de jeunes ruraux.

Un enjeu concerne le rapprochement de la société civile et des jeunes pour faire découvrir les métiers. Il me semble difficile de réussir ce rapprochement à grande échelle si nous ne nous focalisons que sur la science et l'innovation. Dans un cadre un peu plus large d'aide à l'orientation et à la découverte des métiers – avec un enjeu de fraternité où les plus âgés font découvrir leur carrière –, des modules plus spécifiques pourraient concerner les métiers de la science et de l'innovation.

Les leviers sont les rencontres, les stages comme les stages d'orientation en classe de troisième et, éventuellement, la création de plus de concours d'innovation afin de créer une émulation ainsi que la mise en place d'initiatives spécifiques à certains quartiers comme les zones d'éducation prioritaire ou les territoires ruraux.

En termes de gouvernance, des programmes tels que « 1 jeune 1 mentor » me semblent intéressants et permettent de renouveler quelque peu l'approche de l'orientation.

La perspective d'une augmentation de 0,2 point de croissance à l'horizon 2030 pour un coût faible est significative, même par rapport aux plans d'investissement dont on parle beaucoup.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** - Merci beaucoup.

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

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition de MM. Laurent Champaney, président de la Conférence des grandes écoles, et Romain Soubeyran, directeur général de CentraleSupélec**

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Nous recevons aujourd’hui M. Laurent Champaney, qui est président de la Conférence des grandes écoles (CGE), et qui est également directeur de l’École nationale supérieure des arts et métiers, ainsi que M. Romain Soubeyran, directeur général de CentraleSupélec et qui siège au conseil d’administration de la CGE en qualité de président de la commission Amont.

La CGE est une association créée en 1973 afin de renforcer la coopération et la reconnaissance mutuelle entre grandes écoles. Du reste, les écoles que vous dirigez, les Arts et métiers et CentraleSupélec, sont deux des douze écoles fondatrices de la CGE.

Nous sommes intéressés par vos observations sur la place de l’innovation dans la stratégie de vos membres et par les réflexions de votre association sur le rôle et les actions des grandes écoles et de la CGE en la matière. Je pense notamment aux travaux de vos deux commissions, qui s’intitulent *Recherche et Transfert* et *Aval*. Quelle place accordent les grandes écoles à la valorisation de la recherche, notamment à travers la création de start-up par les étudiants et les chercheurs ? Comment préparez-vous vos étudiants à innover ? Quelles sont vos relations avec le monde industriel et comment se positionnent les grandes écoles dans un paysage français qui fait coexister universités, grandes écoles et centres de recherche ?

CentraleSupélec est issue de la fusion de l’école Centrale et de Supélec en 2015. Cette école d’ingénieurs parmi les plus sélectives du pays possède un centre de recherches réunissant 18 laboratoires et un institut de recherches commun avec EDF. En outre, elle forme actuellement environ 400 doctorants, elle a noué 140 partenariats avec des entreprises et a créé en collaboration avec l’Essec un double diplôme visant à former les ingénieurs-managers de demain.

L’école a également initié un programme ambitieux de soutien à l’entrepreneuriat. Elle a ainsi dispensé un cours d’entrepreneuriat dès la première année et propose une filière *Entrepreneurs* en dernière année. De plus, elle dispose de son propre incubateur sur le campus et elle a créé un institut visant à favoriser les relations entre start-up et grandes entreprises. De fait, de nombreuses start-up ayant percé ont été créées par des anciens de CentraleSupélec.

Nous serons donc intéressés, monsieur le directeur général, par votre analyse sur l’écosystème français d’innovation et sur le rôle que les grandes écoles, notamment d’ingénieurs, peuvent jouer dans le développement de l’innovation en France. Votre école s’est investie dans cette démarche en plaçant à la fois la recherche et le lien avec l’entreprise au cœur de son projet pédagogique. Quels enseignements en tire-t-elle et comment généraliser ce modèle ?

Que vous inspire la comparaison de la stratégie de CentraleSupélec avec celle de l'école des Mines, que vous avez également dirigée au début des années 2010 ? Quelles évolutions recommanderiez-vous au législateur ou à votre ministère de tutelle en la matière ? Je vous propose de prendre la parole chacun votre tour et de répondre ensuite aux questions des membres présents.

Auparavant, je cède la parole à notre rapporteur, Mme Vanina Paoli-Gagin, qui précisera les objectifs et le contour de la mission qu'elle a initiée à la demande de son groupe.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Monsieur le président, monsieur le directeur général, merci d'avoir accepté notre demande d'audition. Notre ambition n'est pas d'élaborer un énième rapport sur l'innovation, la recherche, le transfert et la valorisation en France. Grâce à votre aide et à celle de toutes les personnes que nous auditionnons, nous souhaitons trouver quelques propositions opérationnelles susceptibles de permettre de parfaire la transformation de cet essai. L'écosystème amont est désormais bien en place. Des progrès ont été notés en matière de financement au cours des 20 dernières années. Nous sommes désormais déterminés à comprendre les éléments qui bloquent notre capacité à offrir une nouvelle dimension aux personnes prometteuses dans le domaine de la technologie et de l'innovation.

**M. Laurent Champaney, président de la Conférence des grandes écoles.** - La CGE est une association qui regroupe actuellement 219 grandes écoles en France. Le terme « grande école » n'étant pas compris par la plupart, je précise qu'elles forment des cadres pour les entreprises et les organisations, donc qui diplôment forcément au niveau master. Quelque 63 % de ces écoles, et notamment les deux nôtres, sont des établissements publics. Si nos deux écoles relèvent du MESRI, les écoles membres relèvent de 10 ministères différents. Par ailleurs, 60 % d'entre elles sont installées en province.

Les critères pour intégrer la CGE sont les suivants :

- Être une école sélective ;
- Diplômer au niveau master avec des formations reconnues et créditées par l'État ;
- Investir dans la recherche ;
- Être autonome dans ses choix pédagogiques.

Certains confondent les grandes écoles avec d'autres structures d'enseignement supérieur, notamment privées, qui ne remplissent pas ces critères.

La place de la recherche est très importante dans nos grandes écoles. C'est un élément important de l'accréditation de nos diplômes. L'exposition de nos étudiants à la recherche et la mise en application de méthodologies de recherche sont toujours des éléments pris en compte dans les accréditations.

Nos écoles publient de plus en plus d'articles. Elles partagent les laboratoires avec d'autres structures, et particulièrement avec les universités et les grands organismes, dont le CNRS. Entre 4 000 et 5 000 enseignants sont habilités à diriger les recherches au sein des grandes écoles.

Un tiers des doctorats scientifiques soutenus chaque année sont préparés dans des laboratoires ayant pour tutelle au moins une grande école. En outre, 47 grandes écoles sont habilitées à délivrer le doctorat en propre ; les autres encadrent des thèses majoritairement délivrées par des universités. Les grandes écoles entretiennent également de nombreuses relations à l'international, qui sont souvent basées sur leurs collaborations en recherche. Grâce à ces partenariats et aux publications, une trentaine de ces grandes écoles se trouvent dans les classements internationaux.

La place de la recherche est donc extrêmement importante.

L'innovation et la valorisation de la formation des étudiants sont également des conditions d'accréditation des diplômes. En 2018, 56 % des écoles membres comptaient au moins un incubateur. Les écoles s'impliquent fortement en accompagnant les jeunes diplômés à l'innovation.

Il est difficile de déterminer si les jeunes diplômés créent une entreprise après s'être formés. La CGE mène une enquête annuelle sur l'insertion professionnelle de ses diplômés : aujourd'hui, un peu plus de 8 % d'entre eux s'insèrent dans des microentreprises, 27 % des étudiants travaillent dans de grandes entreprises, 28 % dans les ETI et 36 % sont embauchés dans des PME de plus de 10 salariés.

Nos programmes de formation incluent des modules liés à l'entrepreneuriat et à l'innovation, en complément ou articulés avec les modules sur les méthodologies de recherche.

Vous souhaitez savoir si un bon scientifique spécialisé dans la recherche peut également devenir un bon gestionnaire d'entreprise. Nous constatons que les étudiants de grandes écoles remplissent les deux rôles. Certains étudiants de grandes écoles, après un doctorat, deviennent pilotes scientifiques ou techniques des innovations ; mais il y a aussi des étudiants, d'écoles d'ingénieurs ou de management, qui assurent la gestion des entreprises. Les jeunes entreprises sont souvent montées par des binômes d'élèves ingénieurs.

Vous vous êtes également enquis de nos liens avec les organismes de recherche. Les grandes écoles sont tutelles de 310 UMR du CNRS, ce qui correspond à 27 % des unités de recherche du CNRS. Nos écoles participent à des consortiums qui répondent à de grands appels à projets européens. Ces consortiums comptent également sur la participation de start-up issues de nos écoles.

Vous nous avez interrogés sur la faiblesse des liens entre la recherche publique et les entreprises. Les écoles, du fait qu'elles forment des cadres, entretiennent souvent un lien fort avec les entreprises du tissu économique français et étranger. Nos activités de recherche sont souvent tournées vers les entreprises. Du fait de la taille réduite de nos écoles, il est difficile de faire de la recherche amont, sur le long terme ; on en fait un peu, souvent en partenariat avec des universités, mais nous nous orientons davantage vers les entreprises et la recherche partenariale. En France, 55 % des chercheurs en entreprise possèdent un diplôme d'ingénieur, éventuellement au travers d'une CIFRE et 70 % des chaires de recherche industrielle se trouvent dans de grandes écoles d'ingénieurs.

Nos écoles sont particulièrement actives dans le mécanisme des instituts Carnot, instituts de recherche partenariale à destination des entreprises. Elles créent un dynamisme industriel à partir d'innovations issues de nos laboratoires. Or 50 % des instituts Carnot sont



portés par de grandes écoles et on considère que les instituts Carnot représentent 55 % de la recherche partenariale en France.

En matière de valorisation, pour gagner en efficacité, nos écoles sont parfois en relation avec des SATT. Pour ce faire, certaines ont créé une filiale chargée de la recherche partenariale et de la valorisation des innovations, pour être plus efficace qu'un établissement public. Certaines de ces structures portent des doctorats dans des contrats directs avec les entreprises, en plus des CIFRE.

Nous avons été surpris par votre dernière question, portant sur l'abolition du double système grandes écoles – universités. Le chemin entre l'innovation au sein d'un grand laboratoire universitaire et la création de valeur dans une entreprise est très long et fait appel à de nombreux acteurs. Les grandes écoles se trouvent sur la partie finale de cette chaîne et considèrent que l'on a besoin de l'aide de tous. Peut-être pourrait-on simplifier. L'organisation interne des universités permet de travailler sur le long terme. Nos écoles sont agiles et permettent une réactivité dans la réponse aux besoins des entreprises. Les universités et les grandes écoles sont donc parfaitement complémentaires. Nous travaillons dans des laboratoires de recherche communs pour assurer le transfert des innovations dans les entreprises.

Nous estimons cependant que certains dispositifs sont relativement inefficaces. Les instituts Carnot sont assez vertueux pour encourager les acteurs de l'enseignement supérieur à travailler avec les entreprises, car le budget est abondé au prorata des activités de recherche partenariale. Voilà un exemple de mesures à soutenir.

**M. Romain Soubeyran, directeur général de CentraleSupélec.** – Pour poursuivre sur le décloisonnement entre grandes écoles et universités, le 1<sup>er</sup> janvier 2020, nous avons cofondé l'université Paris-Saclay, à partir de quatre écoles et de l'ex-université Paris-Sud. Nous avons ainsi prouvé que les grandes écoles et les universités travaillent désormais ensemble. Nous avons cependant maintenu notre autonomie au sein de cette université, notamment sur le diplôme et la formation d'ingénieur. En revanche, les activités ont été mutualisées à l'échelle de l'université pour les masters de recherche, le doctorat et la recherche. L'université est organisée en *graduate schools* thématiques. CentraleSupélec coordonne la *graduate school* ingénierie pour l'université, dont elle représente 40 %.

La plupart de nos laboratoires sont partagés entre le CNRS, l'Université Paris-Saclay et l'ENS Paris-Saclay. Il n'y a pas d'oppositions, il y a au contraire de nombreuses synergies.

La valorisation de la recherche publique peut prendre deux voies :

- faire des prestations de recherche rémunérées avec l'industrie, au travers de contrats. Cette option présente des intérêts financiers et de transfert de résultats de recherche vers l'innovation et la valorisation économique ;
- susciter des start-up créées par les jeunes diplômés ou par les chercheurs, *via* l'entrepreneuriat.

L'École des Mines a mis en place un système très efficace au niveau des contrats de recherche. Elle a fait en sorte de ne pas tomber dans la prestation de services sans valeur ajoutée. Dans un contrat de recherche, par définition, il n'y a pas de garantie de résultat.

L'école des Mines est très performante en termes de volumes de contrats de recherche par enseignant-chercheur. La moyenne s'élève à 120 000 euros par enseignant-chercheur, un montant deux fois plus élevé que les autres institutions françaises les plus engagées dans les contrats de recherche avec des entreprises. Cette différence s'explique par l'agilité et le professionnalisme de l'association Arts-Mines, ainsi que par la gestion des chercheurs et des laboratoires de l'école des Mines : les chercheurs signataires de contrats avec l'industrie sont valorisés, ce qui ne les empêche pas d'être également jugés sur la qualité de leurs résultats académiques, au travers de publications.

Les chercheurs des Mines sont donc soumis à une double appréciation :

- publier des résultats leur garantissant une crédibilité sur le plan académique, un critère important pour les entreprises partenaires ;
- porter des projets de recherche susceptibles d'intéresser les entreprises.

C'est un système efficace, car dans la gestion de la carrière des enseignants-chercheurs, on peut prendre en compte cette seconde aptitude.

C'est moins vrai avec la gestion des ressources humaines de CentraleSupélec et à l'université, où les promotions des professeurs sont décidées sur la base de la recherche académique. On a du mal à y introduire d'autres critères.

L'apport de ressources significatives issues des entreprises aux Mines assure des compléments d'environnement de recherche, d'équipement, de recrutement de post-doctorats, de CIFRE. Il permet même d'embaucher des chercheurs permanents : quand j'y travaillais, 150 CDI étaient financés uniquement par les contrats de recherches.

Il est nécessaire d'étudier quelles écoles sont capables de concilier performance académique et contrats de recherche, afin de s'en inspirer.

Deuxième grande voie de valorisation : l'entrepreneuriat. CentraleSupélec a un historique important en la matière, car son incubateur a été créé il y a vingt ans et elle a un tropisme entrepreneurial de longue date. Actuellement, sur la dizaine d'entreprises françaises cotées au Nasdaq, cinq ont été fondées ou cofondées par d'anciens élèves de l'école.

Nous déclinons nos activités d'entrepreneuriat selon trois volets :

- la sensibilisation, qui concerne l'ensemble des élèves. La « *start-up week* » a lieu cette semaine, au cours de laquelle le meilleur projet sera distingué. L'école a créé une filière d'entrepreneuriat et un parcours dédié pour les entrepreneurs. Les élèves sont donc accompagnés dans leurs débuts d'entrepreneurs ;
- l'amorçage des start-up. Notre accélérateur est ouvert aux élèves et aux anciens de l'école. La proximité avec nos laboratoires et avec ceux de l'université Paris-Saclay est un élément de différenciation par rapport aux autres incubateurs. Cette proximité permet de développer des coopérations avec des domaines scientifiques très variés. Depuis que le numérique et le digital sont omniprésents, les ingénieurs sont nécessaires dans quasiment tous les domaines scientifiques : sport, luxe, droit, cuisine, santé... L'intégration dans l'Université Paris-Saclay permet que des compétences variées se côtoient et donnent naissance à des projets de start-up qui n'auraient pas été réalisés dans un périmètre restreint à CentraleSupélec ;

- la croissance. Les start-up en pleine croissance ont besoin de ressources techniques et d'ateliers. Nous accueillons une demi-douzaine de *scale-ups* (des start-up déjà constituées en croissance forte), qui ont besoin de ressources techniques, d'ateliers ou de laboratoires, intéressées par les capacités de prototypage que nous pouvons leur apporter et par la proximité avec des laboratoires de bon niveau. Nous mobilisons également des investisseurs pour les accompagner.

Que pourrait-on faire de mieux ? La formation à l'entrepreneuriat pourrait être systématisée dans certaines écoles doctorales, pour sensibiliser les doctorants. J'identifie également une marge de progression en matière de propriété industrielle. La culture française de la propriété intellectuelle est faible, alors que c'est un domaine capital. Un chercheur qui publie un résultat valorisable bénéficie d'une reconnaissance académique, mais il perd la possibilité de valorisation, car, dès qu'une innovation est divulguée, il n'est plus possible de la breveter. Il y a donc une marge de progrès.

Il est également important de s'inspirer des réussites : les contrats de recherche des Mines, les instituts Carnot, inspirés des instituts Fraunhofer allemands, mais également, pour la création d'entreprise, les pratiques de l'École supérieure de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI), qui est une référence en la matière. Les plateformes Tech du CEA, pour les PME en région, sont riches d'enseignements. Par ailleurs, il faut simplifier le millefeuille, dénoncé notamment par Suzanne Berger, professeur au MIT, c'est-à-dire l'ensemble complexe de structures mises en place pour contribuer à la valorisation : SATT, IRT, ITE...

Enfin, il est nécessaire de développer la culture scientifique et industrielle dans l'administration. En dehors du MESRI, peu de personnes possèdent une véritable expérience dans le domaine de la recherche académique ou industrielle.

Nous sommes fréquemment déçus des initiatives mises en place dans le secteur public, parce que les acteurs se basent sur une technologie, sur une découverte pour chercher une application ou un client de cette bonne idée. Or les start-ups en pleine croissance font le contraire : elles partent du besoin client identifié et mobilisent des expertises pour répondre au besoin. En réduisant la distance entre le client et le chercheur, nous obtiendrons de meilleurs résultats. J'ai moi-même travaillé dans la R&D d'un secteur privé compétitif, et nous parvenions à nous différencier sur le marché en mettant les clients devant les chercheurs et les clients contribuaient au processus d'innovation. L'iPhone est l'aboutissement de ce sujet, car les applications portées par ce téléphone ont été principalement développées par les clients ; c'est de plus en plus souvent le cas, dans un processus itératif entre le chercheur, l'industrialisateur, le prototypage et le client. La capacité à développer des prototypes, à les tester, à mettre en place rapidement des tests pour mettre les utilisateurs dans la boucle est un facteur de réussite, mais c'est difficile à faire pour la recherche publique.

Les succès de Tesla et de SpaceX ne proviennent pas de ruptures technologiques majeures, mais de cette capacité à identifier un besoin ou un marché, à mobiliser des expertises variées et à utiliser des technologies disponibles pour présenter un produit répondant au besoin.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Quelle est la répartition entre sciences et techniques et le secteur tertiaire dans la CGE ?

**M. Laurent Champaney.** – Les écoles d'ingénieurs représentent un peu plus de la moitié des écoles membres ; nous comptons 35 écoles de commerce et de management ; les autres écoles relèvent de la culture, de l'art, du design, de l'agroalimentaire et de la défense.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Quels sont les outils financiers pour assurer la croissance des start-up ?

**M. Romain Soubeyran.** - Il en existe différents types : bourses d'amorçage pour les entrepreneurs, prêts d'honneur et mobilisation de capitaux.

**M. Laurent Champaney.** – Certaines de nos structures d'accompagnement et d'innovation sont partenaires de fonds tels que Pertinence Invest 2, qui s'inscrivent dans des mécanismes pour soutenir les start-up.

**Mme Laure Darcos.** – Nous sommes tous très inquiets des conséquences de la réforme du baccalauréat, notamment de la fin des mathématiques et des sciences de l'ingénierie. Peu de filles optent pour cette filière, et même les garçons démontrent moins d'intérêt qu'auparavant. Nous en observerons les conséquences dans quelques années, quand les jeunes arriveront aux portes des grandes écoles scientifiques. Est-il encore possible, selon vous, d'y remédier ?

Par ailleurs, Antoine Petit, président du CNRS, a durement critiqué les instituts Carnot, qui sont, selon lui, des laboratoires du CNRS.

Les SATT ont été en danger, mais semblent désormais bénéficier à nouveau d'une crédibilité. Considérez-vous que plusieurs modèles peuvent coexister et que chaque université ou grande école s'adaptera en fonction du territoire ? Ou préconisez-vous un modèle pour vous appuyer sur ces structures en termes d'innovation ?

**M. Laurent Champaney.** – Il est encore trop tôt pour que les écoles constatent les effets d'une réforme récente du baccalauréat. Le manque d'intérêt des filles pour les mathématiques est un problème qui apparaît dès la fin de l'école primaire. Nos écoles envoient des élèves ingénieurs ou des femmes ingénieurs dans les collèges afin d'incarner des modèles dès le plus jeune âge.

Le nombre d'étudiants formés à un haut niveau en mathématiques au lycée est plus faible qu'auparavant. La question principale est cependant de savoir s'ils se tourneront ensuite vers les études scientifiques. Nous regrettons cependant l'absence de mathématiques dans le tronc commun du lycée et le fait que cette formation de base manquera à de nombreux jeunes qui, même s'ils ne sont pas scientifiques, seront usagers de la science.

La recherche ne dispose pas d'une place et d'une visibilité suffisante dans la société française. Les Français n'ont pas conscience du fait que la recherche est intimement liée à l'innovation, à la compétitivité industrielle et aux emplois. Même nos élèves ingénieurs ne s'en rendent pas compte et seulement 8 % d'entre eux s'orientent vers des doctorats ; c'est trop faible. Il nous semble que la formation scientifique et mathématique pour tous est un élément fondamental de la crédibilité de la recherche dans la société française.

Nous ne partageons pas la vision d'Antoine Petit sur les instituts Carnot. Les grands instituts Carnot portés par des écoles sont l'institut Carnot Mines, l'institut Carnot Télécom & société numérique, l'institut Carnot ARTS des Arts et Métiers et l'institut Carnot Ingénierie@Lyon, de l'INSA de Lyon et Centrale Lyon. Certains sont des laboratoires du

CNRS, mais pas tous. Un quart des laboratoires de l'institut Carnot ARTS appartiennent au CNRS.

Le modèle Carnot n'est qu'un label, ce n'est pas une structure compliquée. Il est vertueux dans son économie de structure. D'autres, comme les SATT, sont plus complexes et financent parfois des projets voués à l'échec. Le modèle Carnot finance au contraire des actions conclues dans le cadre d'un contrat de recherche partenariale.

La pluralité de fonctionnement est importante. Le modèle Carnot s'adapte parfaitement à de petites structures, dans des territoires isolés.

**Mme Laure Darcos.** – Pensez-vous avoir un rôle à jouer en faveur de la culture scientifique et pour susciter des vocations vers la recherche au sein de vos propres écoles ?

**M. Laurent Champaney.** – De fait, nos élèves intègrent nos écoles avec une vision de la recherche scientifique de très haut vol, mais uniquement « publiante ». Nous passons beaucoup de temps à leur expliquer que la recherche produit aussi de l'innovation et du dynamisme économique. L'exposition à la recherche est une des conditions d'accréditation de nos diplômes. Malheureusement, nous faisons face à de nombreux préjugés de la part de nos jeunes.

**M. Romain Soubeyran.** - Avant de susciter des vocations, il est important de surmonter l'autocensure. Les filles et les élèves des milieux défavorisés s'interdisent de s'orienter vers les filières scientifiques. À cet égard, la réforme du lycée ne semble pas aller dans le bon sens pour résoudre le problème, car il y a une attrition du nombre de filles parmi ceux qui choisissent le duo math-physique, choix de référence pour faire une prépa scientifique.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Vous avez évoqué le faible nombre d'ingénieurs qui s'orientent vers un doctorat. Quelles sont vos actions pour le valoriser dans le parcours des élèves ?

**M. Laurent Champaney.** – Les chaires sont des collaborations de long terme entre des chercheurs et une entreprise et nous essayons d'y inclure systématiquement des programmes de doctorat, afin que les entreprises soient intéressées par ce type de profil par rapport à un ingénieur classique.

**M. Romain Soubeyran.** - Nous proposons un parcours de recherche dès la première année. Les élèves sont alors associés à un laboratoire et participent à un projet de recherche en parallèle de leur cursus. La vocation des élèves est ainsi testée. Par ailleurs, les locaux dans lesquels nous sommes installés sont totalement intégrés aux laboratoires de recherche. Les élèves sont en contact permanent avec les laboratoires de leurs enseignants.

**M. Laurent Champaney.** – Nos écoles doctorales dispensent de plus en plus de validations d'acquis des expériences, pour qu'un ingénieur en activité qui fait de la R&D puisse obtenir un diplôme de doctorat.

**Mme Gisèle Jourda.** – Certaines régions ont voulu apporter une impulsion à la recherche et à l'enseignement supérieur par-delà le territoire régional, afin de lui donner une dimension européenne ou internationale. Comment l'empreinte de vos établissements est-elle répartie ? Dans quelle mesure leurs actions irriguent-elles le territoire national ? Quels ont été les rôles moteurs des régions dans le cadre des nouveaux partenariats que vous avez noués ?

**M. Laurent Champaney.** – Je l’ai dit, 60 % de nos grandes écoles sont situées en dehors de l’Île-de-France. Les Arts et métiers ont un campus à Cluny, 3 000 habitants, à Châlons-en-Champagne, à Chalon-sur-Saône ou encore à Angers et les activités de recherche et de doctorat sont menées sur tous nos campus. La collaboration avec les entreprises est donc une réalité sur tous les campus. Nos élèves ingénieurs doivent être exposés à la recherche, quelle que soit l’école où ils étudient et dès leur première année.

La recherche réclame également des moyens expérimentaux et des moyens de simulation. Or les collectivités sont des éléments importants de financement de ces activités. Elles financent également des bourses de thèse et la mobilité internationale des chercheurs. Les collectivités locales, quelle que soit leur taille, sont des éléments vitaux de dynamisme de la recherche, car celle-ci irrigue les entreprises sur l’ensemble du territoire.

En revanche, il est plus difficile de garantir qu’un jeune ingénieur issu d’un campus reste à côté pour sa vie professionnelle ; les jeunes aspirent à la mobilité.

**M. Romain Soubeyran.** - Nous possédons un campus à Rennes et un autre à Metz. Ils y dispensent une formation d’ingénieurs et mettent des laboratoires à disposition. Mais, de la même manière, nos élèves ingénieurs n’y restent pas nécessairement par la suite. Nous bénéficions en revanche d’un soutien important de la part des collectivités territoriales pour développer nos activités de recherche et d’enseignement.

**M. Laurent Champaney.** – L’enseignement supérieur est très concurrentiel dans les grandes métropoles, notamment avec les établissements privés. Nous nous sentons donc bien plus soutenus à Chalon-sur-Saône, à Châlons-en-Champagne ou à Cluny que dans nos campus de Paris, de Lille, d’Aix-en-Provence ou de Bordeaux.

Les incubateurs des grandes écoles se trouvent dans toutes les régions : nous vous enverrons les chiffres.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Le soutien des régions va-t-il jusqu’à l’application industrielle ?

**M. Laurent Champaney.** – Cette tendance se développe. Les campus des métiers et qualifications possèdent des consortiums composés de lycées, de lycées professionnels, de BTS, d’écoles d’ingénieurs et d’industriels qui apportent des demandes d’études. Les incubateurs des start-up permettent l’innovation au sein des entreprises. Le financement du plan d’investissements d’avenir est largement complété par les collectivités et par les entreprises.

Il est important de favoriser les structures où cohabitent les entreprises, les laboratoires de recherche et les étudiants. Les entreprises y exposent leurs besoins ; les doctorants et les jeunes travaillent alors sur des projets de recherche ou de création d’entreprise autour de ces problématiques. Certaines entreprises ont essayé de créer ce type d’établissements en interne, mais il leur manque le renouvellement des cerveaux, des compétences. Lorsque ces initiatives ont lieu dans un campus, dont la population change tous les ans, le dynamisme est plus fort.

Il est cependant important d’assouplir les règles des partenariats publics-privés pour gérer ce dynamisme.

**M. Romain Soubeyran.** - Nous possédons une chaire de biotechnologie à proximité de Reims, qui ne forme pas des ingénieurs, mais forme seulement des docteurs et comporte un laboratoire de recherche. Le lieu n'est pas particulièrement attractif pour les étudiants, mais il est situé à côté d'une grande plateforme d'agroalimentaire. Quatre chaires se sont réunies au sein du Centre européen de bioéconomie et de biotechnologie (CEBB) :

- une chaire de CentraleSupélec, qui apporte la compétence en matière numérique ;
- une chaire d'AgroParisTech, qui apporte des compétences dans les sciences du vivant ;
- une chaire de NEOMA Business School, qui apporte la dimension bioéconomique ;
- une chaire de l'université de Reims Champagne-Ardenne, dont les compétences sont plus transverses et locales.

L'ensemble des quatre chaires permet la création d'un centre de R&D à proximité immédiate des industriels agroalimentaires et au service du développement du territoire. C'est la raison pour laquelle les responsables des collectivités territoriales portent ce projet depuis presque huit ans.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Vous avez mentionné les *scale-ups*, ces start-up qui ont démontré leur capacité à passer à l'échelle. Nous les considérons comme de potentiels futurs acteurs de référence. Depuis combien de temps menez-vous ce programme ? Bénéficiez-vous déjà d'un recul suffisant pour en tirer les premiers enseignements ? Quel est votre premier ressenti vis-à-vis de cette expérience ?

**M. Romain Soubeyran.** - C'est un programme récent : nous avons aménagé 600 m<sup>2</sup> en 2021 pour accueillir six *scale-ups*. Nous les avons identifiées et elles se sont installées en janvier 2022...

**M. Laurent Champaney.** – Les start-up des Arts et métiers ont une visée plus industrielle que numérique. Nous en trouvons certaines dans le champ des services à l'industrie. Nous notons une difficulté dans le passage du prototype à la phase de production. Les start-up ne parviennent pas à trouver des financements et se trouvent dans l'obligation de se tourner vers les pays dans lesquels la production est moins onéreuse, ce qui entraîne des problèmes de qualité des produits. Certains projets sont interrompus du fait de l'impossibilité de lancer une production.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Nous partageons votre point de vue. Nous ne parlons pas de la French Tech, qui n'implique pas des immobilisations et des consommations de capitaux et de dépenses d'exploitation comme une production industrielle. Un fonds de capital-risque ne va pas financer la construction d'une usine et les banques considèrent que ces projets sont trop risqués et n'acceptent pas de les soutenir.

**M. Laurent Champaney.** – Le groupe SEB, qui a été confronté à une baisse du nombre de clients pendant la crise sanitaire, a cherché à valoriser son savoir-faire en produisant pour des start-up industrielles. L'une de nos start-up, qui fait des exosquelettes, a pu en bénéficier. Certains opérateurs peuvent et veulent produire en France. Il est nécessaire de les accompagner et de leur garantir une activité plus régulière.

**M. Romain Soubeyran.** - L'aspect du prototypage est également important. Les succès à l'étranger sont notamment liés à des phases de prototypage rapides pour obtenir des résultats « différenciants ». Or le prototypage rapide est impossible en faisant appel à des acteurs situés à l'étranger, donc plus on se désindustrialise, plus c'est compliqué. Les *scale-ups* qui nous rejoignent sont intéressées notamment par les ateliers de prototypage.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Vous considérez donc que la mise à disposition de plateformes de production mutualisables ou d'outils de production adaptables auprès des start-up qui ont fait leurs preuves de concept serait une idée à approfondir pour susciter l'émergence des champions industriels ?

**M. Laurent Champaney.** – Effectivement. Une des difficultés que nous éprouvons pour monter seuls ce type de plateformes provient du fait que nous n'avons pas accès au matériel industriel nécessaire pour lancer une production. Les taux de participation sur ces matériels sont prévus pour les industriels – 20 %, 30 % ou 40 % – et les établissements publics ne peuvent pas compléter. Nous avons les compétences, mais non les équipements.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Il serait donc important d'affecter des sommes du PIA aux plateformes pour offrir des solutions de production industrielle, avec des taux différenciés.

**M. Laurent Champaney.** – Les Arts et métiers et l'institut Mines-Télécom ont répondu à un appel à manifestation d'intérêt pour que nos campus soient fournis en outils de production, en collaboration avec des industriels et des centres techniques qui travaillent pour l'industrie.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Confirmez-vous que même les start-up ayant fait la preuve du concept ne trouvent pas de financement au moment de construire des unités de production ?

**M. Laurent Champaney.** – C'est trop risqué. Même dans le champ du service aux industries, nous percevons des temps de certification d'outillage bien trop longs. Les start-up ne sont pas en mesure d'attendre si longtemps et doivent s'arrêter.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Vous avez raison. La certification, les autorisations de mise sur le marché et les procédures administratives sont tellement longues que les start-up doivent trouver un financement pendant une période non productive qui peut durer 4 ou 5 ans, sachant que l'obtention de l'homologation n'est pas garantie.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Vous avez abordé la question de la VAE. Ce retour vers la recherche est-il une véritable tendance ?

**M. Laurent Champaney.** – C'est une tendance encore émergente au niveau du doctorat et peine à se développer, car il y a une culture très universitaire du doctorat en France : le doctorat n'aurait de valeur que s'il est soutenu dans un grand amphithéâtre. La VAE n'est pas mise en avant, alors qu'elle permet de valoriser des activités de recherche de haut niveau dans les entreprises.

**M. Romain Soubeyran.** - Par ailleurs, la VAE permet à l'intéressé de faire un lien entre le monde universitaire et le monde industriel, notamment pour ce qui concerne les besoins d'équipements importants.



**M. Laurent Champaney.** – Souvent, les entreprises considèrent que le monde de la recherche académique est assez obscur et difficile à appréhender. Nous avons donc besoin de lieux de rencontre.

**M. Romain Soubeyran.** - Je connais aussi la situation inverse de cas de personnes brillantes qui ont débuté un doctorat sur un secteur très porteur et qui ont été débauchées par une entreprise avant de terminer leur thèse.

**M. Laurent Champaney.** – La question du statut des enseignants-chercheurs du MESRI est une question essentielle. Ils doivent assurer une charge d’enseignement et leur recherche est essentiellement valorisée par les publications, car les thématiques développées sont très académiques. Nous devons trouver des solutions pour que d’autres types d’activités, notamment les activités partenariales, soient valorisées dans leur carrière. C’est un frein au développement des activités de recherche partenariale.

**M. Romain Soubeyran.** – Les Mines font preuve de beaucoup plus de souplesse, les services y sont totalement personnalisés. Un enseignant-chercheur qui fait une grande valorisation peut assurer un nombre d’heures de cours moins important et son collègue pourra compenser en faisant plus d’heures d’enseignement. La vision est consolidée à l’échelle de l’école, alors que les règles du MESRI sont très rigides et que les promotions sont principalement octroyées sur la base de résultats académiques.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Vous avez évoqué cette agilité par le biais de votre association.

**M. Laurent Champaney.** – Elle est également liée au statut différent des fonctionnaires.

Il est vrai que nous sommes obligés de filialiser la recherche partenariale pour qu’elle soit plus agile et de créer des postes d’enseignants-chercheurs contractuels dont les statuts sont modulables.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Votre filiale de valorisation travaille-t-elle avec les SATT ?

**M. Laurent Champaney.** – Cela arrive, mais elle peut aussi le faire seule. Elle porte un institut Carnot.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Messieurs, je vous remercie pour ces échanges très riches d’enseignements et de propositions.

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

### **Audition de M. André Loesekrug-Pietri, directeur de la Joint European Disruptive Initiative**

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions en accueillant M. André Loesekrug-Pietri, porte-parole de la Joint European Disruptive Initiative (JEDI), qui a pour objectif d’aider l’Europe à reprendre le leadership sur l’innovation de rupture. Votre parcours vous rend particulièrement apte à nous

éclairer sur l'écosystème français et européen de la recherche et de l'innovation, car vous avez occupé des postes à responsabilité dans le capital investissement, dans les cabinets ministériels et dans l'industrie. Vous avez débuté votre carrière comme assistant du PDG d'Aérospatiale Airbus. Vous avez ensuite passé une quinzaine d'années à gérer plusieurs fonds d'investissements et de capital-risque, dont dix années avec la Chine en investissant dans les sociétés à fort potentiel international.

Vous pouvez donc à la fois nous éclairer sur les caractéristiques du financement des start-up françaises, avec leurs forces et leurs faiblesses, mais également nous exposer la stratégie chinoise d'investissement dans l'innovation en Europe.

Vous nous donnerez peut-être également quelques renseignements sur la French Tech de Beijing, dont vous êtes cofondateur.

En 2017, vous avez rejoint le secteur public pour devenir conseiller spécial de la ministre des armées, en charge de la politique de défense européenne et de la souveraineté technologique. L'innovation et ses applications industrielles ont été au cœur de vos préoccupations. Actuellement, vous êtes fortement engagé dans la promotion de l'Europe comme acteur majeur de l'innovation de rupture. À ce titre, vous pourrez dresser un portrait sans fard des atouts et des faiblesses de notre continent. Nous comptons également sur vous pour des propositions concrètes et réalistes nous permettant de rendre plus performante et plus visible la valorisation de l'innovation dans l'UE en général et en France en particulier.

Je laisse la parole à Vanina Paoli-Gagin, qui est rapporteur de cette mission d'information.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Merci d'avoir accepté notre invitation. Cette mission a été créée à l'initiative du groupe auquel j'appartiens, les Indépendants. Nous conduisons une mission d'urgence ; à l'issue de notre travail, nous souhaitons proposer 4 ou 5 actions opérationnelles, car l'Asie se développe très rapidement. Elle se prépare depuis 20 ans, alors que nous n'avons pas pris la juste mesure de toutes les transitions et de leurs impacts sur la recherche, l'innovation et notre capacité à créer des champions. Je ne souhaite pas restreindre le débat à la French Tech, car, il est important d'aborder le volet industriel, dans la mesure où les financements nécessaires ne sont pas les mêmes ; il est plus facile de financer du *soft* que du *hard*.

**M. André Loesekrug-Pietri, directeur de la Joint European Disruptive Initiative.** - Messieurs les sénateurs, merci de m'inviter. L'institution à laquelle j'appartiens a été créée il y a 18 mois, c'est le plus jeune des acteurs que vous avez entendus en audition. Je vous expliquerai comment a été fondée JEDI, puis je dresserai un constat – assez sombre, je vous préviens d'emblée – de la situation actuelle. Je terminerai en vous proposant quelques pistes très opérationnelles.

JEDI regroupe 4 600 personnes réparties dans 29 pays européens. L'association sera bientôt transformée en fondation. Un sujet comme la rupture mérite que de nouveaux acteurs soient invités à participer à cette audition. Je ne souhaite pas pointer du doigt les grands groupes, mais les acteurs existants ne sont pas les plus enclins à remettre en cause le *statu quo*.

Récemment, la capitalisation boursière d'Apple vient de dépasser le PIB de la France. Les champions industriels créent donc beaucoup de valeur et commencent à exercer une influence équivalente à celle de nombreuses nations.

La vision de JEDI est simple et optimiste. Nous vivons une période d'accélération technologique et scientifique sans précédent, le rôle de la science est central – la crise sanitaire l'illustre parfaitement – et jamais les positions acquises n'ont été aussi fragiles, d'où notre optimisme. Rien n'est perdu, nous pouvons encore espérer que les rôles s'inversent, à condition que l'on se projette sur le coup d'après. Le « coup d'après » en science et technologie n'est pas forcément de la science-fiction à 2050 ou à 2100 ; il faut réfléchir en « années de chat » : une année en technologie ou en industrie équivaut à dix années d'il y a dix ou vingt ans. Chaque jour, chaque mois gagné est un bond en avant ; chaque jour, chaque mois perdu est très difficile à rattraper.

JEDI lance donc de grands défis technologiques et scientifiques sur des sujets perçus comme trop risqués par le monde privé, dont l'horizon a raccourci. Actuellement, même les avionneurs éprouvent des difficultés à se projeter à plus de trois ou cinq ans.

Deux grands pôles investissent sur le long terme :

- les grandes plateformes technologiques : 240 milliards de dollars ont été investis en R&D par les 5 GAFAM en 2021 ;
- les pays autoritaires, qui comprennent de plus en plus que la science et la technologie sont des moyens de renforcer leur puissance et leur influence.

Notre ambition est de créer en Europe l'équivalent de la DARPA, l'agence d'innovation américaine, qui prône des changements de méthodes. Contrairement à ce que pensent de nombreux acteurs, ce n'est pas qu'une question d'argent ; il s'agit de bien définir les thématiques sur lesquelles on peut créer un facteur de compétitivité, car c'est ce facteur de compétitivité qui permettra aux géants d'émerger. En effet, les grandes plateformes technologiques ne cessent d'investir. Par exemple, personne n'avait compris WhatsApp quand Mark Zuckerberg l'a rachetée en 2015. Mais lui avait vu, anticipé ou fait un pari – un peu des trois sûrement – que cela pouvait potentiellement le « disrupter » ; c'étaient donc un risque et une opportunité. Aujourd'hui, Facebook, Instagram et WhatsApp sont trois « nations » de 2 milliards d'utilisateurs.

Nous tentons de changer la méthode avec laquelle la science et la technologie sont poussées dans nos pays. La méthode que nous employons, et que la DARPA a employée de façon orthogonale avec tout ce que l'on connaît, est basée sur les éléments suivants :

- la vitesse, qui nous paraît tout aussi importante que l'argent. Nous nous réjouissons donc d'entendre le Président de la République déclarer, lors de son discours sur France 2030, qu'une bonne invention six mois trop tard ne vaut rien.
- la question de l'objectif sociétal, qui nous différencie de la DARPA. Nous ne sommes pas orientés vers les enjeux militaires, mais vers les grands défis de la société. Didier Roux parlait de l'aval ; on parle beaucoup de science ou de technologie pour elles-mêmes, mais les grands chercheurs ont toujours essayé de résoudre les grands enjeux de société.

- l'évaluation. Ce terme n'est quasiment jamais utilisé. Comment évalue-t-on ? Pour aller vite, pour donner le droit à l'échec, il faut être capable de le mesurer.
- l'excellence. Les capitaux seront placés dans les pays d'où proviennent les meilleurs projets.
- l'absence de focus. Nous ne considérons pas que des quotas doivent être établis pour répartir les capitaux entre start-up, industriels ou recherche académique. En revanche, ces trois mondes doivent être mis en compétition.
- une seule personne – le « *program manager* », à la DARPA – pour gérer et prendre les décisions de mise en place, de suivi, de complément ou d'arrêt des projets, à l'opposé des nombreux comités existants. Plus les comités d'évaluation sont larges, meilleur on est sur l'incrémental, mais plus c'est toxique pour l'innovation de rupture.

La valeur se concentre sur les acteurs les plus avancés ; « *the winner takes all* ». Ainsi, les marges de TSMC (Taiwan semiconductor Manufacturing Company) sont trois fois plus élevées que la moyenne des marges de ses concurrents ; 50 % de la publicité en ligne est partagée entre trois acteurs principaux ; 90 % des moteurs de recherche sont concentrés dans un seul acteur, *etc.* En revanche, les positions ne sont pas figées. Zoom, qui n'existait pas il y a encore cinq ans, possède aujourd'hui une part de marché majeure et vaut deux fois plus que la totalité des compagnies aériennes du monde. C'est un message d'espoir, car en trouvant ce facteur de différenciation, il est possible de connaître une croissance importante.

JEDI est organisé en 120 groupes de travail. L'interdisciplinarité est importante. Nous ne croyons plus du tout aux filières, nous pensons même qu'elles sont toxiques pour l'innovation. Fabriquer une batterie nécessite des compétences en chimie, en électronique de puissance et en matériaux.

Il faut une triple interdisciplinarité.

D'abord, il faut travailler sur des objectifs précis. Pour inventer de nombreux médicaments, il faut mettre ensemble les meilleurs en calcul à haute performance, en intelligence artificielle et en épidémiologie, trois mondes qui, avant la pandémie, ne se connaissaient pas, mais qui sont très excités par cette collaboration, car ils se rendent compte que la véritable révolution technologique se trouve à la convergence de ces disciplines. La vraie révolution de la *deeptech* est l'interdisciplinarité, que l'on rencontre dans la quasi-totalité des secteurs. Elon Musk est le grand maître de l'interdisciplinarité. Il y a recours non seulement pour l'innovation et pour consolider ses sociétés mutuellement. Les groupes de travail de JEDI sont donc composés de disciplines différentes.

Ensuite, ces groupes sont également composés de nationalités différentes. Nous avons été surpris de constater que la plupart des consortiums à l'échelon européen s'allient dans le but de gagner des appels à projets, mais travaillent ensuite séparément.

Enfin, nous joignons l'industrie, les start-up et le monde académique afin de mieux anticiper les besoins futurs. Grande surprise : sur des projets industriels, il y a des partenariats, mais pour réfléchir au coup d'après – dans 2-3 ans –, il y a très peu de lieux. Ce constat d'un manque d'anticipation est une des raisons de l'augmentation rapide des adhérents à JEDI. L'association est composée d'un tiers de scientifiques, de patrons de laboratoires, de directeurs d'universités et d'un tiers de dirigeants de grands groupes.

Nous sommes dans 29 pays européens, car le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Norvège ont été évidemment inclus dans les pays adhérents, car il n'est pas possible d'aborder des sujets comme le quantique en se privant de l'écosystème de Zurich. De même, Oxford et Cambridge doivent participer aux discussions sur l'intelligence artificielle, et les Norvégiens sont à la pointe des matériaux électrolyseurs.

Quels sont les sujets qui nous intéressent ? Par exemple, peut-on recycler 90 % des batteries ? Actuellement, seulement 5 % d'entre elles sont recyclées. Peut-on trouver de nouveaux traitements, par l'intelligence artificielle ? Nous nous intéressons aussi à la résistance antimicrobienne, que l'on appelle « pandémie silencieuse », et qui tuera entre 10 et 12 millions de personnes en 2050. Comment réduire par un facteur 10 la consommation énergétique de la *blockchain*, qui peut être une manière de disrupter les grandes plateformes ?

Nous lançons ensuite de grands défis technologiques, avec pour objectif de réaliser en 6, 12 ou 18 mois les avancées qu'un programme classique obtiendrait en 5 à 10 ans. Nous savons que dans 80 % ou 90 % des cas, on n'y arrivera pas, mais on fera avancer les choses.

Notre préoccupation s'explique par le fait que les administrations se déclarent incapables d'adopter ces méthodes, qui sont à l'inverse de ce qu'il faut faire. Elles consacrent du temps à décider qui bénéficiera des capitaux et ne dressent pas de bilan des résultats des investissements. Les appels à projets durent jusqu'à 18 mois, dans un monde où la plupart des cycles technologiques durent de 3 à 9 mois. On peut avoir raison quand on lance l'appel, mais on a souvent tort à son issue.

Par ailleurs, j'observe une confusion entre deux objectifs politiques légitimes :

- la redistribution et la volonté de faire avancer les territoires en France et les régions en Europe de façon cohérente ;
- l'excellence.

Il faut séparer ces deux objectifs. Une seule institution européenne – le Conseil européen pour la recherche – le fait, mais est très souvent critiquée.

J'en viens aux constats.

Aucune société européenne ne se trouve dans le *top 20* des sociétés mondiales. La mieux placée est LVMH, dont les activités ne sont pas liées à la technologie. La part de marché du *cloud* européen est passée de 30 % à 15 % en 5 ans et aucun acteur ne représente plus de 1 % de part de marché. La valeur de Tesla est 100 fois plus élevée que celle de Renault.

Nous célébrons la naissance d'une 26<sup>e</sup> licorne en France, à juste titre car le nombre de ces entreprises a été triplé en huit mois, passant de 8 à 26, mais les Britanniques ont multiplié le nombre de leurs licornes par 4,3 sur la même période. Nous pouvons nous demander si ces augmentations ne sont pas surtout l'effet d'un rattrapage général, grâce à la BCE et à la Fed, qui ont permis un afflux d'argent au cours des trois dernières années. En outre, en Grande-Bretagne, le nombre de licornes est passé de 27 à 116...

De plus, une seule des 26 licornes françaises relève réellement de la *deeptech*, liée à des enjeux technologiques. La plupart des champions que nous créons ne travaillent pas sur

les vagues d'aujourd'hui et de demain, dans lesquelles les grandes plateformes investissent – quantique, intelligence artificielle, nouveaux matériaux ou énergie –, mais dans la vague du B2C, du digital, des plateformes de e-commerce. Il y a un bon rattrapage en France, mais sommes-nous en train de capter la vague de demain ?

Par ailleurs, la DARPA a investi 50 milliards d'euros courants depuis 1958. De notre côté, nous avons investi 200 milliards d'euros dans le cadre des programmes-cadres européens depuis 1984. Se pose donc la question : cet argent est-il bien investi ? Où sont nos positions *leaders* sur le semi-conducteur, sur les batteries, sur le *cloud*, sur l'espace et sur les énergies renouvelables ?

Lorsque nous étudions ce point important, nous constatons qu'il n'existe pas d'évaluation. Sur Horizon 2020, portant sur la période 2014-2020, un vague rapport de mi-étape a été publié en 2016 par une commission nommée par la Commission européenne, dont on peut donc se poser la question de l'indépendance. Nous avons investigué auprès de la Cour des comptes européenne, et force est de constater qu'il n'existe pas de rapport d'évaluation sur un budget pourtant majeur en termes de montants. Si l'on croit que les géants de demain sont ceux qui ont des facteurs « différenciants », qui créent des avantages compétitifs, l'évaluation doit être une priorité majeure, avec – priorité de plus long terme – l'éducation.

On parle beaucoup de batteries. Les Chinois possèdent actuellement 99,5 % des parts de marché des panneaux solaires et 65 % des parts de marché sur les batteries, contre 1 % pour l'Europe.

Le constat est donc terrible.

Quelles pistes ?

Il y a quelques fausses bonnes idées.

La première : le mythe consistant à vouloir transformer les chercheurs en entrepreneurs. Mis à part quelques exceptions comme Elon Musk ou Steve Jobs, ce modèle n'est pas du tout appliqué en réalité. Certains chercheurs passent le premier tour de financement, mais très vite ensuite, il y a une professionnalisation. Je ne déprécie pas les chercheurs, il faut les rémunérer *via* les accords de licences ou le maintien de leurs droits dans un capital de plus en plus dilué, et on peut les encourager à créer des start-up, mais il faut aussi les encourager à intégrer rapidement des spécialistes dans leur équipe pour réussir le *scale-up*, qui repose sur des compétences totalement différentes.

Seconde fausse bonne idée : les Français sont obsédés par le concept du guichet unique, qui est mortel à plusieurs titres. On doit anticiper le *moving target* et l'objectif bouge de plus en plus vite. Nous vivons désormais dans un monde exponentiel et non plus linéaire. Pour s'adapter à ces révolutions permanentes, il est nécessaire d'anticiper et d'expérimenter beaucoup. Or, lorsque vous ne possédez qu'un seul guichet, vous courez le risque qu'il soit rapidement embouteillé et qu'il n'y ait qu'une seule perspective. Cela donne l'impression que c'est simple, mais c'est à l'inverse de ce qui se fait de monde de l'innovation, qui est expérimental. Les essais, l'analyse des résultats et la confrontation des idées permettent de progresser. France 2030 veut confier le pilotage à quelques guichets – le SGPI, Bpifrance – ; il faut surtout garder ces instruments, mais, sans faire un millefeuille, il faut créer de l'émulation, qui sera saine si l'on évalue et qui permettra d'avoir des approches différentes.

Troisième point : les appels à projets. Un prix Nobel m'a confié aujourd'hui qu'il consacrait 40 % de son temps à des tâches administratives. Les appels à projets des agences de recherche nationale représentent entre 100 et 200 pages et trois mois de travail à temps plein. Cette méthode engendre trois effets pervers :

- Les esprits les plus brillants se consacrent à ces appels à projets, alors qu'ils sont courtisés par le monde entier et même si les scientifiques sont localisés dans des locaux parisiens, ils sont en partie payés par de grandes plateformes. La fuite des cerveaux n'est donc plus qu'une fuite physique vers la Californie. Les professionnels restent physiquement sur notre territoire, mais sont *de facto* partis.
- Les meilleurs scientifiques ne participent plus aux appels à projets, notamment parce que les taux de réussite des projets européens sont compris entre 4 et 10 % et les meilleurs n'ont pas de taux de succès supérieur. Il y a donc plus de chasseurs de primes dans ces AAP.
- Entre 10 % et 15 % des budgets sont consacrés à des consultants qui apportent leur aide pour rédiger les appels à projets, parfois plus pour certains cabinets. C'est beaucoup d'argent. Nous avons donc bureaucratisé à l'extrême la procédure. L'idée est compréhensible : il s'agit de faire en sorte que les finances publiques soient correctement utilisées. Cependant, les économistes pourraient démontrer qu'il est préférable d'octroyer les montants plus rapidement et de concentrer les efforts sur l'évaluation, non administrative, mais scientifique, en termes de résultats. Les meilleurs sont prêts à se soumettre à cette évaluation et même aiment être défiés.

Quatrième mythe : celui de la filière. Aujourd'hui, les géants sont interdisciplinaires. Le concept de filière est dépassé : Google et Apple deviennent des acteurs majeurs de la santé. Amazon investit dans la logistique et Facebook s'intéresse à la réalité virtuelle. Il n'y a plus le consommateur d'un côté et l'industriel de l'autre ; tout est interpénétré. D'où la nécessité de l'interdisciplinarité. Il ne faut pas casser les filières, mais les vraies ruptures et les vrais avantages compétitifs qui créeront les géants de demain sont à l'interstice.

Dernière fausse bonne idée : le placement de capitaux risqueurs dans les comités scientifiques qui prennent les décisions sur les sujets d'innovation de rupture, là où il n'y a pas de retour sur investissement et là où l'État pourrait investir. La présence de capitaux risqueurs force les chercheurs à s'investir dans des projets qui correspondent à un besoin existant. Il est préférable de mettre en avant la vision purement scientifique. En outre, je suis persuadé que l'État devrait investir dans les domaines où le privé ne s'aventure pas.

La lucidité est absolument essentielle. Vous partez du postulat que notre recherche est forte, mais que nous n'avons pas de géants industriels. L'exemple de l'intelligence artificielle est très parlant à cet égard. Le congrès mondial NeuriPS (Neural Information Processing Systems) est « la Mecque » des meilleurs chercheurs en intelligence artificielle. Ce congrès sélectionne les meilleurs papiers de recherche ; ce n'est pas la quantité, mais la qualité qui prime. Ce n'est pas le nombre, mais la qualité des brevets ou des papiers qui compte. En 2020, NeuriPS a sélectionné :

- 1 186 papiers de recherche pour les États-Unis ;
- 259 pour la Chine ;

- 225 pour l'Europe (hors Royaume-Uni et Suisse), dont 64 pour la France et 70 pour l'Allemagne.

En incluant le Royaume-Uni et la Suisse, le nombre de papiers sélectionnés pour l'Europe s'élève à 520. À elle seule, la Grande-Bretagne en a donc plus que l'ensemble de l'Union européenne.

Ainsi, même sur un sujet sur lequel nous estimons être bien positionnés, nous devons reconnaître que nous ne sommes pas en avance.

Par ailleurs, je considère que nous ne consacrons pas assez de temps à réfléchir sur la méthode à mettre en œuvre. Nous morcelons les processus – prématuration, maturation, *etc.* –, alors que nous ne pouvons plus séparer la recherche fondamentale et la recherche appliquée ; considérez ce qui s'est passé pour les vaccins. Le morcellement entraîne une perte de temps.

Nous devons également adopter une vision beaucoup plus décentralisée et plus proche des écosystèmes, même au niveau européen. Je m'inquiète de la nationalisation de notre système de financement de la recherche. C'est bien que les banques publiques d'investissement aient pris une telle place, mais leur mission doit être à temps limité, car si ça s'installe, il n'y a plus de concurrence, de mise sous tension du système et il y aura une plus grande rigidité du système.

Sur l'expérimentation, avons-nous réellement expérimenté les méthodes sur les PIA ? Un nouveau secrétaire général a été nommé pour France 2030. La question n'est pas le choix des thèmes, mais la gouvernance. Le plan a été annoncé il y a trois mois et la gouvernance n'a pas vraiment été renouvelée. Les améliorations sont trop lentes par rapport aux besoins réels. En outre, attention au phénomène de multiplication des plans. Quelle part de l'investissement consacré à France 2030 est un nouvel apport *de facto*, et non une réallocation de budget ? La même question se pose pour les 57 milliards d'euros du Grand plan d'investissement.

Quatrième piste : la question du saupoudrage. Nous recensons 39 815 projets dans le projet Horizon 2020 sur sept ans, dont 9 037 pour la France, avec 7 milliards d'euros. 7 milliards d'euros pour 9 000 projets : quel en sera le retour sur investissement sociétal et où sont les priorités ?

J'en viens à mon point essentiel : la prospective. Avec l'aide des meilleurs acteurs du marché et du monde académique, nous consacrons 50 % de notre temps à anticiper le coup d'après – dans le *cloud*, dans les réseaux de télécommunication, dans le spatial, dans les semi-conducteurs, *etc.* Il est essentiel de bien poser le problème pour avancer. Or nous avons tendance à tirer des conclusions trop rapidement. On veut faire des fusées réutilisables en 2026 en Europe, mais n'est-ce pas déjà la bataille d'aujourd'hui ? En 2026, Musk n'aura-t-il pas inventé quelque chose de nouveau ? La batterie lithium-ion n'est-elle pas dépassée ? Il faut réfléchir au coup d'après. Le *cloud* de demain est peut-être simplement un *cloud* qui 10 ou 100 fois consomme moins d'énergie. Les enjeux des semi-conducteurs du futur ne sont-ils liés qu'à un enjeu de 10, 5, 3, 2 nanomètres ? Il faut sûrement le faire pour attirer les donneurs d'ordres à gros volumes, mais sera-ce l'essentiel dans 5-10 ans ?

Les géants industriels très performants – Samsung, Microsoft, Google... – travaillent actuellement sur les idées directrices, qui sont si difficiles à déterminer. Le fait que



des ministres et des commissaires européens demandent à notre organisation, créée il y a 18 mois, de fournir une vision technologique sur les prochaines évolutions est flatteur, mais inquiétant, car cela montre que cette prospective n'est pas assurée. Est-ce le commissariat au plan, France 2030 qui doit s'en charger ? Cette prospective est essentielle, sans elle on risque de manquer la cible et de dépenser beaucoup d'argent inefficacement.

La dernière piste est l'évaluation, un enjeu essentiel et une culture que nous ne possédons pas. Si l'on n'évalue pas, l'attribution des financements sera opérée de manière extrêmement précautionneuse, donc on donnera l'argent aux acteurs déjà installés, ce qui favorisera les consortiums qui bénéficient d'un soutien européen, mais qui ne sont pas encouragés à se dépasser et à devenir les meilleurs, car ils savent qu'une manne financière descendra sur eux. Les industriels eux-mêmes le reconnaissent.

Essayer plusieurs choses en même temps, mettre les meilleurs esprits en concurrence, leur dire à l'avance sur quoi ils seront jugés, être agnostique par rapport à la technologie utilisée, voilà ce qu'il faut faire. C'est à l'inverse de ce que l'on fait aujourd'hui, car plus les marchés publics sont précis, caractérisés, plus on encourage l'innovation incrémentale. On sécurise pour que le résultat en 2025 soit ce que l'on voulait en 2022, mais le monde aura changé trois fois entre-temps et on risque de tomber à côté.

La DARPA rapporte au Sénat américain ; le Parlement doit donc jouer un rôle dans ces transformations. Il faut des critères précis d'évaluation.

Il faut renverser la logique : ce n'est pas aux meilleurs de quémander de l'argent à l'ANR, à l'ADEME et à Bpifrance ; c'est à ces agences d'aller les chercher pour créer les facteurs de compétitivité de demain. Nous devons réinventer le rapport public-privé et faire confiance à la société civile. L'initiative JEDI qui est présentée comme très prometteuse doit faire la tournée des fondations des grandes philanthropes et des grands entrepreneurs, elle n'a pas un euro d'argent public parce que le public ne sait pas déléguer le choix des meilleurs projets. C'est incroyable, cela montre à quel point le système est sclérosé. Il y a une résistance du système établi.

L'achat public est le véritable facteur de maturation. Un fonds d'un milliard d'euros sera bientôt créé pour le secteur spatial. Tant mieux, mais les start-up représentent moins de 1 % de l'achat du spatial. Commençons par leur passer commande. SpaceX n'a pas bénéficié d'un fonds d'investissement du contribuable américain, mais les budgets prévus lui ont été attribués. Un appel d'offres européen sur le spatial exigeait un chiffre d'affaires d'au moins 100 millions d'euros. C'est invraisemblable, ce critère a éliminé tous les acteurs dont les idées étaient radicalement différentes !

Il est souvent dit que les Américains sont plus prompts à prendre des risques et à investir. Je ne crois absolument pas à ce facteur culturel. Les sujets technologiques fonctionnent de plus en plus selon des logiques binaires. Si le risque de tout perdre est le même à San Francisco, Pékin, Paris ou Munich, le bénéfice potentiel, la capacité à créer des géants, est infiniment plus grand dans un marché continental. Or, à ce jour, il n'existe pas de marché commun européen de l'énergie, de la santé ou de la *fintech*. Cet effet d'échelle est la seule justification des investissements majeurs dans des projets risqués. Le numérique peut créer des marchés parce que l'on crée des marchés en étant tiré par les clients finals, mais dans l'industriel, c'est beaucoup plus réglementé. Il est donc important de faire avancer le marché unique ; profitons de la PFUE pour cela.

Sans marché unique, les valorisations et les montants investis sont forcément plus faibles, car le gain potentiel est plus faible, et un investisseur américain qui rachète une start-up française, sans rien changer, lui ouvre aussitôt le marché américain et pourra garantir une valorisation plus importante, non pas parce qu'il prend plus de risques, mais grâce à cette transformation. L'opportunité de créer un géant sur le marché américain est la vraie raison de la fuite des licornes. L'opportunité de créer un géant sur le marché américain est considérable.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Je vous remercie et je dois dire que je suis impressionnée par votre démonstration. Vous avez verbalisé de nombreuses idées que nous ressentons. De quels types d'acteurs vous entourez-vous pour assurer votre réflexion prospective ? Qui doivent être ces acteurs ? J'appartiens moi-même à la délégation à la prospective, qui invite des scientifiques et des écrivains à réfléchir au monde d'après.

**M. André Loesekrug-Pietri.** - C'est un sujet essentiel, car nous éprouvons de grandes difficultés à penser le futur. Ce monde est déroutant parce que nous ne parvenons pas, en tant qu'êtres humains, à réfléchir en termes exponentiels.

Notre association fait collaborer des scientifiques qui ont une vraie vision des enjeux sociétaux et ayant de très fortes compétences dans leur domaine, des industriels et des directeurs techniques de start-up. Nous leur demandons non pas de réfléchir aux 2-3 prochaines années, mais d'imaginer les éléments qui changeront radicalement la donne dans leurs secteurs. Nous nous projetons dans des scénarios à 3-5 ans. Ensuite, nous essayons d'identifier le déclencheur, la rupture scientifique qui a permis de prendre une certaine direction.

Nous constatons qu'assembler des personnes aux modes de fonctionnement différents est très complexe. Néanmoins, la richesse des différents points de vue et la confrontation d'idées apportent des enseignements qu'aucun des participants n'aurait obtenus individuellement. C'est difficile à organiser, mais cela permet de prévoir l'imprévu. Dans notre comité scientifique « IA et santé », nous avons le Nobel de médecine 2018, l'Anglais Peter Ratcliffe, l'ancien patron du CEA, le « Cédric Villani » allemand, une virologue éminente participant au comité scientifique covid-19 de la Commission européenne. Ces gens ne se connaissent pas, mais, quand ils sont ensemble, ils réfléchissent à des sujets auxquels ils ne réfléchissent jamais seuls. Il faut relier des domaines qui présenteront des interstices, mais quand on met ensemble biologie et matériaux, ou électronique et sciences cognitives, ou mobilité, digital et spatial, ou encore agriculture, IA, capteurs et captation de carbone, on peut faire des miracles. Le fait que les gens y passent du temps, alors qu'ils sont tous très occupés, montre que c'est nouveau.

La diversité des approches européennes est souvent considérée comme un frein. Je pense au contraire que c'est un potentiel que nous n'exploitons pas assez. Les meilleurs n'ont qu'une envie, on le sent, c'est d'assurer cette souveraineté technologique et industrielle, qui permettra à nos sociétés d'être résilientes, de résister à la compétition des systèmes qui est en cours.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Les appels à projets obligent à consacrer trop de temps à cette ingénierie. Quelle est l'alternative à ces appels à projets ?

**M. André Loesekrug-Pietri.** – Il ne faut pas faire table rase, ces appels à projets ont leur valeur, les appels à manifestation d'intérêts permettent de faire émerger des acteurs

qui n'existent pas, mais il doit y avoir un aspect discrétionnaire, même si cela paraît antithétique avec la gestion de l'argent public. Il s'agit de faire des paris.

Prenons un exemple. France 2030 souhaite consacrer 3,5 milliards d'euros à la création de 20 biomédicaments. La probabilité de réussir à créer un nouveau médicament est d'une sur douze ou quinze et cela coûte entre 1 et 5 milliards d'euros. Sans voir quelqu'un qui est prêt à parier sur telle ou telle opération, avec nos moyens, ce ne sera pas possible de gagner. Les grandes plateformes américaines ne sont pas aussi en avance sur le plan technologique ou scientifique qu'on le pense, mais elles disposent de moyens suffisants pour lancer de nombreux appels à projets très larges, pour lancer des paris à tous niveaux. Si nous disposons de moyens plus limités, nous devons donner plus de pouvoirs aux investisseurs, selon le modèle de la DARPA. Le *program manager* de la DARPA qui a mis 700 000 euros en 2014, sur sa propre initiative, sur Moderna n'a rien demandé à personne. Même une somme si faible, il est impossible de l'attribuer en France ou en Europe sans appel à projets. Il pensait qu'il allait perdre à 99 %. Cette capacité discrétionnaire est à la hauteur de l'accélération que nous vivons et permet d'attirer les meilleurs parmi les soumissionnaires, mais aussi dans les agences. Les meilleurs ne veulent plus travailler comme *program managers* dans les agences publiques, malgré l'envie d'engagement. Comment capter ces capacités ? Il y a donc un sujet ressources humaines en plus de l'aspect discrétionnaire.

Les Allemands ont essayé de créer une DARPA allemande. En trois ans, ils n'ont pas pu avancer, car la Cour des comptes allemande dresse de nombreuses barrières pour débloquer les crédits.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Vous avez mentionné l'importance de la rapidité avec laquelle un projet doit se transformer en résultats. Les start-up sont-elles capables de répondre à des délais si courts ?

**M. André Loesekrug-Pietri.** - Le monde digital est effectivement très rapide ; une start-up allemande a acquis le statut de licorne en onze mois. En revanche, la *deep tech* fonctionne différemment : les cycles de développement sont bien plus longs. C'est plutôt une bonne nouvelle. La *deep tech* nécessite rapidement des ressources humaines nombreuses et très compétentes, qui sont très sollicitées ; il faut les payer très cher. Les courbes d'investissement sont plus linéaires et s'étalent sur un temps plus long. Je suis moins inquiet sur la durée, mais il est crucial de leur apporter une aide initiale très vite. Aucun comité scientifique de « *peer review* » ne le permet. Il y a deux ans, une entreprise faisant du vaccin MRNA ne trouvait pas d'argent ; aujourd'hui, une entreprise qui fait du vaccin qui ne repose pas sur la technologie MRNA ne trouve pas d'argent. Comment prévoir l'imprévu ? Ce n'est possible qu'avec des gens qui ont une opinion reposant sur une compétence scientifique très forte. Un *program manager* a entre 35 et 60 ans, est très fort scientifiquement, mais a une capacité à prendre des décisions, à parier comme un très bon capital-risqueur.

Par ailleurs, le risque doit être compensé par une commande publique forte. Le *cloud* de demain sera beaucoup plus frugal et la commande publique doit l'encourager. Actuellement, nous ne lions pas la commande publique à l'objectif de création de géants de demain. C'est à notre portée.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Nous vous remercions de nous avoir consacré autant de temps, d'énergie et de qualité de réflexion.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Nous vous remercions, nous avons éprouvé un grand plaisir à échanger avec vous.

*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 séance est levée à 19 h 05.*

**Mardi 22 février 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 15 h.*

**Audition de M. Emmanuel Chiva, directeur de l'Agence de l'Innovation de Défense (AID) (sera publié ultérieurement)**

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

**Mercredi 23 février 2022**

**Audition de MM. Manuel Tunon De Lara, président de France Universités et Alain Fuchs, président de l'Université PSL (Paris Sciences & Lettres) (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.*

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

**Jeudi 24 février 2022**

**- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente du Haut conseil pour le climat  
(sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 10 h 40.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 28 FÉVRIER ET À VENIR**

**Commission des affaires européennes**

**Mardi 1<sup>er</sup> mars 2022**

*À 16 heures*

Salle René Monory et en téléconférence

- Europe de la culture et du patrimoine : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Catherine Morin-Desailly et M. Louis-Jean de Nicolaÿ

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**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 7 mars 2022**

*À 11 h 15*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance

**Mission d'information sur le thème : « Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXI<sup>ème</sup> siècle »**

**Mercredi 2 mars 2022**

*À 17 heures*

Salle n° 131 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Daniel Nizri, président de la Ligue nationale contre le cancer et du comité de suivi du programme national nutrition santé 2109-2023 (PNNS4) et de Mme Dominique Paturel, chercheuse à l'Institut national de la recherche agronomique (INRAE) sur le thème : « Un exemple de l'État-providence écologique : une allocation alimentaire universelle ? »

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

**Mardi 1<sup>er</sup> mars 2022**

*À 17 h 30*

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition du Pr. Stewart Cole, directeur général, et du Dr. Isabelle Buckle, vice-présidente exécutive en charge des applications de la recherche et relations industrielles de l'Institut Pasteur (en téléconférence)

**Mercredi 2 mars 2022**

*À 9 h 30*

Salle n° 245 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Gilles Bloch, président-directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), et de Mme Pascale Augé, présidente du directoire d'Inserm Transfert (en téléconférence) ;

- Table ronde autour de :

. Mme Anne Lauvergeon, co-présidente de la commission Innovation du MEDEF, présidente fondatrice d'ALP ;

. M. Jean-Luc Beylat, membre du bureau de la commission Innovation du MEDEF, président de Nokia Bell Labs France ;

. M. Patrick Schmitt, directeur Recherche Innovation au MEDEF ;

. M. Fabrice Chevalere, membre de la commission Innovation de la CPME, délégué général de la fédération Amics ;

. M. Jérôme Normand, économiste à la CPME.