

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>6135</b>
• <i>Audition, en commun avec la commission des affaires sociales, de M. Olivier Bogillot, président de Sanofi France .....</i>	<i>6135</i>
• <i>Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l’Autorité de la concurrence (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6145</i>
• <i>Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs pour avis .....</i>	<i>6146</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	 <b>6149</b>
• <i>Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées .....</i>	<i>6149</i>
• <i>Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales – Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l’Agence française de développement (AFD) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6168</i>
• <i>Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales – Audition de M. Jérémie Pellet, directeur général d’Expertise France (AFD) (sera publié ultérieurement) .....</i>	<i>6168</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	 <b>6169</b>
• <i>Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Olivier Bogillot, président de Sanofi France .....</i>	<i>6169</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture, visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification – Examen du rapport et du texte de la commission (nouvelle lecture).....</i>	<i>6179</i>
• <i>Santé environnementale - Examen du rapport d’information.....</i>	<i>6186</i>
• <i>Communication de Mme Catherine Procaccia sur la note scientifique de l’office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) n° 24 : « La phagothérapie : médecine d’hier et de demain » .....</i>	<i>6196</i>
• <i>Désignation de rapporteur.....</i>	<i>6200</i>
• <i>Audition de M. Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif national d’éthique (CCNE).....</i>	<i>6201</i>
• <i>Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-François Delfraissy aux fonctions de président du Comité consultatif national d’éthique.....</i>	<i>6209</i>

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 6211**

- « *Aménagement, égalité, cohésion des territoires : comment concilier métropolisation et développement territorial équilibré ?* » - Audition de M. Denis Dessus, président du Conseil national de l'Ordre des architectes, Mme Valérie Jousseau, géographe, enseignante à l'Université de Nantes, MM. Jacques Lévy, géographe, directeur de la chaire Intelligence spatiale à l'Université polytechnique Hauts-de-France, et Pierre Veltz, ingénieur, sociologue et économiste..... 6211
- « *Quel bilan tirer pour l'attractivité des territoires concernés plus de dix ans après la réforme de la carte militaire ?* » - Audition de Mme Line Bonmartel-Couloume, déléguée à l'accompagnement régional, du ministère des armées ..... 6227
- Audition de Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (sera publié ultérieurement)..... 6236
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement - Audition commune avec la commission des lois de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice (sera publié ultérieurement)..... 6237*
- Audition de Mme Bérengère Abba, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargée de la biodiversité (sera publié ultérieurement)..... 6237

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 6239**

- Audition de M. Jean-Pierre Obin, ancien inspecteur général de l'Éducation nationale ..... 6239
- *Projet de loi confortant le respect des principes de la République - Examen du rapport pour avis ..... 6254*
- Audition de MM. Damien Cuier, président de la SAS pass Culture, et Gilles Duffau, président par intérim du comité stratégique ..... 6295
- Audition de Mme Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes (sera publiée ultérieurement) ..... 6309

**COMMISSION DES FINANCES..... 6311**

- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République argentine du 4 avril 1979, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission ..... 6311*
- Audition de M. Jean Arthuis, président de la commission sur l'avenir des finances publiques .. 6316

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 6333**

- *Proposition de loi visant à protéger les jeunes mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste - Examen du rapport et du texte de la commission..... 6333*
- *Proposition de loi relative à la sécurité globale - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 6345*
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de M. Bertrand Mathieu, professeur à l'École de droit de la Sorbonne..... 6345*
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de M. Dominique Rousseau, professeur émérite de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne..... 6351*
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de Mme Jessica Makowiak, professeur à l'Université de Limoges ..... 6356*
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice (sera publié ultérieurement) ..... 6361*
- *Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits, pour la présentation de son rapport annuel pour 2020 (sera publié ultérieurement) ..... 6361*
- *Proposition de loi visant à protéger les jeunes mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste - Examen des amendements au texte de la commission..... 6361*

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE ..... 6369**

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe ..... 6369*
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention..... 6372*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS ..... 6379**

- *Audition de représentants de festivals..... 6379*
- *Audition de représentants d'institutions culturelles internationales demeurées ouvertes..... 6395*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU COEUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES..... 6405**

- *Audition de Mme Valérie Baduel, directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture et de l'alimentation..... 6405*
- *L'orientation vers l'enseignement agricole et son attractivité - Audition de M. Jean-Louis Nembrini, vice-président de la région Nouvelle-Aquitaine chargé de l'éducation et des lycées, Mme Sandrine Marcillaud-Authier, cheffe du département des éditions à l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), MM. Bruno Ricard, inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts, Éric Bardon, inspecteur général de l'agriculture, Michel Sinoir, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes, Mme Corinne Blicck, ancienne présidente de l'Association nationale des directeurs de centre d'information et d'orientation (ANDCIO), M. Yohann Le Pape, membre du conseil d'administration (CA) de l'ANDCIO et directeur du CIO de Chartres et Mme Saadia Ait-Abed, suppléante au CA de l'ANDCIO et directrice du CIO de Saint-Benoît (La Réunion)..... 6420*
- *Audition de MM. Nicolas Bastié, président de la Fédération pour la promotion de l'enseignement et de la formation agricoles publics (Aprefa), et Patrick Delage, directeur de l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa) de Laval, et de Mme Frédérique Elbé, directrice de l'Eplefpa d'Avize (sera publiée ultérieurement)..... 6442*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS . 6443**

- *Habitat privé dégradé – Audition de M. Nicolas Binet, ancien directeur de Marseille rénovation urbaine, Mmes Joëlle Boneu, directrice générale adjointe de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) et Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)..... 6443*
- *Précarité des travailleurs et « mal-emploi » - Audition de Mme Firmine Duro, directrice des partenariats et de la territorialisation de Pôle emploi, MM. Martin David-Brochen, secrétaire adjoint de l'Union nationale des missions locales, président de la mission locale de Lille et de l'association régionale des missions locales des Hauts-de-France, Alain Frouard, vice-président, Mmes Marlène Cappelle, déléguée générale de Cheops, et Bénédicte Lefèvre, vice-présidente d'Alliance villes emploi (sera publié ultérieurement)..... 6454*
- *Audition de M. Gilbert Cette, professeur d'économie associé à la Faculté de sciences économiques de l'université d'Aix-Marseille et adjoint au directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France ..... 6455*

**MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE ÉTUDIANTE EN FRANCE ..... 6467**

- *Audition de Mme Monique Ronzeau, présidente de l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE)..... 6467*

- *Santé des étudiants – Audition de MM. Laurent Gerbaud, président de l’Association des directeurs des services de santé universitaire, Christophe Tzourio, professeur d’épidémiologie, directeur du centre Inserm U 1219 (Bordeaux), investigateur principal de l’étude « iShare », Vincent Beaugrand, directeur général de la Fondation santé des étudiants de France, Pierre-Edouard Magnan, président du Réseau national des mutuelles étudiantes de proximité (EmeVia), et Abdoulaye Diarra, président de La mutuelle des étudiants (LMDE) (sera publiée ultérieurement)..... 6487*
- *Santé psychologique des étudiants – Audition de M. Mohammed Benlahsen, président de l’Université Picardie-Jules Verne, du docteur Frédéric Atger, médecin chef de service, Bureau d’aide psychologique universitaire « BAPU Pascal » (Paris), de MM. Yannick Morvan, enseignant-chercheur, Université Paris-Nanterre, Patrick Skehan, délégué général de l’association Nightline et Mmes Laurentine Véron et Fanny Sauvade, psychologues, fondatrices et codirectrices de l’association Apsytude (sera publiée ultérieurement) ..... 6488*

**MISSION D’INFORMATION SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS » ..... 6489**

- *Représentants des industries gazières – Audition de MM. Frédéric Martin, directeur général adjoint de GRDF, Édouard Sauvage, directeur général adjoint d’Engie et Thierry Trouvé, directeur général de GRT Gaz ..... 6489*

**MISSION D’INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L’ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L’ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE ..... 6513**

- *Audition de M. Édouard Geffray, directeur général de l’enseignement scolaire ..... 6513*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 29 MARS ET À VENIR. 6525**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 17 mars 2021**

- Présidence conjointe de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

**Audition, en commun avec la commission des affaires sociales, de M. Olivier Bogillot, président de Sanofi France**

**Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales.** – Nous recevons ce matin M. Olivier Bogillot, président de Sanofi France, que je remercie d’avoir accepté notre invitation. Je salue les commissaires qui assistent à cette réunion à distance ainsi que nos collègues de la commission des affaires économiques.

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

Pour définir le cadre de notre audition de ce matin, je commencerai par une anecdote. Je me suis entretenue, voilà quelques semaines, de la gestion de la crise sanitaire avec l’ambassadrice du Canada. À propos de la vaccination, elle m’indiquait que la situation était compliquée par l’absence, dans son pays, de *Big Pharma*. En France, Sanofi est l’un de ces géants pharmaceutiques, mais les difficultés rencontrées dans le développement d’un vaccin contre la covid-19 n’ont fait qu’ajouter à la blessure d’ego collective ressentie dans la gestion de la crise sanitaire depuis un an.

Nous voudrions aujourd’hui faire le point sur ces difficultés et sur l’état d’avancement du développement des deux candidats-vaccins engagés par Sanofi : le vaccin fondé sur la technique de fabrication à base de protéines recombinantes – type grippe saisonnière – avec GSK et le vaccin à ARN messenger développé avec Translate Bio pour lequel l’entreprise a annoncé le lancement d’un essai clinique en fin de semaine dernière.

Plus largement, nous nous interrogeons sur le changement de modèle du financement de la recherche et de l’innovation dans l’industrie des produits de santé. Les grandes entreprises, qui veillaient à entretenir un pipeline de nouveaux produits, ne semblent plus être le lieu de l’innovation ; elles investissent plus volontiers dans les produits développés dans des biotechs. Nous souhaiterions recueillir votre analyse sur ce point, mais aussi sur la façon dont l’innovation dans ce domaine est accueillie et se diffuse, et enfin sur le nouvel accord-cadre qui vient d’être signé avec le Comité économique des produits de santé.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Monsieur le président, je vous remercie d’avoir répondu positivement à notre invitation, en cette période qui présente des défis sanitaires et industriels inégalés, pour votre entreprise tout particulièrement.

Sanofi fait la fierté de la France. Elle reste, en termes de chiffre d’affaires, la première entreprise pharmaceutique française, et l’une des dix premières au monde. Pourtant,

votre entreprise ne semble pas pour l'instant se distinguer – pardonnez-moi d'être directe – par sa performance dans la course au vaccin contre la covid. En 2020, vous avez cédé vos participations dans l'entreprise américaine de biotech Regeneron, qui développe avec succès des anticorps de synthèse. Cela vous a permis d'obtenir des résultats substantiels. Et voilà que, dans le même temps, vous annoncez la suppression de 400 postes en France dans le secteur de la R&D. Vous comprendrez que ces décisions suscitent l'incompréhension, à l'heure où une mobilisation totale des Français et de l'ensemble des acteurs économiques est nécessaire.

Alors que notre pays déploie un plan de relance d'une ampleur inégalée dans son histoire, l'efficacité des aides publiques et de leur distribution revient au cœur des débats. Des missions parlementaires se sont penchées sur la conditionnalité des aides à des engagements sociaux ou environnementaux. Sanofi a été un bénéficiaire de premier rang des aides publiques françaises en matière de recherche et développement – vous pourrez nous confirmer le chiffre de 150 millions d'euros de crédit d'impôt recherche (CIR) et de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Pourtant, vos dernières annonces de restructuration visent particulièrement les postes de chercheurs des centres de R&D. Faut-il interpréter ces décisions de Sanofi comme une insuffisance de la politique d'aide publique en faveur de la recherche privée, ou, à l'inverse, comme la démonstration d'une trop faible conditionnalité de ces aides ? Il y va de la relance économique.

Dans un contexte de forte mobilisation des scientifiques, des industriels et des pouvoirs publics, comment expliquer l'échec de la France dans la course aux vaccins ? Et au-delà des difficultés techniques éprouvées par vos équipes et liées à la rapidité des recherches, peut-on y voir un symptôme de nos propres faiblesses économiques ? Les insuffisances du capital-risque expliquent-elles les difficultés à financer la recherche en France ? Ou bien l'industrie française a-t-elle raté un virage stratégique en sous-investissant dans ses capacités de recherche, comme cela est suggéré dans des rapports récents ? La France et ses grands acteurs pharmaceutiques ont-ils un train de retard ou notre pays pourrait-il se développer comme terre de biotechs pour de nouvelles pépites ?

L'impact économique du coronavirus a entraîné, en France, de nombreux appels à la « relocalisation » de capacités de production industrielle, en particulier en matière de santé : des entreprises se sont lancées dans la fabrication de masques, de respirateurs, etc. La dépendance de notre pays à certains principes actifs est devenue évidente. Cela m'inspire deux dernières questions.

D'abord, vous inscrivez-vous dans cette réflexion, et si oui, quels produits ou quels segments des chaînes de valeur avez-vous identifiés comme prioritaires pour la relocalisation ? Ensuite, les difficultés de Sanofi à faire aboutir ou non la production d'un vaccin français et les déclarations du groupe au sujet de doses destinées « en premier » aux États-Unis ne montrent-elles pas les limites d'une telle stratégie de relocalisation ? Pour l'industriel que vous êtes, les logiques de marché feront-elles finalement toujours obstacle à un raisonnement en termes de capacité nationale de production ?

**M. Olivier Bogillot, président de Sanofi France.** – Je vous remercie de cette invitation qui me permet de présenter Sanofi, dont personne ne connaît réellement l'organisation et les axes stratégiques. Je commencerai par les grandes divisions du groupe, qui sont au nombre de quatre.

La division médecine générale est la plus connue, car la plus ancienne. Elle comporte un grand nombre de produits largement utilisés, pour la plupart issus de la chimie et qui représentaient encore il y a quelques années plus de 70 % des revenus du groupe. Je citerai le Lovenox<sup>®</sup>, les insulines ou le Kardegic<sup>®</sup>. Ces produits ont prospéré, mais ils arrivent maintenant à maturité, en fin de cycle de vie, avec des chutes de brevet ; une grande partie d'entre eux ont permis de financer la recherche pour les innovations.

La deuxième division concerne des produits d'automédication que l'on trouve en pharmacie sans prescription : Lysopaine<sup>®</sup>, Toplexil<sup>®</sup>, etc. Le Doliprane<sup>®</sup>, prescrit, mais aussi vendu sans ordonnance, arrive en tête dans les sondages de notoriété, avant Google ! Cette division est importante pour Sanofi, car notre cycle économique passe par la délivrance des brevets, puis par leur chute. L'automédication permet d'y échapper et d'augmenter la durée de vie du médicament, avec un seul bémol : cette pratique n'est pas très développée en France, contrairement à d'autres pays, à cause de facteurs culturels et en raison de la prise en charge de l'ensemble des produits au sein de notre système de protection sociale.

La troisième division, entièrement dédiée aux vaccins, est l'une des plus importantes du groupe et du monde. Avant la crise de la covid, les quatre acteurs majeurs étaient Pfizer, le laboratoire américain Merck, le géant britannique GSK et le groupe Sanofi, qui produit un sixième des vaccins contre la grippe, soit plus de 250 millions de doses. Lors des crises comme celle de la covid, nos productions locales plus importantes de doses de vaccin contre la grippe saisonnière permettent d'éviter d'engorger les urgences. Cette division extrêmement importante constitue le deuxième axe stratégique qui a été proposé par le nouveau directeur général « monde », Paul Hudson.

La quatrième division, « médecine de spécialités », est la moins connue. Nous sommes pourtant le leader mondial en matière de maladies rares, telles que la maladie de Gaucher ou les affections rares de l'hémophilie, ainsi que de la sclérose en plaques ou des maladies immunologiques. D'après les analystes financiers, à l'horizon de 2025, Sanofi sera probablement le premier groupe mondial en maladies immunologiques. Nous avons notamment développé le Dupixent<sup>®</sup> ; médicament très efficace pour lutter contre la dermatite atopique et l'asthme sévère, il est considéré comme une révolution technologique et clinique pour la prise en charge de ces maladies. Le produit est encore peu distribué, mais c'est l'avenir du groupe, qui pourra ainsi proposer à l'avenir des solutions contre l'urticaire chronique, la polypose nasale et peut-être le lupus.

Alors que l'activité de Sanofi reposait au départ exclusivement sur la chimie pharmaceutique, elle a considérablement évolué au cours des dix dernières années avec l'essor des biotechnologies, à tel point que nous sommes aujourd'hui capables, à Vitry, de fabriquer des anticorps monoclonaux, de développer un médicament contre le cancer du sein, ou encore une thérapie ciblée ou cytotoxique afin de s'attaquer à la tumeur pulmonaire. Derrière cette image erronée d'un laboratoire ancien et peu innovant, on trouve chez Sanofi des plateformes technologiques extrêmement innovantes qui nous permettent déjà de rayonner dans le monde entier dans des aires thérapeutiques parmi les plus graves.

La singularité de Sanofi est sa capacité industrielle intégrée, qui s'est illustrée au travers des accords conclus avec BioNTech et Johnson & Johnson, ce qui nous rend très peu dépendants de l'Asie. Sanofi, c'est 70 usines, 30 en Europe et 18 en France, dans 9 régions sur 13, avec un outil industriel qui s'est modernisé et des investissements permanents en ce sens – 1,5 milliard d'euros au cours des cinq dernières années. Le groupe compte près de 11 000 salariés – je les salue officiellement aujourd'hui –, fortement mobilisés cette année

pour produire des médicaments essentiels pour les hôpitaux. La production du Doliprane a été multipliée par trois grâce à la production sur site. Sur un chiffre d'affaires total de plus de 36 milliards d'euros, 5 % ou 6 % seulement proviennent du territoire français, mais 25 % des effectifs travaillent en France. La contribution positive de Sanofi à la balance commerciale est donc majeure et place notre groupe à la cinquième place. Lors de la crise, la pharmacie a été le seul contributeur positif, et elle le doit en grande partie à Sanofi.

S'agissant de la course aux vaccins, Sanofi a fait le choix d'une technologie particulière, choix qui nécessite quelques rappels chronologiques. Le code génétique de la covid-19 est publié par les autorités chinoises au mois de janvier. Les laboratoires peuvent alors commencer à travailler. Des industriels se positionnent sur l'ARN messenger, les adénovirus – les vaccins vectorisés d'AstraZeneca et de Johnson & Johnson – des protéines recombinantes ou des vaccins inactivés. Hormis un faisceau de convictions, rien ne prouve à ce moment-là que l'ARN messenger peut fonctionner. Pour l'adénovirus, face au précédent d'Ebola et à un certain nombre d'éléments scientifiques, nous faisons le choix de la protéine recombinante, prouvée dans la clinique et utilisée pour le vaccin de la grippe saisonnière. Nous savons que ce sera plus long que de développer un autre vaccin, mais nous pensons que cette technologie a plus de chances de fonctionner.

Pourquoi ne pas avoir choisi l'ARN ? Quand on maîtrise une seule technologie, à l'instar de Moderna ou de BioNTech, on a tendance à se concentrer sur celle-ci. Sanofi pouvait choisir entre plusieurs technologies ; nous avons préféré utiliser la technologie que nous maîtrisons le mieux : la protéine recombinante. Si le développement clinique avait franchi toutes les étapes le plus vite possible, nous aurions été prêts en juillet dernier. Pour produire un tel vaccin, un délai de quinze mois est déjà un exploit. Il nous faudra plutôt dix-huit à dix-neuf mois, avec un vaccin en octobre ou novembre de cette année. Le vaccin le plus rapide à sortir avant la crise de la covid – contre Ebola – a été mis au point au bout de quatre ans. Les vaccins à ARN messenger qui sont arrivés au bout de neuf mois relèvent déjà de la prouesse. Mais nous devons en avoir la maîtrise au plus vite, car c'est la meilleure technique en cas de crise sanitaire.

Il faut néanmoins avoir plusieurs cordes à son arc, car le niveau d'incertitude persiste. Outre les ARN messenger, très impressionnants, les résultats des adénovirus sont très bons et j'espère que la situation d'AstraZeneca va se régler : on en a besoin, comme on aura besoin des autres vaccins. J'y insiste, les industriels savent produire des vaccins, mais il faut les produire en quantité colossale. Après la course pour sortir le premier vaccin, la vraie tension s'opère sur les capacités de production. Nous pouvons être fiers : lorsque nous avons constaté un léger retard pour nos vaccins, nous avons fait le choix de mettre nos capacités industrielles au service de BioNTech et de Johnson & Johnson, en vue de la distribution d'ici au mois de septembre de 20 millions de doses par mois aux patients européens. Nous travaillons avec nos concurrents pour essayer d'enrayer au plus vite cette crise sanitaire. C'est assez rare pour être souligné.

J'en viens à la recherche et développement.

L'annonce, par le directeur général « monde » de Sanofi, de la réduction des effectifs est intervenue au mois de janvier dernier, au moment du débat autour des retards de production des vaccins français. Mais cela ne concerne pas le vaccin sur lequel portent nos investissements. De plus, il s'agit de départs volontaires qui s'effectuent dans de très bonnes conditions. Quelle est la raison d'être de ces restructurations ? Elles résultent de la nature des produits qui sont développés chez Sanofi. Les technologies ont tellement évolué depuis dix

ans que les chercheurs attendus ne sont plus les mêmes. Les produits issus des biotechnologies imposent de se séparer de certains profils centrés sur la chimie et de rechercher de nouvelles compétences autour des anticorps monoclonaux, des petites protéines, de la thérapie génique.

Nous avons mis en avant des priorités, à l'instar de ces investissements exclusifs de plusieurs centaines de millions d'euros sur des produits très prometteurs pour lutter contre la sclérose en plaques, notre objectif étant de parvenir aux meilleurs médicaments dans chaque catégorie. Alors que nous étions leaders pour le diabète, nous ne pouvions apporter des médicaments qui font la différence. Or il est très difficile de convertir un chercheur très pointu dans ce secteur. Tel est le sens du plan de départs volontaires. C'est la science qui dicte nos futures structurations. Sans la science, sans de nouveaux besoins, on n'avance pas ! Depuis dix ans, nous travaillons sur les produits les plus innovants qui peuvent être les mieux à même de répondre aux besoins des cliniciens et des patients.

Cela ne signifie pas pour autant que Sanofi se désengage de la R&D. Nous investissons plus que jamais, notamment sur un nouveau produit utile pour les patients atteints de sclérose en plaques. Nous avons racheté une biotech à Boston, nous sommes un groupe mondial, mais la molécule sera produite à Sisteron. Le changement du modèle de recherche ne réduira pas l'empreinte de Sanofi en France, au contraire : on met de l'électricité dans le moteur ! Avec 2 milliards d'euros d'investissement en R&D en France, Sanofi est le premier groupe du CAC 40.

**Mme Laurence Cohen.** – Sanofi est l'entreprise du CAC 40 qui a fait le plus de bénéfiques en 2020, alors qu'elle avait fermé son site de sécurité du médicament d'Alfortville en 2019, et qu'elle annonce la fermeture de son site de R&D de Strasbourg l'an prochain ; en 2008, Sanofi comptait 6 000 salariés sur 11 sites, il y avait moitié moins de salariés fin 2020, sur quatre sites seulement.

Vous dites que les départs se déroulent dans les meilleures conditions, mais vous avez utilisé deux projets de rupture conventionnelle, pour 523 départs, une procédure bien moins favorable qu'un plan de licenciement. N'y a-t-il pas une relation de cause à effet entre cette politique qui supprime 60 % des postes de chimie en France, et l'abandon des capacités de recherche interne en petites molécules, pour consacrer les ressources de R&D dans l'intégration et le développement de molécules trouvées par d'autres, principalement des start-up partenaires ou rachetées ? Comment relocaliser la fabrication de principes actifs en France, alors que six usines vont intégrer Euroapi, une société dont Sanofi ne détiendra que 30 % des parts ? N'est-ce pas une occasion pour délocaliser ?

Il y a vingt ans, Sanofi faisait partie des 39 entreprises qui avaient refusé de poursuivre le gouvernement sud-africain pour la production de génériques dans le traitement du sida : pourquoi, aujourd'hui, votre entreprise refuse-t-elle la levée des brevets sur les vaccins anti-covid ? Cela faciliterait grandement leur diffusion. J'en profite pour vous remettre la proposition de loi de mon groupe pour la création d'un pôle public du médicament et des dispositifs médicaux.

**M. Rémi Cardon.** – Les chiffres ont de quoi inquiéter : au pays de Pasteur, nous n'avons toujours pas de vaccin. Votre entreprise a supprimé la moitié de ses postes en recherche et développement, elle a reçu 1,5 milliard d'euros de CIR, mais elle a distribué 4 milliards d'euros de dividendes à ses actionnaires. Quelque 5 000 emplois ont été supprimés en dix ans. Le profit prime l'intérêt général, alors que la gestion de la crise sanitaire par le

Gouvernement démontre l'absence de souveraineté nationale sur la fabrication de molécules essentielles. Que comptez-vous faire concrètement ? Sanofi est un fleuron de notre pays. Comment retrouver de la souveraineté dans la production de médicaments ?

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Sanofi a arrêté sa recherche sur les anti-infectieux en 2018 et s'apprête à abandonner deux usines essentielles dans la production d'antibiotiques en Europe, alors même que la crise sanitaire rappelle nos besoins criants de médicaments, en particulier d'antibiotiques. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) nous alerte : la résistance aux antibiotiques est l'une des plus grandes menaces pesant sur la santé.

Votre stratégie consiste à externaliser la recherche vers des start-up et vous abandonnez la recherche sur les anti-infectieux : ces choix ne vous sont pas dictés par la science, mais par l'objectif de verser des dividendes. Ce que nous voyons aussi, c'est que, face à la crise, vous n'avez ni vaccin ni traitement. Sanofi va-t-il relancer sa recherche en interne sur les antiviraux, antibiotiques et anti-parasitaires ? Quels sont les investissements prévisionnels de Sanofi sur les deux projets de vaccins protéines recombinantes et ARN messenger – et comment comptez-vous intégrer les variants ? Pourquoi, enfin, un tel délai pour le flaconnage des vaccins Pfizer et Johnson & Johnson, dont certains disent qu'il aurait été possible dès le mois de mars ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Une entreprise française installée à Lyon, Novartis, a mis au point une plateforme pour prédire l'efficacité des médicaments et optimiser le développement d'essais cliniques : combien de temps un tel outil vous permettrait-il de gagner et quand sera-t-il en application ?

**M. Bernard Jomier.** – Vous allez poursuivre deux voies pour les vaccins, protéine recombinante et ARN, tout en flaconnant le vaccin ARN de Pfizer : ne pensez-vous pas que votre concurrent sera réticent à vous transférer de la technologie ? On a parlé, ensuite, d'un risque de pénurie pour les ingrédients du vaccin ARN : est-il réel ? Quelles seront vos capacités en la matière ?

**M. Olivier Bogillot.** – Oui, nous avons diminué le nombre de nos sites de R&D en France, mais c'est parce que nous avons choisi d'y consolider nos centres d'excellence, sur des aires thérapeutiques définies, en particulier l'immuno-oncologie et la cancérologie. C'est dans ce sens que nous avons regroupé des équipes à Vitry-sur-Seine en fermant notre unité de Strasbourg. Nous nous plaçons dans une logique de *cluster*, qui réussit très bien à nos concurrents ; je pense aux *clusters* de Cambridge, de Boston ou du Maryland.

Le nombre de nos chercheurs diminue effectivement, mais je vous rappelle qu'il y a dix ans, Sanofi faisait de la chimie et que, depuis une vingtaine d'années, la plupart des nouveaux médicaments sont issus des biotechnologies. Nos plateformes de recherche changent, nous avons toujours des chimistes, mais également des chercheurs en biotechnologie, qui suivent ce qui se passe ailleurs – nous avons ainsi acheté une entreprise belge très avancée dans les nanotechnologies. Je pense que Sanofi a bien fait de prendre ce tournant, parce que c'est celui de la pharmacopée mondiale.

Les laboratoires ne font pas toute la recherche en interne, ils intègrent de plus en plus de profils différents, capables de développer des coopérations avec d'autres équipes de recherche, pour intégrer celles qui correspondent le mieux à leur stratégie. Nous avons, ainsi, acquis l'entreprise Synthorx fin 2019, qui travaille sur l'alphabet du code génétique et qui va nous aider à améliorer l'efficacité de nos traitements immuno-oncologiques, contre le cancer

du poumon ou de l'utérus par exemple. Ces acquisitions nécessitent une certaine puissance financière, elles créent de l'activité dans le groupe et dans notre partenariat. Sanofi compte 100 000 collaborateurs, nous développons un grand nombre de partenariats, tout cela vient d'un échange constant avec la recherche telle qu'elle se pratique aujourd'hui.

On nous reproche des fermetures de sites, mais jamais on ne relève les investissements que Sanofi réalise sur le territoire national. En juin dernier, nous avons décidé d'investir 500 millions d'euros dans une usine ultramoderne à Lyon, l'usine de vaccins la plus moderne au monde : pourquoi ne nous pose-t-on pas de questions sur le sujet ? Sanofi fait travailler 9 000 PME, nous faisons un investissement de 500 millions d'euros en pleine crise, nous y ajoutons un programme de 110 millions d'euros sur les vaccins, mais on ne retient que les fermetures...

Oui, Sanofi aura bénéficié de 1,5 milliard d'euros de CIR, sur dix ans, à comparer aux 2 milliards d'euros par an que nous consacrons à la recherche. Le CIR est très important, c'est un élément d'attractivité du territoire. La direction générale de Sanofi compare les territoires à l'échelle mondiale et je peux vous dire que la compétition fiscale et sur la propriété intellectuelle est des plus féroces, y compris avec nos voisins et partenaires, comme les Belges ou les Allemands. La France reste le pays qui a la fiscalité la plus lourde au monde dans ce secteur. Attention à ne pas nous pénaliser davantage en supprimant un outil utile à la recherche.

Les médicaments anti-infectieux et antibiotiques ont vu leur prix chuter très fortement, du fait des délocalisations dans les pays asiatiques – la Chine en est devenue le premier producteur mondial. La compétition devient très difficile à ces niveaux de prix, Sanofi est le dernier laboratoire pharmaceutique à produire un antibiotique sur le sol européen, avec la pyostacine, que nous continuons à fabriquer à Saint-Aubin-lès-Elbeuf. Les anti-infectieux sont un enjeu très important, c'est certain, mais l'équilibre économique est très difficile à atteindre désormais. Nous choisissons d'investir sur des médicaments importants qui nécessitent des investissements colossaux et toute stratégie suppose des choix, donc de ne pouvoir être partout.

Sanofi compte plusieurs usines qui travaillent à plus de 50 % pour des tiers, ce qui est une reconnaissance de la qualité de notre outil ; nous avons décidé de regrouper six de ces usines dans Euroapi, elles travaillent déjà en majorité pour des tiers, elles sont très performantes sur des produits plus anciens. La stratégie, c'est de choisir d'allouer ses ressources en fonction de ses priorités ; dès lors que nous avons choisi d'investir dans l'innovation, que faire de ces usines performantes, mais centrées sur des produits déjà connus ? On pourrait les vendre, nous préférons les intégrer, comme EUROAPI, dans un ensemble où nous sommes minoritaires, c'est une condition de l'ouverture à nos partenaires, mais qui aura une surface suffisante pour rapatrier des principes actifs pharmaceutiques. En réalité, nous renforçons le territoire européen, car il faut une taille critique dans la concurrence mondiale et le nouvel ensemble, s'il entrait en bourse, serait en deuxième place mondiale pour les principes actifs pharmaceutiques.

Sur les vaccins, nous avons lancé début février une nouvelle phase 2 pour la protéine recombinante, les résultats seront disponibles en mai, nous lancerons alors une phase 3. Simultanément, nous avons lancé un essai clinique ARN messenger : c'est une bonne nouvelle, nous sommes le quatrième acteur sur cette technologie, le fait de valider cette approche sera très utile pour la suite et nous l'utiliserons dans notre nouvelle usine de Lyon. L'étude clinique devrait durer jusqu'à l'an prochain, nous arriverons donc tard et nous

examinerons alors avec les autorités réglementaires quel sera le meilleur design de notre vaccin ARN, pour une mise sur le marché en 2022.

De grands laboratoires ont eu des difficultés : Merck a abandonné son projet avec l'Institut Pasteur, GSK ne s'est pas lancé dans un programme, Pfizer lui-même n'a pas développé la technologie ARN messenger en interne, mais a recouru à BioNTech, avec laquelle le laboratoire était déjà engagé. En réalité, Sanofi est le seul groupe à utiliser ses propres recherches pour avancer sur deux vaccins, et à flaconner pour des tiers.

Le flaconnage est une opération très complexe, elle requiert des machines nouvelles quand il faut opérer, comme avec le vaccin Pfizer, à - 80 °C. L'ouverture d'une chaîne de flaconnage prend généralement entre douze et dix-huit mois, nous en avons mis quatre cette fois-ci, nos équipes ont travaillé vite et bien. Je ne crois pas, ensuite, qu'il y ait un quelconque problème pour Pfizer à ce que nous mettions son vaccin en flacon, chacun reste dans son couloir de course et nous coopérons. Je ne crois pas non plus que nous connaîtrons des pénuries de matière première ; s'il y a pu avoir des problèmes pour les lipides, ce n'est guère un enjeu pour nous.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Vous paraissez nous reprocher nos questions, mais nous en sommes parfaitement libres. Vous vous félicitez d'investir 500 millions d'euros dans une nouvelle usine et 110 millions d'euros pour les vaccins, mais vous donnez 4 milliards d'euros aux actionnaires : pouvez-vous nous en expliquer la logique ?

**Mme Corinne Imbert.** – Je vous remercie pour votre présentation, pédagogique et claire. Sanofi va mettre des vaccins en flacons et va produire ses propres vaccins : comment ces activités s'articulent-elles ? Êtes-vous engagés sur des volumes de production pour la France et l'Europe ? Savez-vous si votre vaccin se déroulera sur une ou deux injection(s) ?

**Mme Marie Evrard.** – L'Institut Pasteur abandonne sa recherche d'un vaccin, Sanofi sera prêt fin 2021, avec plusieurs mois de retard, après avoir supprimé 1 700 emplois en Europe, en poursuivant un objectif de 2 milliards d'euros d'économies d'ici 2022, qui lui fait aussi abandonner la recherche sur le diabète. Comment la France pourrait-elle être plus attractive sur le plan de la recherche sans remettre en cause son système de santé ?

**Mme Élisabeth Doineau.** – Je suis très fière de tous les groupes français qui créent des emplois, les Français sont fiers, mais ils sont exigeants, en particulier envers les entreprises qui reçoivent du soutien public. Les questions que je voulais poser l'ont déjà été, je voulais apporter ce témoignage de soutien. Cependant, je crois qu'il vous faut travailler avec GSK, la compétition c'est bien, mais pour arriver au résultat, il faut également de la coopération. Je crois aussi que Sanofi devrait mieux communiquer, vous supprimez des emplois en vous adaptant aux mutations, c'est compréhensible, mais quand on supprime des emplois, il faut le faire avec le plus grand esprit de responsabilité, et bien l'expliquer.

**M. Alain Chatillon.** – Jean-François Dehecq, qui a présidé Sanofi de 1988 à 2010, a été un grand patron qui a su développer cette grande entreprise sur le territoire national : pourquoi ce lien entre le développement et le territoire paraît-il moins étroit depuis quelques années ? Cela tient-il au conseil d'administration actuel, à l'organisation interne ? Pourquoi Sanofi ne parvient-elle pas, comme le fait Mériieux, à se développer d'abord sur le territoire national ?

**M. Olivier Henno.** – Je vous remercie pour cette audition riche, franche, et je ne participerai pas au Sanofi *bashing* ; votre entreprise est un joyau français, on en attend donc beaucoup, peut-être trop... Les difficultés que vous connaissez dans la production du vaccin contre la covid-19 ne pourraient-elles pas devenir un atout pour faire comprendre l'importance des biotechnologies ? Ensuite, quel vous paraît être l'usage qui devra être fait du vaccin, dans la durée : pensez-vous que nous aurons à nous vacciner tous les ans, dans le monde entier ? Quelle est votre stratégie de déploiement dans le monde ?

**M. Fabien Gay.** – Un salarié de Sanofi m'a dit : « Il y a vingt ans, j'étais fier d'entrer à Sanofi parce que je participais au soin des malades, aujourd'hui je participe à engraisser les actionnaires. » Loin de moi de faire du Sanofi *bashing*, mais nous avons, en tant que politiques, de quoi poser des questions quand Sanofi reçoit 1,5 milliard d'euros de CIR, que Sanofi France réalise 80 % de son chiffre d'affaires *via* les remboursements de la sécurité sociale, mais que les milliards dépensés n'empêchent pas les emplois de disparaître. Un autre salarié m'a dit ne pas être étonné que Sanofi n'ait pas trouvé le vaccin, après tant d'emplois supprimés en R&D... Nous posons donc des questions, elles sont très partagées par les Français, quand Sanofi, en pleine crise, distribue 4 milliards de dividendes, bloque les salaires depuis des années, mais ne trouve pas le vaccin... D'autres choix sont possibles, nous défendons un pôle public du médicament, il y aurait aussi la possibilité de nationaliser Sanofi... Car quelle est la priorité, entre soigner des malades ou engraisser des actionnaires ? Pourquoi envisagez-vous d'arrêter de produire 200 à 300 médicaments peu rentables, pour vous concentrer surtout sur ceux qui le sont ? Le Président de la République lui-même avait posé la question il y a un an ; nous pensons pour notre part que la santé est un bien public, non marchand, et qu'il faut à ce titre la sortir du secteur marchand, au bénéfice de la santé de tous.

**M. René-Paul Savary.** – Le Gouvernement annonce que, en septembre prochain, toute personne qui aura voulu être vaccinée pourra l'être ; votre vaccin n'arrivera qu'en 2022, quelle sera son utilité ? Connaissez-vous la durée de vie des anticorps ?

**M. Jean-Marc Boyer.** – J'aurais bien aimé être vacciné Sanofi, être vacciné français, mais les choix financiers et scientifiques que vous avez faits, vous nous l'avez expliqué, ne l'ont pas permis : quels enseignements en tirez-vous ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Quelles leçons tirez-vous par rapport aux futures pandémies, sachant que des experts prédisent que les zoonoses seront plus fréquentes ? Pensez-vous trouver des vaccins ou des anticorps plus rapidement ?

**M. Daniel Salmon.** – Loin de moi le Sanofi *bashing*, les Français sont certes touchés dans leur amour-propre, on le comprend, mais je reconnais pleinement le droit à l'échec, on peut se tromper dans sa stratégie. Ce que l'on comprend moins, c'est qu'une entreprise verse de gros dividendes sans avoir trouvé le vaccin, et qu'après avoir touché du CIR elle licencie toujours plus de chercheurs. En quoi une très forte rémunération permet-elle à un dirigeant de faire mieux son travail ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Que pensez-vous des vaccins russe et chinois ?

**M. Olivier Bogillot.** – Je ne pourrai répondre que succinctement à des questions aussi nombreuses et riches...

Pardon si j'ai donné le sentiment que je voulais remplacer vos questions par les miennes, je voulais surtout attirer l'attention sur le fait qu'un investissement de 500 millions d'euros dans une usine à Lyon, c'était une bonne nouvelle. Sanofi verse effectivement des dividendes à ses actionnaires, je crois que c'est aussi une bonne nouvelle et que cela marque de la confiance, dans un secteur très compétitif où l'investissement est risqué, car entre la recherche et la commercialisation, il y a peu de médicaments à l'arrivée. Récompenser ceux qui prennent ce risque sur le temps long, c'est une marque de confiance. Un tiers de l'actionnariat est français, constitué par des investisseurs institutionnels et par nos salariés ; donc verser du dividende, cela irrigue l'économie nationale.

À l'échelle mondiale, Sanofi se situe entre les groupes très performants et ceux qui décrochent. Nous espérons que notre stratégie va nous placer du côté des plus innovants. Verser des dividendes entretient un niveau élevé de capitalisation, c'est nécessaire pour des acquisitions et pour se protéger d'autres investisseurs – les groupes comme Pfizer ou Johnson & Johnson ont doublé leur capitalisation en dix ans, alors que nous sommes restés stables, la compétition est rude. Le risque, sans croissance, c'est que la capitalisation se rétracte, alors il faudrait vendre plutôt qu'investir, ce n'est pas notre logique, nous sommes dans une logique de développement.

Cette crise a montré que l'Europe n'avait pas les outils qu'ont d'autres continents pour se mobiliser rapidement face à une pandémie. Les États-Unis ont une structure, le BARDA, qui investit massivement et rapidement, ce qui leur a permis d'aller très vite face au virus. L'Europe annonce qu'elle entend se doter d'une structure comparable, qui s'appellera HERA, c'est nécessaire pour qu'elle ne soit plus seulement en position d'acheteur, mais aussi de producteur. Parmi les leçons de la crise, la structuration de la réponse européenne aux épidémies est un élément important.

L'Institut Pasteur a choisi un vaccin inactivé, cette voie n'a pas fonctionné, c'est courant dans la recherche où l'échec est plutôt la norme et la réussite, l'exception, ce qui n'empêche pas que les équipes de Pasteur ont très bien travaillé. Sanofi a deux candidats, j'espère qu'ils iront au bout. Parmi les leçons, nous retenons bien sûr que l'ARN messenger est une technologie dont nous ne pourrions désormais pas nous passer, rapide et efficace, d'où l'importance pour nous d'y participer. C'est essentiel pour la souveraineté de la France.

J'aurais aussi préféré vacciner avec Sanofi, mais je maintiens que, en mars 2020, la voie que nous avons choisie était celle que nous maîtrisions le mieux et qu'elle était la plus efficace et reconnue dans le monde du vaccin – ce n'était pas l'ARN. Notre choix était rationnel. Si on avait à le refaire, on le referait. Notre vaccin sera-t-il utile, en 2022 ? Il faut raisonner à l'échelle mondiale, les variants sont nombreux, les besoins sont partout, tous les lots de vaccins seront utiles. Concernant son usage dans le temps, nous ne saurions le dire. S'il y a besoin de rappels réguliers, je crois que les protéines recombinantes présenteront des avantages, car quand le vecteur est viral, comme AstraZeneca et Johnson & Johnson, son efficacité diminue dans le temps car le système immunitaire finit par agir contre le vecteur – d'où l'intérêt de disposer de plusieurs armes. La protéine recombinante de Sanofi sera utile comme « *booster* » après une première vaccination.

Je ne puis avoir une appréciation précise du vaccin russe Spoutnik V, qui utilise l'adénovirus comme technologie, car les Russes l'ont développé en dehors des règles internationales telles que nous les suivons habituellement.

Je suis un admirateur de Jean-François Dehecq, c'est un capitaine d'industrie, son implication sociale et son souhait de développer Sanofi en France demeurent – voyez nos investissements à Lyon. Nous continuons d'investir dans le territoire, c'est le sens de la décision que j'ai prise cette année, face à la crise sanitaire, d'accueillir en alternance 1 500 jeunes dans notre entreprise, au lieu de 1 000 l'année précédente ; notre empreinte sociale est forte, nous travaillons avec des écoles, des universités, nous finançons des chaires, nous développons de nombreux partenariats avec des PME. Le conseil d'administration valide cette démarche, Sanofi est une entreprise française, européenne, mondiale, notre siège social est en France, et 25 % de nos effectifs sont en France.

Notre pays ne dispose pas d'un *cluster* de biotechnologie d'envergure mondiale – sur les dix premiers *clusters* mondiaux, cinq sont aux États-Unis, celui de Boston, sur quelques kilomètres carrés, représente une valorisation de 60 milliards de dollars ; s'y ajoutent ceux de San Francisco, du Maryland, de New York et de San Diego, un *cluster* se situe en Grande-Bretagne, un en Allemagne, un en Chine et un en Corée du Sud. Nous avons, à Sanofi, une responsabilité à promouvoir la formation d'un tel *cluster* des sciences du vivant, c'est un enjeu national, il faut mobiliser des moyens importants sur des aires thérapeutiques précises où nous sommes en avance, en particulier sur la cancérologie, c'est une condition pour revenir dans la compétition mondiale : elle nécessite une mobilisation collective, politique – ou bien si l'on attend, le retard sera tel que, comme pour le numérique, nous ne pourrions le combler parce que nous n'aurons pas pris le bon train. C'est le message que je veux faire passer à la représentation nationale.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci pour ces réponses claires et précises, nous entendons votre message.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Effectivement, nous entendons bien votre appel et je ne doute pas que bien des territoires seront candidats à un tel *cluster*.

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 15.

**Mercredi 24 mars 2021**

- Présidence de Mme Sophie Primas -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence  
(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.*

## **Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, comme vous le savez, le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets sera examiné au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Le passage en séance publique est prévu la première quinzaine du mois de juin.

À la suite de l'arbitrage rendu par le Président du Sénat, notre commission des affaires économiques va se voir déléguer au fond l'examen de 21 articles du texte et se saisira pour avis sur 19 autres articles. Nous aurons donc au total à nous prononcer sur plus de la moitié des articles, soit une partie importante du texte et notamment l'ensemble des sujets relatifs à la publicité, au commerce, au code minier, au logement, à l'urbanisme et en particulier l'objectif de zéro artificialisation nette, à l'agriculture et notamment la question des intrants.

S'agissant des délégations au fond, c'est certes moins que ce que nous espérons à l'origine, mais davantage que la répartition proposée avant l'arbitrage. Il s'agit maintenant de se mettre au travail et de montrer par la qualité de nos contributions que la transition vers une économie plus sobre en carbone est un sujet dont nous maîtrisons toutes les dimensions et sur lequel nous avons un apport politique substantiel.

Dans cette perspective, je vous propose de désigner une équipe de rapporteurs qui ont déjà travaillé sur ces sujets soit à l'occasion de textes précédents (Egalim, ELAN ou Énergie-climat), soit au sein de groupes de travail.

Je vous sou mets en conséquence les candidatures des collègues suivants :

– Mme Anne Catherine Loisier sur les sujets concernant la consommation, l'alimentation et l'agriculture, dans le prolongement des travaux menés sur la loi Egalim ;

– Mme Dominique Estrosi Sassone sur les questions de logement, à la suite de son rapport sur la loi ELAN ;

– M. Daniel Gremillet sur les questions d'énergie, dans la continuité de ses travaux sur la loi Énergie-climat ;

– M. Jean-Baptiste Blanc sur le sujet de l'objectif de zéro artificialisation nette, dans le prolongement du groupe de travail du même nom qu'il pilote.

Je vous remercie.

*La commission demande à être saisie pour avis sur les articles 1<sup>er</sup>, 4, 6, 7, 10, 11, 14, 20, 22, 23, 24, 33, 46, 56, 57, 61, 62, 63 et 64 du projet de loi n° 3875 rect. (AN XV<sup>e</sup> lég.) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et à être saisie pour avis avec délégation au fond sur les articles 21, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 59, 60, 65 et 66. Mmes Anne-Catherine Loisier, Dominique Estrosi Sassone, MM. Daniel Gremillet et Jean-Baptiste Blanc sont désignés rapporteurs pour avis.*

La réunion est close à 11 h 30.



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

Mercredi 17 mars 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 00.*

## **Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées**

**M. Christian Cambon, président.** – Madame la Ministre, il y a quelques semaines, vous nous avez proposé de venir nous présenter l’actualisation de la Revue stratégique. Nous vous en sommes reconnaissants, la Revue stratégique étant le fondement théorique de l’actuelle loi de programmation militaire (LPM).

Nous avons quelques regrets néanmoins : le Parlement n’a pas été associé à cet exercice, contrairement à ce qui s’est fait dans le passé. On est passé d’un Livre blanc en 2008 et en 2013 à une Revue stratégique en 2017, et, enfin, on nous soumet un exercice interne à la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) en 2020. Cela pose un problème de méthode.

La Revue stratégique présente les menaces dirigées contre notre sécurité, mais il convient d’aller plus loin sur un certain nombre de points. Il est très utile que vous soyez avec nous pour en parler.

Parmi les points de préoccupation figure la Turquie. Le positionnement de ce pays devrait être analysé plus directement, notamment les conséquences de ses agissements pour la cohésion de l’OTAN et ce à quoi il faut se préparer. Nous sommes un certain nombre de collègues à siéger à l’AP-OTAN et on voit bien les tiraillements, les difficultés qu’il peut y avoir avec nos collègues turcs sur certains sujets. Même s’il y a, semble-t-il, un apaisement provisoire et des contacts de haut niveau depuis la semaine passée, rien n’est réglé sur le fond. Que pensez-vous de l’évolution de la relation franco-turque ?

La Russie est présentée comme une menace, mais on ne perçoit pas le projet de tenter de maintenir un dialogue, que le Sénat s’efforce pour sa part de préserver, notamment à travers les deux rapports de notre commission. Nous ne sommes pas dupes, mais nous considérons qu’aucune crise à l’heure actuelle ne peut être réglée sans ce pays. C’est pourquoi il nous apparaît nécessaire, conformément aux engagements du Président de la République au lendemain des entretiens de Brégançon, qu’un dialogue soit maintenu avec lui. Nous vous remercions de faire le point sur l’actualité de cette relation, dont nous mesurons la difficulté, notamment du fait de la situation de l’opposant dont le monde entier a parlé.

L’optimisme européen, qui était déjà un point central de la LPM en 2018, nous apparaît de plus en plus en décalage avec la réalité.

Au cours de trois auditions que nous avons récemment effectuées, nous avons discuté de la coopération franco-allemande dans le domaine capacitaire. Nous avons reçu la semaine dernière le Président-Directeur général de Dassault, nous nous sommes entretenus ce matin avec le directeur de la stratégie, des fusions-acquisitions et des affaires publiques

d'Airbus et le président exécutif (CEO) d'Airbus Defence and Space. Nous entendrons prochainement le Délégué général pour l'armement. Nombre de difficultés méritent encore d'être étudiées, d'autant plus que l'on ignore comment la situation va se stabiliser en Allemagne à l'issue des prochaines élections. Les résultats des élections de dimanche dernier laissent planer l'incertitude sur les résultats des élections générales prochaines.

S'agissant de notre coopération dans le domaine capacitaire, la situation nous interpelle. Quelle explication donnez-vous à l'accumulation des difficultés : sur le SCAF, bien sûr, mais encore sur le MGCS, le Tigre Mark III ; l'Eurodrone MALE, le programme MAWS... On en vient à se demander si le pari allemand du Président de la République, que nous avons soutenu, n'est pas en passe d'être perdu et si, comme cela est suggéré dans une tribune parue aujourd'hui dans *Le Figaro*, les Allemands sont véritablement demandeurs de cette coopération européenne. Ne préféreraient-ils pas plutôt une assurance américaine ?

Ces exemples montrent précisément que la situation stratégique a considérablement évolué en quatre ans.

Cela étant, là n'est pas le fond du sujet. L'essentiel, c'est la loi de programmation militaire.

Lorsque nous avons débattu de la LPM, je vous avais dit, Madame la Ministre : « aidez-nous à vous aider ». Or le Gouvernement a refusé la loi d'actualisation qui était inscrite dans le texte que nous avons voté – à 95 % je le rappelle – en 2018. Ce n'est pas vous qui êtes en cause, car je crois savoir que, à titre personnel, vous aviez plaidé pour une loi. Dans la situation actuelle, Bercy pourrait être tenté de revoir des engagements sur lesquels le Président de la République s'est pourtant constamment prononcé.

Le Parlement se sent mis à l'écart, alors que nous aimerions pouvoir vous aider. Je tiens d'ailleurs à vous rendre hommage, car les engagements budgétaires ont été tenus à l'euro près au cours des trois derniers exercices budgétaires. Nous savons toutefois que les dernières marches seront plus hautes et l'escalier plus raide. Au-delà de 2022, c'est une augmentation de près de 3 milliards par an qui est prévue !

Nous avons donc considéré qu'il était indispensable de lancer une mission d'information sur l'actualisation de la LPM. À cette fin, nous vous avons adressé un questionnaire détaillé. Vous venez de nous remettre des réponses ; nous espérons qu'elles seront davantage à la hauteur de nos attentes que les premières qui nous avaient été adressées. Nos rapporteurs reviendront sur ce sujet.

Madame la Ministre, alors que vous travaillez sur les arbitrages de la programmation militaire, dans le cadre de l'ajustement annuel de la programmation militaire (A2PM), nous attendons de la clarté et de la transparence. La commission n'a nullement la volonté de mettre le Gouvernement en difficulté. L'actualisation de la LPM nous semble nécessaire compte tenu de l'évolution des menaces, de l'apparition de nouvelles priorités et des conséquences de la pandémie sur les finances publiques, mais nous souhaitons disposer d'éléments à cet égard afin que le Parlement puisse remplir sa mission d'évaluation et de contrôle.

Je vous propose donc de faire le point sur l'actualisation de la Revue stratégique et d'engager le dialogue sur celle de la LPM. Dialogue qui a été souhaité par le Président de la

République, qui, lors de ses vœux aux armées à Brest, a précisément dit qu'il souhaitait que cette actualisation se fasse en liaison avec le Parlement.

**Mme Florence Parly, ministre des armées.** – Je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui pour dresser le panorama de notre environnement stratégique. Comme vous le savez, lors de son élection, le Président de la République avait souhaité procéder à une actualisation du Livre blanc – c'était la revue stratégique de 2017 –, avec un objectif : effectuer une analyse fine et complète de la situation stratégique internationale pour en tirer les conséquences pour notre défense.

Face à un monde totalement bouleversé par la crise sanitaire, il nous a semblé indispensable de procéder à une nouvelle analyse des menaces. La pandémie a été particulièrement révélatrice de l'incertitude et de l'imprévisibilité de l'environnement dans lequel nous évoluons. Le travail d'actualisation qui a été conduit a mis en lumière la persistance des menaces que nous avons identifiées en 2017. Dans certains domaines, on constate un renforcement, voire une accélération de ces menaces. Je pense en particulier au délitement de l'ordre international, à l'effritement du multilatéralisme, qui se traduisent par un repli sur soi dangereux et par l'affirmation de logiques de puissance.

La première menace à laquelle nous sommes confrontés et contre laquelle nous devons lutter, c'est le terrorisme. Sur le territoire national comme à l'étranger, il menace la sécurité des Français, ainsi que nos intérêts nationaux. Nous le combattons au Levant, au Sahel, ainsi que sur notre propre sol. Nous sommes militairement engagés pour empêcher que ne s'implante un arc djihadiste du golfe de Guinée jusqu'au théâtre irako-syrien, qui serait en mesure de projeter des attentats jusque sur notre territoire national.

La déstabilisation du monde que nous vivons est aussi due à l'émergence de nouveaux espaces de confrontation – le cyberspace et la maîtrise de l'information, les fonds sous-marins, l'espace exo-atmosphérique –, devenus indispensables à la conduite de nos opérations et où certaines puissances réalisent déjà des manœuvres stratégiques. Nos compétiteurs y développent des stratégies hybrides qui s'inscrivent sous l'ombre portée de leurs forces conventionnelles, voire nucléaires, ce qui renforce l'ambiguïté de ces menaces et brouille les lignes entre guerre, crise et paix.

Ainsi, la Russie applique ce mode d'action hybride en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient. Ces activités opaques nous obligent à accroître nos capacités de renseignement pour les déceler, les caractériser et les attribuer et nous conduisent à renouveler nos postures pour prendre en compte ces évolutions du jeu international.

Près de nous, sur les flancs nord et est de l'Europe, la Russie développe depuis plusieurs années une stratégie de défiance afin de maîtriser son environnement proche. Ses démonstrations de force se multiplient à mesure que ses capacités militaires se renouvellent. La Russie s'est par ailleurs imposée comme l'un de nos principaux compétiteurs stratégiques au sud de la Méditerranée, au Levant et en Afrique, où elle cherche à sécuriser ses implantations et où elle n'hésite pas à contester notre action, ainsi que le modèle français, en s'appuyant sur des acteurs non étatiques et sur des manœuvres de désinformation.

Parmi ces compétiteurs stratégiques au sud de la méditerranée, on compte, et vous l'avez rappelé, Monsieur le Président, la Turquie qui a également été ces derniers mois un acteur déstabilisant et perturbateur. Elle a mené une politique extérieure offensive et agressive, notamment par l'organisation de campagnes de prospection gazière en

Méditerranée orientale, escortées par de nombreux navires de guerre. Elle cherche à s'imposer par la force et par le fait accompli, en violant l'embargo sur les armes en Libye ou en s'immisçant dans le conflit au Haut-Karabakh, où elle a apporté un appui décisif à l'Azerbaïdjan, face à l'Arménie.

Enfin, la Chine avance ses pions partout où elle le peut dans le monde, son objectif étant de se hisser au rang de première puissance mondiale d'ici 2049. Sur les routes de la soie, dans la région indo-pacifique, en Afrique, en Arctique et jusque dans nos territoires outre-mer, elle investit massivement et étend sa présence. Elle n'hésite plus à imposer son propre système de valeurs et à bafouer les règles internationales, notamment celles de la libre-circulation dans les airs et sur les mers. Depuis le 1<sup>er</sup> février, une loi autorise les garde-côtes chinois à employer des armes en vue de contraindre les navires étrangers à quitter les eaux revendiquées par la Chine. Dans le détroit de Formose, les avions chinois réalisent régulièrement des incursions dans l'espace aérien, qui est contrôlé par Taïwan.

Toutes ces stratégies de puissance s'appuient sur des dynamiques de réarmement, et ce malgré la pandémie. On estime ainsi que les budgets de défense ont atteint en 2020 dans le monde 1 830 milliards de dollars, soit une progression de 3,9 % par rapport à 2019. C'est d'autant plus impressionnant qu'en 2019 le montant total des budgets de la défense à l'échelle mondiale avait déjà augmenté de 4 %, ce qui était considéré à l'époque comme la plus forte progression de toute la décennie.

Ces augmentations sont naturellement tirées par la rivalité entre la Chine et les États-Unis, dont les budgets de défense ont respectivement augmenté de 5,2 % et de 6,3 %. Les États-Unis représentent à eux seuls 40,3 % des dépenses mondiales, avec 738 milliards de dollars, et la Chine 10,6 %, avec 208 milliards de dollars.

Il y a évidemment de la part de la Chine une volonté très forte de remettre en cause la puissance des États-Unis. Des concurrences se développent dans tous les secteurs, du domaine commercial au domaine militaire. La Chine est ainsi devenue au troisième trimestre 2020 le premier partenaire commercial de l'Union européenne, doublant pour la première fois les États-Unis, ce qui est la conséquence directe de l'épidémie de covid-19. Nos importations en provenance de Chine ont augmenté de 4,5 % par rapport à 2019, notamment dans les domaines médicaux et électroniques. Nous devons absolument réduire notre dépendance à l'égard de la Chine, en particulier dans les domaines critiques. À titre d'exemple, nous sommes dépendants en minerais critiques et en terres rares, indispensables à la fabrication de nos matériels de défense, du Rafale aux drones, en passant par les équipements de télécommunications et les batteries mobiles de nos soldats.

Cet enjeu d'accès aux ressources constitue un sujet très important pour nos armées. C'est la raison pour laquelle j'ai voulu qu'il soit au cœur de notre stratégie énergétique de défense. Malgré ses efforts pour développer le recyclage et l'éco-conception, l'Union européenne importe entre 75 % et 100 % des matières premières dont elle a besoin, comme le cobalt, le nickel, le lithium ou le graphite naturel, qui sont utilisés pour la fabrication des batteries électriques.

Nous ne devons pas regarder ce contexte, certes stratégique et très sombre, avec fatalité, car nous avons les moyens d'agir. Nos forces armées sont très performantes, très entraînées et se perfectionnent chaque jour pour rester à la pointe des combats qui émergent. Nous avons ainsi réalisé un exercice spatial la semaine dernière, AsterX, auquel a assisté le

Président de la République vendredi dernier, et qui est le tout premier exercice spatial au cours duquel nous avons simulé une attaque de nos satellites.

Il est un autre exercice dont je voudrais vous révéler maintenant les grandes lignes. Les forces armées françaises ont également effectué le 13 mars dernier un exercice inédit de contre-terrorisme en Méditerranée, au large de la Crète, et simulé une prise d'otages par des terroristes sur un navire commercial ainsi transformé en base de tir sur l'eau. Toute la palette du haut du spectre de nos moyens terrestres, navals et aériens a été mobilisée. En seulement quelques heures, des commandos de la marine ont été projetés par avion sur zone avec une embarcation légère d'assaut ; des Rafales et des hélicoptères Caracal ont décollé de France pour rejoindre le navire sous le contrôle des terroristes à 2 000 kilomètres de nos bases et se sont engagés directement dans sa libération. Cette manœuvre a mobilisé 450 militaires, des soldats de l'armée de terre, des aviateurs, des bâtiments de la marine qui opèrent régulièrement dans cette zone, ainsi que d'importants moyens de commandement et de contrôle. L'assaut a été bref, grâce à la très forte réactivité de nos forces et à la capacité de projection de nos armées. Avec cet exercice, nous portons un message : sous la vigilance française et européenne, la Méditerranée ne sera jamais un espace de non-droit.

J'attire votre attention sur le fait que seules trois nations dans le monde sont capables de conduire une telle opération. La France est l'une d'elles. Elle a la volonté de participer à la préservation de la sécurité et de la stabilité du bassin méditerranéen, aux côtés de ses alliés. En projetant à longue distance ses moyens d'intervention et en mettant en œuvre son savoir-faire exceptionnel, la France montre qu'elle a les moyens de se défendre avec ses alliés. Oui, nous en avons les moyens, mais nous devons le faire ensemble : c'est essentiel pour ne pas subir de déclassement stratégique. Le renforcement de l'autonomie stratégique européenne est la solution pour faire face à ces nombreux défis, en bonne intelligence avec l'OTAN, évidemment, car une Alliance atlantique forte suppose une Europe forte.

Cette Europe forte, c'est d'abord une Europe de terrain. La force Takuba que nous opérationnalisons en ce moment au Sahel est une grande réussite de ce point de vue. De nombreux militaires issus des forces spéciales de différents pays européens combattent quotidiennement côte à côte contre le terrorisme. J'aurai l'occasion de m'entretenir prochainement à ce sujet avec mes homologues suédois, tchèques, estoniens et italiens, ainsi qu'avec des représentants d'autres pays qui réfléchissent à nous rejoindre.

L'engagement des Européens au Sahel va évidemment bien au-delà de Takuba. Ils sont très nombreux au sein de l'opération Barkhane, ainsi que dans les missions de l'Union européenne et des Nations unies. De plus en plus d'Européens s'engagent pour lutter contre l'expansion de ces mouvements terroristes, qui menacent directement le territoire européen. C'est une excellente nouvelle que l'Europe ose s'élever pour défendre ses intérêts, son territoire et ses citoyens.

Cette dynamique européenne, nous la forgeons tous les jours davantage grâce à l'initiative européenne d'intervention. La présence maritime coordonnée qui sera prochainement expérimentée dans le Golfe de Guinée, où la piraterie reste malheureusement prégnante et qui fait l'objet d'un pillage de ses ressources, procède exactement de la même logique. Elle permettra de renforcer notre culture d'engagement en commun tout en défendant le principe fondamental de liberté de circulation sur les mers.

Une Europe forte, c'est aussi une Europe industrielle et innovante. À cet égard, le renforcement de notre interopérabilité se fera par le développement de capacités communes et

par la réduction de notre dépendance technologique et industrielle. Aujourd'hui, nous devons mener à bien les projets capacitaires en cours avec l'Allemagne, vous l'avez rappelé. Je pense bien entendu au SCAF, au MGCS, mais également au Tigre avec l'Espagne et à l'Eurodrone avec l'Italie.

Concernant le SCAF, ma collègue Annegret Kramp-Karrenbauer et moi avons demandé aux industriels de poursuivre leurs discussions pour aboutir à un accord concernant le démonstrateur de l'avion. C'est une phase essentielle, qui doit absolument tenir compte des grands principes que nous avons actés en 2017 : l'identification de responsables pour chaque chantier du programme et le principe du meilleur athlète. On ne peut pas transiger sur ce principe pour nos militaires, pour les jeunes ingénieurs ou techniciens qui s'engageront dans ce projet, mais aussi pour nos concitoyens. Nous devons être absolument certains que c'est bien la performance qui guide notre choix quand il s'agit de notre défense et que nos militaires seront équipés du meilleur armement possible.

Une Europe forte, c'est également une Europe stratégique, capable de nouer des partenariats forts, qui lui permettront d'affirmer sa place sur la scène internationale. C'est enfin une Europe solidaire et résiliente, capable de mieux se défendre face aux tentatives extérieures de division ou d'affaiblissement.

Pour construire cette Europe forte, nous avons évidemment besoin d'être plus forts à l'échelon national. Cela implique de poursuivre les efforts de remontée en puissance de nos armées que nous mettons en œuvre depuis plus de trois ans maintenant. Je pense que nous pouvons avoir collectivement la satisfaction de dire que nous sommes sur la bonne voie. Le strict respect de la loi de programmation militaire en est la preuve. En 2020, les investissements d'équipements de défense se sont élevés à 28,1 milliards d'euros. On estime qu'un chiffre d'affaires d'un million d'euros dans le domaine de la défense génère entre sept et huit emplois, sans compter ceux qui sont créés dans les domaines du bâtiment, des travaux publics et des infrastructures. Ainsi l'évolution de la ressource budgétaire prévue en LPM conduirait à la création d'environ 25 000 emplois directs supplémentaires d'ici à 2022 et jusqu'à 70 000 à l'horizon 2025.

Il faut bien comprendre que ces dépenses profitent à tous. Une industrie de défense performante, ce sont des emplois pour les Français et des armées plus fortes. Des armées fortes, ce sont des Français protégés, et ce en toutes circonstances. Nous pourrions peut-être évoquer, en réponse à vos questions, notre récente participation aux opérations coups de poing en termes de vaccination qui ont été menées en France ou bien le soutien particulier que nous apportons aux outre-mer pour faire face à la crise sanitaire.

Dans cet environnement stratégique dégradé, la vitalité, la force et l'agilité de nos armées seront essentielles pour garantir la sécurité et la protection de nos intérêts, de la France et des Français.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions et compléter, le cas échéant, certains points.

**M. Cédric Perrin.** – Madame la ministre, nous avons examiné les réponses qui ont été adressées au questionnaire des rapporteurs « Défense » de la commission. Je dois vous dire que je ne comprends pas le choix qui est fait. Pour faire simple, un tiers des questions ont reçu une réponse, un tiers une réponse partielle et un tiers des réponses qui n'en sont pas.

Certaines informations ont été prises dans le bleu budgétaire, parfois les réponses ne sont même pas au niveau d'information figurant dans les documents budgétaires

Le Président Cambon l'a dit, le Sénat a voté la LPM à 95 %. Dès lors, pourquoi avoir fait le choix de nous tenir à l'écart ?

À aucun moment la décision de ne pas faire la loi d'actualisation qui était prévue dans la LPM n'a été annoncée, encore moins expliquée. En décembre encore, au moment du budget, vous nous disiez que la décision n'était pas prise. Dès la fin de l'été pourtant, de premiers signes laissaient présager du contraire.

Pendant que la direction générale de l'armement (DGA) et les armées devaient travailler, à la fin de 2020, à actualiser la LPM sous le radar, c'est-à-dire hors de la vue du Parlement, on nous laissait encore envisager qu'une loi interviendrait peut-être.

Aujourd'hui, vous êtes engagée dans l'A2PM : quels en sont les enjeux principaux ? Pourquoi ne pas avoir choisi la transparence à l'égard du Parlement, avec le Sénat, qui vous a toujours soutenue depuis votre prise de fonctions ? Pourquoi ne pas nous avoir dit, à la fin de 2020, que vous aviez demandé une loi d'actualisation, mais que vous n'aviez pas obtenu satisfaction, et que vous alliez procéder à une actualisation non législative, en nous présentant les enjeux et les priorités retenues ? En tant qu'élus, nous aurions parfaitement compris ce discours de réalité. Au lieu de cela, vous avez fait le choix de ne pas communiquer, de ne pas nous donner d'informations et malheureusement, les réponses au questionnaire qui vous a été adressé semblent aller dans le même sens. Il semblerait que quelques réponses supplémentaires soient arrivées ce soir, nous espérons qu'elles correspondront à nos attentes.

Madame la ministre, vous êtes pleinement engagée dans votre mission et nous avons toujours salué votre mobilisation et vos efforts pour nos armées et notre défense, mais vous comprenez bien que nous aussi devons remplir notre mission constitutionnelle. Cela passe notamment par le recueil et l'analyse des informations, par la vigilance sur la trajectoire de la LPM. Je tenais à vous faire part de notre incompréhension, mais aussi de notre mobilisation pour la suite du travail sur l'actualisation de la LPM et sur l'A2PM.

Enfin, j'ai deux questions. Ma première porte sur les droits de propriété intellectuelle du chasseur de nouvelle génération (NGF), notamment sur le *background* que les Allemands et les Espagnols exigent aujourd'hui. Que comptez-vous faire pour protéger le savoir-faire français ? Quelles assurances avez-vous que les missions nucléaire et aéronavale seront prise en compte face au refus assez systématique de l'Allemagne et de l'Espagne ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Madame la ministre, vous avez parlé d'une Europe et d'une France fortes avec les meilleurs équipements, je vais donc vous interroger sur le programme 146. Il existe des besoins nouveaux, qui devront bien sûr être financés à enveloppe constante. Comment financer ces besoins, sans ralentir d'autres programmes ? C'est mathématiquement compliqué voire impossible. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur les arbitrages réalisés ou à réaliser.

Certains grands projets, financièrement très lourds, seront probablement sanctuarisés, je parle du renouvellement de la dissuasion nucléaire qui doit intervenir après 2023, le SCAF, nous en parlons beaucoup en ce moment, le porte-avions de nouvelle génération qui a été annoncé par le Président de la République. Nous craignons des effets de

ponction sinon d'éviction sur d'autres programmes. D'autant que l'apparition de nouvelles menaces génère des besoins capacitaires dans le domaine spatial et cyber, ou encore dans le domaine de la lutte anti-drones. Nous avons 12 nouveaux Rafale qui ont été commandés récemment pour compenser les effets de l'export grec. S'agissant de l'armée de terre, le traitement des obsolescences du char Leclerc sera coûteux, mais indispensable si l'on veut être prêt pour la haute intensité. Pour réaliser l'ambition 2030, cette remise à niveau devra se faire sans effet d'éviction sur d'autres aspects du programme Scorpion.

Hors programme à effet majeur, les opérations à hauteur d'homme doivent aussi bien sûr être préservées. Les évolutions de la programmation sont naturelles dans un contexte stratégique fluctuant s'agissant de programmes industriels lourds et technologiquement complexes, mais ce dont nous avons besoin, Madame la Ministre, c'est de clarté et de visibilité, puisque pour l'instant la revoyure législative est reportée et que nous devons nous contenter de réponses à un questionnaire.

À combien estimez-vous les besoins nouveaux ? Quels sont les programmes sanctuarisés et ceux pour lesquels vous envisagez un ralentissement ? Quels seront les effets de ces arbitrages sur la mise en œuvre des objectifs de la LPM à l'horizon 2025 ?

**M. André Guiol.** – Les militaires demeurent une cible privilégiée du terrorisme, comme le montre l'arrestation la semaine dernière d'un homme qui projetait un attentat contre la citadelle de Lille. Comment évaluez-vous la menace pour nos forces sur notre territoire ? N'est-il pas prématuré de réduire les effectifs de l'opération Sentinelle à 3000 militaires et de repasser le plan Vigipirate au niveau risque attentat ? N'est-ce pas baisser la garde ? Ce choix est-il compensé par un renfort des moyens des services de renseignement ?

Par ailleurs, comment se déroule la stratégie vaccinale au sein de la défense ? Quel bilan faites-vous de la pandémie et de ses effets éventuels sur les capacités opérationnelles de nos forces ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Dans le cadre de la Revue stratégique, vous avez parfaitement décrit, Madame la Ministre les risques de conflit de haute intensité et dans ce cadre le programme 178 dont je suis corapporteur est le cœur de la mission « Défense », puisqu'il porte sur la préparation et l'emploi de nos militaires. Vous comprendrez donc que nos demandes en ce domaine soient assez précises.

Ma première question porte sur les crédits dédiés à l'entretien programmé du matériel (EPM). Une bosse budgétaire d'environ 900 millions d'euros non inscrite sur les trois premières années de la LPM semble se profiler. Quelle est votre vision sur ce point ? S'y ajoutent bien sûr des dépenses conjoncturelles, je pense notamment à la réparation de la Perle pour 701 millions d'euros et au surcoût induit par la livraison des douze Rafale destinés à la Grèce. D'autres facteurs sont structurels, tels que la multiplication des opérations extérieures et l'usure importante des matériels qui en découle. En exécution, les dépenses sont d'ailleurs largement supérieures aux prévisions en loi de finances initiale pour un montant cumulé proche du milliard depuis le début de la LPM. Les crédits alloués à l'EPM peuvent-ils être inchangés dans ces conditions ?

Nous avons demandé que nos engagements dans le cadre de l'OTAN se traduisent par une augmentation conséquente de l'enveloppe de la LPM. La réassurance et nos engagements vis-à-vis de nos alliés doivent être financés, et ce sans obérer la programmation. Des propositions ont été faites par le secrétaire général de l'OTAN. Quelles pourraient en être

les incidences selon vous ? Le dispositif protégeant l'enveloppe de la LPM pourrait-il dans ces conditions être appliqué ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Madame la ministre, le président l'a dit : nous sommes là pour vous aider. L'intérêt que nous manifestons par nos questions vise à vous aider, vous et nos forces armées. Vous avez décidé de ne pas recourir à l'article 7 de la LPM et de ne pas soumettre l'actualisation de la LPM à la représentation nationale. Pour quelles raisons ? Est-ce qu'il y a un danger, un risque budgétaire ? En effet, les crises sanitaire et économique ont pour effet que le budget de la défense va atteindre, mécaniquement, le niveau des 2 % du PIB. Bercy pourrait-il alors considérer que les efforts budgétaires sont déjà fournis ? Les objectifs politiques de la LPM, eux, ne sont pas remplis et ne peuvent pas l'être. Vous aviez insisté lors de l'adoption de la LPM sur la nécessaire cohérence des moyens avec les enjeux identifiés par la Revue stratégique de 2017.

La Revue stratégique a été récemment actualisée et vous nous dites que ce ne sera pas le cas de la LPM, en tous cas, pas devant le Parlement. Pourquoi et comment garantir que les efforts budgétaires seront à la hauteur des ambitions de la LPM 2019-2025 ? En un mot, ne sommes-nous pas dans la situation où le médecin pose le bon diagnostic, tout en sachant qu'il n'aura pas les moyens de soigner son patient ? Quelle méthode proposez-vous ? Je le souligne, il ne s'agit nullement d'une mise en cause. Je cherche à comprendre comment procéder et quelles solutions mettre en œuvre pour garantir la bonne exécution de la LPM qui avait fait l'objet d'une si grande adhésion parlementaire.

J'ai quelques questions. La LPM prévoyait des recrutements de personnels. Qu'en est-il à ce stade ? Le ministère a-t-il bien les capacités d'attirer les meilleurs profils et de les conserver ?

Après Louvois, où en est-on avec le logiciel Source Solde ? Sera-t-il pleinement opérationnel et les soldats peuvent-ils être rassurés ?

Enfin, quelles mesures entendez-vous prendre à la suite des révélations de l'enquête récemment publiée par Mediapart, en termes de prévention et de sanctions éventuelles ? Je souhaite entendre votre voix sur ce sujet ancien, peut-être même réchauffé. Le ministère a répondu clairement sur ce sujet. Pouvez-vous nous dire quels moyens seront mis en œuvre face à cette révélation qui n'en est pas vraiment une ?

**Mme Florence Parly, ministre des armées.** – Vous me reprochez, monsieur Perrin, de ne pas avoir répondu convenablement à vos questions, je l'entends – et c'est pourquoi je viens de communiquer à la commission un document qui, je l'espère, permettra de progresser dans la qualité des réponses qui sont fournies. Nous voulons tous que nos armées bénéficient des engagements qui ont été pris très solennellement dans le cadre de la LPM que vous avez très largement votée.

Nous voulons tous avancer. Je n'ai rien caché, j'ai fait valoir des arguments, nous avons débattu, une décision a été prise et annoncée par le Président de la République lors de ses vœux aux armées. Il a indiqué souhaiter que nous trouvions les bonnes modalités pour associer les parlementaires à cet exercice. Notre réunion d'aujourd'hui marque la première étape, peut-être d'une série, mais je ne veux pas me substituer à votre initiative, c'est vous qui en déciderez – je me plie avec plaisir et très volontiers à ces séances de travail, qui, je crois, ont pour vocation d'éclairer la représentation nationale et qui sont essentielles pour que chacun ait la conviction et la preuve que les engagements pris sont tenus. Je ne voudrais pas

revenir sur le passé, mais vous savez que cela n'a pas toujours été le cas, tant s'en faut ! Mais depuis 2017, la mission « Défense » n'a cessé de progresser, de 7 milliards d'euros en niveau par rapport à 2017, en masse, c'est 18 milliards d'euros de plus au moment où l'on se parle. Je ne parle même pas des annuités qui sont à venir. C'était indispensable et, c'est important de le souligner, nous exécutons le budget de façon conforme, nous le vérifierons encore ensemble dans le cadre de la loi de finances rectificative, et ce malgré les perturbations dues à la crise sanitaire. Je ne reviens pas sur la méthode, chaque assemblée, l'Assemblée nationale d'un côté, le Sénat de l'autre, définira souverainement la méthode pour que nous travaillions ensemble. Ces questionnaires sont l'amorce d'un débat et, s'il y a des questions complémentaires, nous restons bien évidemment à votre entière disposition pour y répondre. .

La propriété intellectuelle dans le cadre du SCAF fait l'objet de discussions en cours. Des situations comparables ont été réglées pour d'autres programmes de coopération, par exemple de manière assez récente pour l'eurodrone. Je ne vois pas pourquoi ce qui a pu fonctionner pour l'eurodrone ne fonctionnerait pas pour le SCAF. Évidemment nous veillerons à ce que la propriété intellectuelle, constituée année après année par des industriels talentueux, ne soit pas considérée comme facilement acquise. En revanche, la propriété intellectuelle qui sera construite par la coopération a vocation à être partagée.

Les investissements que nous allons consentir dans le cadre du SCAF devront être parfaitement cohérents avec nos besoins dans le domaine de la dissuasion. C'est une évidence ! Rien dans nos discussions actuelles ne laisse présager de difficultés pour intégrer ces spécificités. Je vous propose de nous donner rendez-vous très prochainement pour faire un point sur l'aboutissement des discussions qui ont lieu entre les industriels, dans le respect des principes que j'ai rappelés dans mon propos liminaire.

Des besoins nouveaux émergent sur le programme 146, l'exercice de revue stratégique que nous avons conduit le montre bien. Comment y répondre à enveloppe constante ? C'est notre travail et notre défi d'y parvenir et nous avons, pour nous y aider, l'avantage de la programmation pluriannuelle. Nos programmes sont des programmes de long terme et nous avons besoin, pour des investissements sur d'aussi longues durées, d'avoir cette visibilité pluriannuelle. Année après année, dans le cadre des révisions que nous faisons, dans le cadre de l'A2PM, nous vérifions que nous tenons bien les programmes et nous identifions les programmes qui peuvent être amenés, pour des raisons très variées, à prendre un certain retard pour permettre de redonner des marges de manœuvre dans d'autres secteurs. C'est d'ailleurs ce qui nous a permis en 2020, dans le cadre de la crise sanitaire, de pouvoir identifier des moyens à enveloppe constante pour contribuer au plan de soutien aéronautique.

Cela ne veut pas dire que nous allons renoncer à des investissements qui interviendront un peu plus tard. Mais cela permet d'être certains que tous les euros qui nous sont consentis année après année, plutôt que de créer des reports sur le futur, ont un impact immédiat et direct au moment où notre économie et notre industrie en ont besoin. Cet exercice d'A2PM est extrêmement important pour permettre d'identifier les marges de manœuvres dont nous disposons à l'instant T pour pouvoir réallouer temporairement sur les programmes qui sont en situation de pouvoir avancer plus vite des crédits qui sont normalement alloués à d'autres programmes. Ceci se fait sous le contrôle étroit du Parlement et du ministère des finances. Je ne crois pas qu'il y ait de crainte à avoir sur la manière dont nous pilotons ces crédits et la façon dont nous pouvons identifier des moyens supplémentaires à l'intérieur d'une enveloppe qui elle est finie, c'est l'enveloppe de la loi de programmation militaire et de la loi de finances annuelle.

Nous avons identifié un certain nombre de besoins nouveaux, Nous ne pouvons pas toujours tout prévoir. Voyez par exemple la vente de Rafale à la Grèce. Cela n'était pas attendu. Nous nous en réjouissons. La conséquence de cet export, c'est que nous allons devoir remplacer les Rafale que l'armée de l'air et de l'espace va transférer à l'armée de l'air grecque. Mais nous avons obtenu que les produits de la cession soient intégralement restitués au ministère des armées. Nous avons devant nous un programme lourd, mais qui était connu, celui de la rénovation des chars Leclerc. On ne peut pas dire que la LPM découvre des programmes et des coopérations que nous avons annoncés, tels que le SCAF ou le MGCS, ou le porte-avions de nouvelle génération. Ce sont des capacités nouvelles à horizon de 20 ou 30 ans dont nous démarrons les études et que la LPM avait intégré dès le départ. Les investissements essentiels liés à ces programmes relèvent plutôt d'une LPM future, mais les crédits d'études dont nous avons besoin aujourd'hui participent bien de l'actuelle loi de programmation. Pour ce qui est des besoins nouveaux identifiés sur le programme 146, j'entends ne pas leur sacrifier les investissements que nous avons souhaité consentir ensemble à hauteur d'homme, car c'est ma priorité absolue.

S'agissant de Sentinelle et de la protection de nos soldats en général, nous adaptons Vigipirate, qui avait été relevé au niveau maximum après les attentats fin octobre et que nous ramenons au niveau de sécurité renforcée, soit un niveau adapté à celui de la menace terroriste. Nous adaptons Sentinelle, en passant à 3 000 militaires engagés en permanence avec une capacité de 4 000 hommes mobilisables après un très court préavis.

Nous protégeons aussi nos soldats dans le cadre de la pandémie. Nous nous souvenons des difficultés rencontrées au printemps dernier. Ainsi lorsque nous avons travaillé à la politique de vaccination du ministère, en parfaite cohérence avec la stratégie vaccinale nationale, nous avons pris en compte un certain nombre de particularités des forces. Par exemple, le départ du porte-avions dans le cadre de Chammal nécessitait la vaccination de la totalité de son équipage. Il en a été de même pour l'équipage du SNLE partant en mission. Nous avons réservé les doses – dont nous disposons encore en trop faible nombre – aux militaires embarqués sur les navires, les porte-avions et les sous-marins, sachant que tout le personnel embarqué doit être vacciné.

Les crédits réservés à l'entretien programmé des matériels ont une importance cruciale après des années de fuite en avant où l'on a surtout recherché à disposer de matériels nouveaux. Nous essayons désormais d'investir dans les matériels nouveaux, mais aussi de mieux prendre soin des matériels en usage, trop souvent immobilisés par manque de pièces et autres causes. Nous avons fait un état des lieux dans les domaines aérien, naval et terrestre. Nous mettons en place une stratégie dans chacun de ces trois domaines pour remonter le niveau de disponibilité de ces équipements. Elle s'accompagne d'un effort budgétaire bien réel, prévu par la LPM : entre 2017 et 2021, les crédits consacrés à l'EPM ont progressé de 20 %, pour atteindre en 2021 4,1 milliards d'euros. Cet effort budgétaire conséquent doit se traduire en termes d'amélioration de la disponibilité des équipements. Dans l'aérien, par lequel a commencé l'effort, nous avons vu les premiers éléments positifs sur les flottes d'hélicoptères, en particulier les Fennec et les Caracal. Nous achevons la renégociation de contrats « verticalisés », qui prévoit un industriel responsable de l'entretien global par flotte. Ce travail n'est pas encore achevé mais pour les contrats déjà mis en œuvre, les résultats s'inscrivent bien dans la trajectoire que nous avons souhaitée. Cela fait sans doute partie des sujets sur lesquels, dans le cadre des questions que vous nous posez, vous approfondirez votre propre analyse. Ils sont au cœur de nos préoccupations.

Respectons-nous nos engagements pris dans le cadre de l'OTAN ? Notre trajectoire est conforme, même si les choix étaient moins dictés par l'OTAN que par les besoins de nos armées. Il y a de nombreuses années que la France consacre au moins 20 % de son budget à l'investissement et nous sommes sur la trajectoire des 2 % du PIB en 2025. Cependant, ces 2 % ne sauraient constituer notre seule boussole, car dès 2020, compte-tenu de l'évolution du dénominateur que constitue le PIB, nous constaterons sans doute que nous avons atteint cet objectif avant l'heure. Pour autant, nos armées auront-elles réalisé le rattrapage et la remontée en puissance que nous avons tous souhaité ? La réponse est non et il faudra donc poursuivre l'effort. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cet objectif de 2 %, s'il doit rester notre repère, a montré qu'il ne peut être la seule boussole de la remontée en puissance.

Les recrutements ont continué malgré la crise sanitaire : 21 400 militaires ont été recrutés l'an passé. C'est conforme au plan de recrutement et à notre trajectoire, comme vous pourrez le constater dans le cadre du projet de loi de finances rectificative. Cependant, les flux de départs se sont ralentis en 2020, manifestation du fait du contexte économique.

Les problèmes du logiciel Louvois sont derrière nous, j'en suis heureuse. Nous avons basculé progressivement vers le logiciel Source Solde et en avons terminé en janvier dernier. Désormais, les quelque 250 000 militaires reçoivent leur solde de manière fiable, juste et satisfaisante. C'est une victoire, mais c'est le minimum que l'État leur doit.

**Mme Michelle Gréaume.** – Vous savez notre profond respect pour le dévouement de nos militaires et notre pleine reconnaissance pour leurs sacrifices. Nous leur devons d'exercer pleinement et avec engagement notre mandat parlementaire. Et pour cela, nous avons besoin de précisions.

Sur la préparation opérationnelle, impérative pour la sécurité de nos troupes, la commission demande le bilan des efforts fournis et les objectifs de progression de la préparation opérationnelle pour la fin de la période de programmation, comme le prévoit le rapport annexé à la LPM, amendé en ce sens. Il n'est pas cohérent de manquer de perspective en la matière alors que le chef d'état-major de l'armée de terre nous a présenté un projet de durcissement de l'armée de terre, pour aller vers les conflits de haute intensité.

En ce qui concerne les services de soutien dont l'excellence doit être saluée, nous nous inquiétons. En effet, le renforcement du Service de santé des armées, sollicité tant en projection que sur le territoire national avec l'opération Résilience, est indispensable. Mais les chiffres sont incertains, la création d'emplois sera-t-elle de 87 ou 187 postes ? Cette progression nécessaire est-elle financée à enveloppe constante ?

Le Commissariat des armées perdrait pour sa part 1 530 emplois, soit 6,65 % de ses effectifs. La commission avait obtenu l'arrêt des déflations en 2018 alors que le service était exsangue. Comment se justifie une telle attrition ?

**M. Ludovic Haye.** – La crise sanitaire a mis en exergue la question de la souveraineté, qu'elle soit sanitaire, alimentaire, numérique, énergétique ou stratégique, mais elle a démontré aussi combien le secteur de la défense est lui aussi dépendant, pour ses fournitures courantes, de fabricants étrangers, souvent monopolistiques, en particulier chinois – pour le matériel informatique, les médicaments, les masques – comme pour les approvisionnements des industriels de l'armement. Notre ambition de souveraineté doit intégrer l'accès indépendant, en temps maîtrisé et en qualité, aux technologies transverses

indispensables à nos systèmes majeurs. Je pense à la maîtrise des aciers à haute performance, à la conception des circuits imprimés et des composants électroniques qui sont omniprésents dans tous les objets connectés et sur lesquels nous avons totalement perdu la main. Je pense, enfin, aux métaux rares et minerais critiques, dont les besoins sont croissants et tout aussi essentiels. À son arrivée à la présidence, Joe Biden a lancé un inventaire exhaustif de la dépendance des États-Unis : la France entend-elle faire de même, en particulier pour sa défense ? Pourrions-nous vous y aider ? L'inventaire peut-il être conduit à l'échelon national, ou serait-il plus pertinent à l'échelon européen ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Évoquant le poids croissant de la Chine, qui est devenu le premier pays importateur de produits européens, et dont les dépenses militaires ne cessent d'augmenter – les dépenses militaires chinoises représentent 10 % des dépenses mondiales, contre 40 % pour les États-Unis. Vous dites que cela justifie une Europe forte et stratège, capable de se défendre et que nous en sommes sur la voie. N'est-ce pas optimiste, quand on voit les dernières nouvelles de la coopération militaire franco-allemande, la vente de cinq avions américains de patrouille maritime à la marine allemande, pour 1,8 milliard d'euros ? Quels seront les programmes franco-allemands, dans ces conditions ? Les Allemands ne risquent-ils pas de remplacer leurs hélicoptères par des Apache américains, plutôt que par nos Tigre modernisés ? Nous sommes inquiets, également, d'entendre l'un de nos interlocuteurs parler d'un plan B dans le cadre du SCAF, car cela signifie que le plan actuel risque de s'enliser. Quant au projet commun de chars de bataille, il est aujourd'hui bloqué. À tous ces indices s'ajoutent les déclarations d'Angela Merkel, indiquant que la coopération militaire franco-allemande devait être revue et corrigée. La nouvelle autonomie stratégique de l'Europe ne risque-t-elle pas d'en prendre un sérieux coup, sans parler de l'Europe de la défense, contrairement à la volonté exprimée par le Président de la République ?

**Mme Vivette Lopez.** – Il y a des difficultés de recrutement dans la marine, alors que l'avenir s'écrit avec la mer. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la France n'a pas connu de combats navals de haute intensité. Croyez-vous qu'une confrontation en mer soit possible dans le contexte géopolitique agité que nous connaissons ? Le maritime entre-t-il dans les projets de la présidence européenne française en 2022 ?

**M. Joël Guerriau.** – Le bâtiment de l'ancien hôpital militaire du Val-de-Grâce doit, compte tenu des besoins d'hébergement, passer dans le giron de la santé pour en faire un Campus de la santé numérique. À nos questions, l'administration répond que les modalités financières liées au transfert n'ont pas été arbitrées, alors que cette ressource pourrait abonder les dépenses nouvelles nécessaires dans le cadre de l'actualisation de la LPM : qu'en est-il ? Plus largement, les militaires signalent le problème du logement. Vous avez lancé un appel d'offres pour la restructuration et la reconstruction de milliers de logements, où en êtes-vous ? Les projets immobiliers intègrent-ils des logements à Paris ?

Et s'agissant de besoins de recrutement qui s'ajoutent aux 6 000 ETP supplémentaires prévus par la LPM, pour le renseignement, le SSA, la cyberdéfense mais aussi le SOUTEX, est-on bien certain qu'on parle encore à budget constant et de simple réorganisation au sein du ministère ?

**Mme Nicole Duranton.** – Vous relevez, dans la Revue stratégique, que la Russie est devenue une puissance opportuniste, capable de se projeter rapidement : comment envisagez-vous les relations entre la France et la Russie, à travers ce nouveau prisme de la « boussole stratégique » ? Comment, ensuite, la France développe-t-elle sa propre stratégie

envers la Chine, distincte du prisme américain et de la bipolarité qui semble se mettre en place entre Chine et États-Unis ? En focalisant l'attention, cette bipolarité ne risque-t-elle pas de conduire à négliger la menace persistante du terrorisme djihadiste ? Comment la France développe-t-elle une stratégie efficace en la matière, en toute autonomie par rapport aux États-Unis ?

Enfin, quel est l'état de notre stratégie dans la région indopacifique, d'une part pour encourager nos partenaires européens à s'investir dans la zone et d'autre part pour nous insérer dans la coopération régionale, portée par des acteurs régionaux tels que l'ASEAN, l'IONS (Indian Ocean Naval Symposium), ou l'IORA (Indian Ocean Rim Association) ?

**Mme Florence Parly, ministre des armées.** – J'ai omis de répondre à l'une des questions de du sénateur Todeschini, je m'en excuse. Un article récent de Mediapart fait état de pratiques relevant d'une idéologie tout à fait inadmissible dans les armées et que je condamne fermement. Le comportement de ces individus constitue une insulte à nos valeurs et n'a pas sa place dans nos armées. Il n'en a jamais eu et n'en aura jamais. J'ai demandé un état des lieux sur les individus mentionnés ; ces comportements graves sont le fait de dérives individuelles, et non pas de filières. Il s'agit de cas déviants et isolés, nullement représentatifs des militaires français, et qui seront traités au cas par cas. Sur les cinquante noms cités, sept cas inquiétants n'avaient pas été détectés. Nous avons pris l'alerte au sérieux. Dans ces domaines, il faut être ferme, mais aussi humble. Les armées reflètent la population française et ne peuvent pas échapper à 100 % à ses travers les plus odieux. Et il n'y a pas de dispositif de détection totalement infaillible. Nous investissons beaucoup d'énergie et de moyens pour lutter contre ces fléaux. Ces révélations nous incitent à redoubler de vigilance. Le mot d'ordre est clair : nous ne voulons pas de cela dans nos rangs, et j'y veillerai, vous pouvez compter sur moi. Quand on aime son pays et ses armées, on se bat pour que leur dignité ne soit pas entachée par le comportement odieux de quelques individus.

Sur les effectifs des services de soutien, et en particulier sur les effectifs du SCA, il faut regarder les choses dans leur ensemble, car nous avons changé la gestion de la restauration en externalisant une partie du service, notamment pour pouvoir mettre aux normes ces équipements. Ceci a pour effet de diminuer les effectifs, au fil des départs à la retraite. Les charges d'externalisation ne se traduisent pas en emplois supplémentaires mais en crédits de fonctionnement.

Nous souhaitons donner une impulsion à la préparation opérationnelle de l'armée de terre, en particulier, y compris dans la perspective de conflits de très haute intensité, afin d'atteindre les normes d'entraînement fixées pour 2025. C'est une reconquête de l'ensemble des compétences du haut du spectre que nous devons conduire et c'est pourquoi l'entraînement va être rehaussé pour pouvoir faire face à des menaces conventionnelles plus fortes.

L'analyse des dépendances françaises doit être conduite, la DGA mène ce travail et l'Agence européenne de défense a élaboré une cartographie des manques à combler sur le continent. Nous avons travaillé sur les dépendances énergétiques, nous renouvelons notre stratégie énergétique depuis l'automne dernier pour consommer moins, mieux et de façon plus sûre – des ruptures d'approvisionnement paralyseraient notre outil de défense. Nous sommes dépendants pour bien des composants, nous pouvons nous féliciter que l'Union européenne, dans le cadre d'un projet de coopération structurée permanente, ait pris le sujet à bras-le-corps. Il s'agit de réduire nos dépendances, y compris à l'égard de composants fabriqués aux

États-Unis, c'est un travail de longue haleine ; l'étape de la cartographie est en cours et nous commençons à répondre à ces défis.

Sur la coopération franco-allemande, je commencerai par dire que toute coopération peut passer pour difficile, nous avons eu ce débat lors de la discussion de la LPM, et nous avons pourtant choisi d'y recourir. Elle demande de la détermination, de l'énergie, mais je la considère comme nécessaire. On ne doit pas, pour autant, coopérer à n'importe quel prix, ou bien on court le risque de programmes trop onéreux, hors calendrier ou ne répondant pas aux besoins de forces. Je fais confiance aux industriels pour dire quels processus sont efficaces. Oui, la coopération est difficile, mais ce risque vaut la peine d'être pris.

**M. Christian Cambon, président.** – L'arrivée des Espagnols, si elle est bonne pour l'Europe de la défense, n'a-t-elle pas perturbé cette coopération qui avait été conçue à deux partenaires ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Le président de Dassault Aviation l'a dit, cette coopération s'avère plus difficile à trois qu'à deux. C'est pourquoi nous avons voulu consolider la coopération à deux sur le SCAF avant de l'ouvrir à d'autres partenaires. Nous faisons de même pour le char de combat. Beaucoup de pays souhaitent rallier ce projet et il nous semble que le moment n'est pas encore venu. Le moment viendra d'une ouverture plus grande, mais il n'est pas encore venu. Pour le SCAF, on peut toujours se dire que le moment n'était pas le bon pour associer un nouvel État. Mais il faut aussi examiner la participation à l'échelle des industriels, or l'un d'entre eux est au moins trinational : Airbus a une composante allemande et espagnole, en plus de Dassault. C'est une donnée avec laquelle nous devons composer.

J'espère que nous trouverons le bon accord qui permettra à ces industriels de travailler de manière harmonieuse et efficace. Il sera intéressant de voir également quelles conclusions retireront les personnalités allemandes auditionnées par vos homologues de l'Assemblée nationale. Le Parlement français a autant sa place que le Bundestag pour s'exprimer sur ce sujet.

Concernant l'autonomie stratégique européenne, la question est de savoir si nous voulons continuer à exister collectivement dans un monde marqué par la crise du multilatéralisme et la compétition entre la Chine et les États-Unis. Nous recherchons l'émergence d'une culture stratégique européenne pour être en mesure d'agir si cela s'avérait nécessaire. Cela passe par des décisions et des projets en matière de coopérations dans le domaine capacitaire et dans la construction d'une base industrielle technologique et de défense européenne ainsi que par des engagements opérationnels. L'Europe mène aujourd'hui 6 opérations dont les missions de formation de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM-RCA) et au Mali (EUTM-Mali). Cela passe aussi par l'initiative européenne d'intervention que nous avons portée sur les fonds baptismaux et qui vise à créer les bases indispensables à ces futurs engagements communs.

Sur le volet maritime et la présidence française début 2022, il s'agit d'un sujet majeur pour l'Europe de la défense en réalité assez consensuel. J'ai évoqué à cet égard la présence européenne coordonnée qui va faire l'objet d'une expérimentation dans le golfe de Guinée. Chacun comprend que l'espace maritime est un espace de libre circulation qui recèle des ressources à protéger des trafics et pillages et au sein duquel nous veillons à faire respecter le droit international. L'engagement de l'Union européenne est multiple, à l'exemple des opérations IRINI pour l'application de l'embargo sur les armes destinées à la

Libye, ATALANTA contre la piraterie au large de la Corne de l’Afrique et AGENOR pour sécuriser la navigation dans le détroit d’Ormuz. Je confirme donc qu’il s’agira d’un axe de travail de la présidence française de l’Union européenne.

Le Val-de-Grâce est toujours propriété de l’Etat. Il héberge les militaires qui assurent l’opération Sentinelle et, probablement en 2024, les forces de sécurité affectées à la surveillance des Jeux olympiques. Même si le bâtiment a été libéré par le service de santé des armées en 2016, il reste donc à la disposition de l’Etat. La reconversion du site en un campus dédié à la santé numérique (ParisSanté Campus) a été annoncée par le Président de la République en décembre 2020. Les parties prenantes du programme sont à la fois des acteurs publics de la recherche (Inserm, Université PSL, Inria), et des opérateurs dédiés au développement des usages du numérique en santé (le Health Data Hub et l’Agence du Numérique en Santé). Les modalités financières liées au transfert n’ont, à ce jour, pas été arbitrées.

Nous avons réservé un milliard d’euros d’investissement pour l’hébergement de nos militaires. Il y a des besoins dans la région parisienne, et nous essaierons d’y répondre le mieux possible.

La boussole stratégique a été initiée sous la présidence allemande et a vocation à aboutir sous la présidence française. La première étape a été conclue sous présidence allemande et consiste à avoir une évaluation commune des menaces – c’est-à-dire une déclinaison à l’échelle européenne de l’actualisation de notre revue stratégique nationale. La Russie y fait évidemment l’objet de réflexions, la France défendant une position équilibrée qui consiste à maintenir une posture de fermeté face à des agissements mettant en cause notre sécurité, tout en restant ouverte au dialogue. Aujourd’hui, force est de constater que les conditions ne sont pas pleinement réunies pour une relance significative de ce dialogue.

Pour ce qui concerne la Chine, il y a une tentation de bipolarisation et une focalisation sur la rivalité américano-chinoise. La France et l’Europe doivent pouvoir faire valoir une stratégie d’équilibre fondée sur des partenariats solides. C’est pourquoi la France entend promouvoir une stratégie indopacifique à l’échelle nationale et nous souhaitons, dans le cadre de l’exercice de la boussole stratégique dont je parlais à l’instant, pousser à l’émergence d’une stratégie indopacifique européenne. Ce serait une contribution significative pour éviter d’être pris dans cette confrontation entre la Chine et les États-Unis.

Sur la nécessaire poursuite de la lutte contre le terrorisme, nous ne baissons clairement pas la garde et nous considérons que notre engagement au Levant n’est pas terminé au regard des résurgences de Daech en Irak, en Syrie et, de même, au Sahel où nous avons décidé avec les pays du G5 Sahel de ne pas relâcher l’effort.

**M. Guillaume Gontard.** – Je souhaite revenir sur les révélations de Mediapart, auxquelles vous avez déjà répondu, relatives à la présence d’individus néo-nazis dans les rangs de nos armées. Vous avez raison d’être très claire et de condamner ces agissements. Je partage également le fait qu’on ne peut échapper à ce phénomène à 100 %. La réponse doit être très ferme et intransigeante. Je voudrais savoir également si une réflexion est menée pour assurer la détection de ce type d’idéologie lors des recrutements, de la formation et en cours de carrière. C’est un problème important sur lequel nous devons être très vigilants.

Sur les essais nucléaires en Polynésie et au Sahara, nous avons appris le 9 mars qu’un rapport remis au Gouvernement polynésien établissait une causalité claire entre les

retombées de ces essais et la fréquence des cancers et contredisant le rapport de l'Inserm. La problématique est similaire en Algérie où les victimes des essais n'ont pour la plupart pas bénéficié de réparation. Dans les deux cas, que compte faire le ministère des armées pour assumer notre responsabilité sur ces conséquences sanitaires et environnementales ?

**M. Philippe Folliot.** – La France comme ses alliés ont voulu bénéficier de ce que l'on appelle les dividendes de la paix après la chute du mur de Berlin, en pratiquant une baisse continue des budgets de la défense. Vous resterez, Madame la Ministre, la première à avoir augmenté le budget de la défense. J'ai en mémoire que 65 % des diminutions d'effectifs de la révision générale des politiques publiques (RGPP) étaient supportées par votre seul ministère. Je préfère donc la situation actuelle où nous pouvons vous interpeller sur la projection de la loi de programmation militaire, sachant que les marches les plus hautes des dépenses prévues interviendront après 2022. L'important était d'inverser la tendance antérieure, non que le budget de la défense soit une fin en soi. C'est un moyen pour notre pays d'assumer ses responsabilités en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies vis-à-vis de la communauté internationale et de nos concitoyens.

Au regard de la rivalité stratégique qui se dessine entre la Chine et les Etats-Unis, est-ce que nous serons acteurs ou spectateurs ? La France a un atout particulier et pourrait s'appuyer davantage sur l'atout singulier que représentent nos outre-mer. Force est de constater qu'il n'y a jamais pourtant eu de réelle stratégie pour nos forces de souveraineté, lesquelles demeurent résiduelles ou peu importantes. Elles pourraient devenir de véritables appuis dans ce contexte. Vous avez fait allusion à l'accès aux minerais rares et stratégiques. Or la France est le premier producteur mondial de nickel par le biais de la Nouvelle-Calédonie. Au regard des difficultés que connaît ce secteur, ne pouvons-nous pas nous coordonner avec nos partenaires européens pour soutenir cette filière stratégique ?

**M. Hugues Saury.** – Je souhaite vous interroger sur le point 9 de l'actualisation de la revue stratégique relatif à la résilience de la Nation. En dépit de l'épidémie de Covid-19, nos soldats ont poursuivi l'essentiel de leurs missions. Dans quelle mesure le retour d'expérience des effets de cette pandémie sur nos armées est-il pris en compte dans l'actualisation ? En outre, vous avez annoncé la mise en œuvre d'une fonction stratégique de résilience devant concourir à reconstituer des stocks dits « d'épaisseur organique », la défense étant mise à contribution pour fournir 5 millions de masques. Ces stocks ont-ils été reconstitués ? Quand on voit les conséquences dramatiques de cette pandémie sur notre jeunesse, notre économie, et notre souveraineté, pensez-vous que la revue stratégique prend en compte à sa juste mesure le risque sanitaire et son anticipation ?

**M. Jacques Le Nay.** – Le site Naval Group de Lorient s'inquiète d'une baisse de charge en 2022 et s'interroge sur la possibilité pour le ministère de la défense d'avancer le programme de construction des frégates d'intervention et de défense. Cela permettrait d'augmenter la cadence de production et de combler cette baisse de charge. Qu'en est-il de ce projet au sein de votre ministère ? La Grèce prévoit-elle toujours d'acheter ces frégates ?

**M. Robert del Picchia.** – Notre président a abordé diplomatiquement la question de l'actualisation de la loi de programmation militaire tandis que notre collègue Cédric Perrin a tapé fort, si je puis me permettre. Pour ma part, je voudrais remercier la ministre pour son introduction sur l'éventail des menaces mondiales pesant sur la France et l'Europe. Je partage mon doute sur la bonne coopération des Européens sur la stratégie à adopter. À l'aune de l'opération Barkhane, les Européens commencent à comprendre le danger terroriste que représente le Sahel. Croyez-vous à l'amélioration de cette coopération ?

Ensuite, je vous félicite de la mort du logiciel Louvois, dont les difficultés causées à votre ministère préexistaient à votre prise de fonction et qui vont maintenant prendre fin.

**Mme Florence Parly, ministre des armées.** – Concernant la détection des personnes dont le recrutement pourrait présenter des risques de radicalisation ou d'extrémisme, tels que ceux énoncés par Mediapart, nous avons, au niveau du recrutement, un avis de sécurité préalable pour chaque individu. Par la suite, en raison du mode de vie des militaires, qui évoluent auprès des cadres de proximité, le commandement prête une attention particulière à tout comportement ou signal faible qui pourrait laisser transparaître une idéologisation extrémiste ou radicale. Bien sûr, cette veille constante est rendue plus difficile par l'usage croissant de réseaux sociaux privatifs, souvent cryptés et qui ne sont pas détectables. Si, au total, le système n'est donc pas infaillible à 100 %, je crois que le ministère des armées s'est doté de moyens qui permettent de maîtriser globalement la situation.

Concernant les essais nucléaires, je ne suis pas certaine de comprendre à quel rapport faisait référence le sénateur Gontard. Je pense qu'il convient ici de rappeler les faits. Un rapport de l'INSERM a été rendu public le 23 février, un livre a été publié un peu plus tard, mais je n'ai pas connaissance de rapport remis au gouvernement polynésien. Comme vous le savez, des essais nucléaires ont été réalisés entre 1966 et 1996, c'est-à-dire pendant 30 ans, en Polynésie française. Lorsque les essais ont pris fin, les installations ont été complètement démantelées, puis une expertise biologique a été réalisée par l'Agence internationale à l'énergie atomique, qui associait des experts de très nombreuses nationalités. Le ministère des armées a rendu publics les suivis radiologiques et géologiques des atolls concernés afin de tenir informées, dans la transparence, la population polynésienne et la communauté scientifique. Par ailleurs, l'évaluation des doses reçues par la population a été faite par les experts du commissariat à l'énergie atomique, la méthodologie suivie ayant elle-même été évaluée par des experts internationaux de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Il existe en outre une commission d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, qui était jusqu'en 2013 sous l'autorité du ministère des armées, avant de devenir totalement indépendante. Depuis 2018, cette commission a vu le nombre de demandes d'indemnisation fortement augmenter, plus de 50 % d'entre elles ont été acceptées. Je crois donc pouvoir dire que le ministère des armées fait le maximum, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, pour satisfaire aux demandes formulées par les Polynésiens, afin que leurs droits puissent devenir effectifs. Je conçois que des débats puissent survenir, surtout à la faveur de nouvelles publications, dont nous prendrons évidemment connaissance. Mais je voudrais insister sur le fait que le ministère des armées a toujours été à l'initiative pour apporter de la clarté dans ces domaines, dont on sait à quel point ils sont douloureux.

Concernant le rôle très important de nos outre-mer, c'est à juste titre que vous l'avez évoqué. Il s'inscrit dans le cadre de la stratégie indopacifique que j'ai mentionnée. C'est en partie du fait de nos outre-mer que la France peut se considérer comme une nation de l'indopacifique, et c'est bien du fait des territoires d'outre-mer présents dans l'Océan indien et dans l'Océan pacifique que nous avons la deuxième zone économique exclusive du monde. J'insiste donc : nous ne les considérons pas comme quantité négligeable, elles sont au cœur de notre stratégie indopacifique. Il y a une forte conscience de la part des partenaires avec lesquels nous travaillons de plus en plus à cette stratégie – je pense en particulier à l'Australie ou à l'Inde – de l'enjeu que constituent ces outre-mer pour cette grande région. Nous l'avons vu encore récemment dans le cadre des discussions sur l'évolution de l'actionnariat des entreprises qui exploitent le nickel en Nouvelle-Calédonie : cette question est suivie de très près par les pays de la région, bien entendu la Chine, mais aussi des pays tels que l'Inde.

Avons-nous tenu suffisamment compte des leçons de la pandémie dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire ? Il est tout à fait clair que nous avons identifié dès 2017 le risque NRBC, le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique, comme étant important et auquel il nous fallait répondre. La crise sanitaire est passée par là et a montré que ce risque était encore beaucoup plus prégnant que nous ne l'imaginions, et nous allons en tenir compte.

Concernant les stocks de masques, ils ont été entièrement renouvelés, nous disposons de plus de 40 millions de masques anti-projection, ce qui représente 20 semaines d'autonomie, nous disposons de 4 millions de masques grand public et de plus de 7 millions de masque FFP2, soit 6 mois d'autonomie pour le service de santé des Armées. Nous sommes donc désormais bien équipés. Évidemment il n'y a pas que les masques, et c'est l'ensemble de la problématique NRBC que nous devons, sans doute, mieux traiter encore que ce que nous avons envisagé initialement. Mais si vous vous référez à l'ambition 2030, cette question apparaît comme ayant été tout à fait identifiée.

Concernant la question portant sur le plan de charge de Naval Groupe à Lorient, c'est un sujet sur lequel nous travaillons d'arrache-pied – nous avons parfaitement en tête la crainte exprimée par Naval Group d'une baisse de ce plan de charge – afin d'éviter une perte de compétence, de savoir-faire, qui serait extrêmement dommageable pour l'industrie navale française.

Concernant l'interrogation sur la prise de conscience européenne des enjeux du Sahel, je pense que personne n'aurait imaginé, il y a 10 ans, que des pays européens tels que l'Allemagne ou l'Estonie auraient pu s'y intéresser. Aujourd'hui, des pays de plus en plus nombreux prennent conscience de ce qu'il faut, non pas aider la France, mais s'aider soi-même, et qu'en s'engageant au Sahel, on contribue à la sécurité de l'Europe. C'est un travail de conviction qui commence à porter ses fruits, et que nous voyons s'illustrer de manière très concrète, puisque nous avons près de 3 000 personnels européens engagés au Sahel à des titres divers, au sein de la mission des Nations unies, de la mission européenne EUTM, ou bien en soutien de Barkhane ou de Takuba. C'est un motif de satisfaction de voir que les Européens sont de plus en plus présents, avec par ailleurs des moyens extrêmement importants – je pense aux équipements : les Danois ont engagé des hélicoptères, les Britanniques ont renouvelé leur engagement et vont ajouter un hélicoptère Chinook supplémentaire, les Espagnols sont des soutiens indéfectibles depuis le début de Serval en matière de transport. Et puis nous avons de plus en plus de pays qui demandent dans un premier temps à avoir des officiers de liaison au sein de Takuba, avant d'envisager la participation en hommes et en matériels que nous espérons.

Pour ce qui concerne Louvois, j'en profite pour, moi aussi, tirer un coup de chapeau aux équipes du ministère des armées qui se sont mobilisées pour faire de Source Solde un grand succès. Nous avons préféré ne pas en parler tant que nous n'en avons pas terminé, car nous ne voulions pas crier victoire avant que celle-ci ne soit acquise.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie, madame la ministre, de vous êtes prêtée à cette assez longue audition qui a permis, je l'espère, d'apporter un certain nombre d'éclaircissements. Je note l'importante information d'une réduction des effectifs de Sentinelle, qui va libérer un effectif de l'ordre de 4 000 hommes, ce qui est appréciable dans la conjoncture actuelle. J'insiste également sur le renforcement de la remise en condition opérationnelle de nos matériels, spécialement les plus anciens. Nous sommes heureux

d'entendre parler de la manœuvre qui a eu lieu en Crète, et qui n'avait pas donné lieu à communication.

Enfin, notre réunion se situant, comme je l'ai dit, dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire, je sollicite auprès de vous un entretien immédiat, car nous venons de comparer les deux versions des documents qui nous ont été transmis, et leur lecture, à ce stade, suscite un peu d'étonnement.

Concernant le dispositif mis en place au sein de la commission, nous avons lancé un rapport sur l'actualisation de la loi de programmation militaire. J'aurai l'honneur de présider ces travaux, bien que, habituellement, je ne prenne pas la charge de rapports. Mais l'importance du texte le justifie, ainsi que le fait d'avoir été rapporteur de ladite loi de programmation militaire. J'y associe les équipes de rapporteurs budgétaires des programmes de la mission « Défense », au sein desquelles toutes les sensibilités politiques s'expriment, dans la perspective de publier, avant l'été, un travail contributif qui donnera la vision du Sénat de l'actualisation de la loi de programmation militaire. Celle-ci tiendra compte des observations que vous avez formulées sur l'évolution de la situation, sur les menaces nouvelles qui se font jour, tout en cherchant à rester assurés que des programmes essentiels en termes d'équipement ou de préparation des forces ne passent pas par pertes et profits, car nous considérons, comme vous, que la loi de programmation militaire est un ensemble.

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

*La réunion est close à 19 heures.*

**Mercredi 24 mars 2021**

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

**Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales – Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales – Audition de M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France (AFD) (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 11 h 30.*

*Ces points de l'ordre du jour ont fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 17 mars 2021**

- Présidence conjointe de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

**Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de  
M. Olivier Bogillot, président de Sanofi France**

**Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales.** – Nous recevons ce matin M. Olivier Bogillot, président de Sanofi France, que je remercie d’avoir accepté notre invitation. Je salue les commissaires qui assistent à cette réunion à distance ainsi que nos collègues de la commission des affaires économiques.

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

Pour définir le cadre de notre audition de ce matin, je commencerai par une anecdote. Je me suis entretenue, voilà quelques semaines, de la gestion de la crise sanitaire avec l’ambassadrice du Canada. À propos de la vaccination, elle m’indiquait que la situation était compliquée par l’absence, dans son pays, de *Big Pharma*. En France, Sanofi est l’un de ces géants pharmaceutiques, mais les difficultés rencontrées dans le développement d’un vaccin contre la covid-19 n’ont fait qu’ajouter à la blessure d’ego collective ressentie dans la gestion de la crise sanitaire depuis un an.

Nous voudrions aujourd’hui faire le point sur ces difficultés et sur l’état d’avancement du développement des deux candidats-vaccins engagés par Sanofi : le vaccin fondé sur la technique de fabrication à base de protéines recombinantes – type grippe saisonnière – avec GSK et le vaccin à ARN messenger développé avec Translate Bio pour lequel l’entreprise a annoncé le lancement d’un essai clinique en fin de semaine dernière.

Plus largement, nous nous interrogeons sur le changement de modèle du financement de la recherche et de l’innovation dans l’industrie des produits de santé. Les grandes entreprises, qui veillaient à entretenir un pipeline de nouveaux produits, ne semblent plus être le lieu de l’innovation ; elles investissent plus volontiers dans les produits développés dans des biotechs. Nous souhaiterions recueillir votre analyse sur ce point, mais aussi sur la façon dont l’innovation dans ce domaine est accueillie et se diffuse, et enfin sur le nouvel accord-cadre qui vient d’être signé avec le Comité économique des produits de santé.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Monsieur le président, je vous remercie d’avoir répondu positivement à notre invitation, en cette période qui présente des défis sanitaires et industriels inégalés, pour votre entreprise tout particulièrement.

Sanofi fait la fierté de la France. Elle reste, en termes de chiffre d’affaires, la première entreprise pharmaceutique française, et l’une des dix premières au monde. Pourtant, votre entreprise ne semble pas pour l’instant se distinguer – pardonnez-moi d’être directe –

par sa performance dans la course au vaccin contre la covid. En 2020, vous avez cédé vos participations dans l'entreprise américaine de biotech Regeneron, qui développe avec succès des anticorps de synthèse. Cela vous a permis d'obtenir des résultats substantiels. Et voilà que, dans le même temps, vous annoncez la suppression de 400 postes en France dans le secteur de la R&D. Vous comprendrez que ces décisions suscitent l'incompréhension, à l'heure où une mobilisation totale des Français et de l'ensemble des acteurs économiques est nécessaire.

Alors que notre pays déploie un plan de relance d'une ampleur inégalée dans son histoire, l'efficacité des aides publiques et de leur distribution revient au cœur des débats. Des missions parlementaires se sont penchées sur la conditionnalité des aides à des engagements sociaux ou environnementaux. Sanofi a été un bénéficiaire de premier rang des aides publiques françaises en matière de recherche et développement – vous pourrez nous confirmer le chiffre de 150 millions d'euros de crédit d'impôt recherche (CIR) et de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Pourtant, vos dernières annonces de restructuration visent particulièrement les postes de chercheurs des centres de R&D. Faut-il interpréter ces décisions de Sanofi comme une insuffisance de la politique d'aide publique en faveur de la recherche privée, ou, à l'inverse, comme la démonstration d'une trop faible conditionnalité de ces aides ? Il y va de la relance économique.

Dans un contexte de forte mobilisation des scientifiques, des industriels et des pouvoirs publics, comment expliquer l'échec de la France dans la course aux vaccins ? Et au-delà des difficultés techniques éprouvées par vos équipes et liées à la rapidité des recherches, peut-on y voir un symptôme de nos propres faiblesses économiques ? Les insuffisances du capital-risque expliquent-elles les difficultés à financer la recherche en France ? Ou bien l'industrie française a-t-elle raté un virage stratégique en sous-investissant dans ses capacités de recherche, comme cela est suggéré dans des rapports récents ? La France et ses grands acteurs pharmaceutiques ont-ils un train de retard ou notre pays pourrait-il se développer comme terre de biotechs pour de nouvelles pépites ?

L'impact économique du coronavirus a entraîné, en France, de nombreux appels à la « relocalisation » de capacités de production industrielle, en particulier en matière de santé : des entreprises se sont lancées dans la fabrication de masques, de respirateurs, etc. La dépendance de notre pays à certains principes actifs est devenue évidente. Cela m'inspire deux dernières questions.

D'abord, vous inscrivez-vous dans cette réflexion, et si oui, quels produits ou quels segments des chaînes de valeur avez-vous identifiés comme prioritaires pour la relocalisation ? Ensuite, les difficultés de Sanofi à faire aboutir ou non la production d'un vaccin français et les déclarations du groupe au sujet de doses destinées « en premier » aux États-Unis ne montrent-elles pas les limites d'une telle stratégie de relocalisation ? Pour l'industriel que vous êtes, les logiques de marché feront-elles finalement toujours obstacle à un raisonnement en termes de capacité nationale de production ?

**M. Olivier Bogillot, président de Sanofi France.** – Je vous remercie de cette invitation qui me permet de présenter Sanofi, dont personne ne connaît réellement l'organisation et les axes stratégiques. Je commencerai par les grandes divisions du groupe, qui sont au nombre de quatre.

La division médecine générale est la plus connue, car la plus ancienne. Elle comporte un grand nombre de produits largement utilisés, pour la plupart issus de la chimie et

qui représentaient encore il y a quelques années plus de 70 % des revenus du groupe. Je citerai le Lovenox<sup>®</sup>, les insulines ou le Kardegic<sup>®</sup>. Ces produits ont prospéré, mais ils arrivent maintenant à maturité, en fin de cycle de vie, avec des chutes de brevet ; une grande partie d'entre eux ont permis de financer la recherche pour les innovations.

La deuxième division concerne des produits d'automédication que l'on trouve en pharmacie sans prescription : Lysopaine<sup>®</sup>, Toplexil<sup>®</sup>, etc. Le Doliprane<sup>®</sup>, prescrit, mais aussi vendu sans ordonnance, arrive en tête dans les sondages de notoriété, avant Google ! Cette division est importante pour Sanofi, car notre cycle économique passe par la délivrance des brevets, puis par leur chute. L'automédication permet d'y échapper et d'augmenter la durée de vie du médicament, avec un seul bémol : cette pratique n'est pas très développée en France, contrairement à d'autres pays, à cause de facteurs culturels et en raison de la prise en charge de l'ensemble des produits au sein de notre système de protection sociale.

La troisième division, entièrement dédiée aux vaccins, est l'une des plus importantes du groupe et du monde. Avant la crise de la covid, les quatre acteurs majeurs étaient Pfizer, le laboratoire américain Merck, le géant britannique GSK et le groupe Sanofi, qui produit un sixième des vaccins contre la grippe, soit plus de 250 millions de doses. Lors des crises comme celle de la covid, nos productions locales plus importantes de doses de vaccin contre la grippe saisonnière permettent d'éviter d'engorger les urgences. Cette division extrêmement importante constitue le deuxième axe stratégique qui a été proposé par le nouveau directeur général « monde », Paul Hudson.

La quatrième division, « médecine de spécialités », est la moins connue. Nous sommes pourtant le leader mondial en matière de maladies rares, telles que la maladie de Gaucher ou les affections rares de l'hémophilie, ainsi que de la sclérose en plaques ou des maladies immunologiques. D'après les analystes financiers, à l'horizon de 2025, Sanofi sera probablement le premier groupe mondial en maladies immunologiques. Nous avons notamment développé le Dupixent<sup>®</sup> ; médicament très efficace pour lutter contre la dermatite atopique et l'asthme sévère, il est considéré comme une révolution technologique et clinique pour la prise en charge de ces maladies. Le produit est encore peu distribué, mais c'est l'avenir du groupe, qui pourra ainsi proposer à l'avenir des solutions contre l'urticaire chronique, la polypose nasale et peut-être le lupus.

Alors que l'activité de Sanofi reposait au départ exclusivement sur la chimie pharmaceutique, elle a considérablement évolué au cours des dix dernières années avec l'essor des biotechnologies, à tel point que nous sommes aujourd'hui capables, à Vitry, de fabriquer des anticorps monoclonaux, de développer un médicament contre le cancer du sein, ou encore une thérapie ciblée ou cytotoxique afin de s'attaquer à la tumeur pulmonaire. Derrière cette image erronée d'un laboratoire ancien et peu innovant, on trouve chez Sanofi des plateformes technologiques extrêmement innovantes qui nous permettent déjà de rayonner dans le monde entier dans des aires thérapeutiques parmi les plus graves.

La singularité de Sanofi est sa capacité industrielle intégrée, qui s'est illustrée au travers des accords conclus avec BioNTech et Johnson & Johnson, ce qui nous rend très peu dépendants de l'Asie. Sanofi, c'est 70 usines, 30 en Europe et 18 en France, dans 9 régions sur 13, avec un outil industriel qui s'est modernisé et des investissements permanents en ce sens – 1,5 milliard d'euros au cours des cinq dernières années. Le groupe compte près de 11 000 salariés – je les salue officiellement aujourd'hui –, fortement mobilisés cette année pour produire des médicaments essentiels pour les hôpitaux. La production du Doliprane a été multipliée par trois grâce à la production sur site. Sur un chiffre d'affaires total de plus de

36 milliards d'euros, 5 % ou 6 % seulement proviennent du territoire français, mais 25 % des effectifs travaillent en France. La contribution positive de Sanofi à la balance commerciale est donc majeure et place notre groupe à la cinquième place. Lors de la crise, la pharmacie a été le seul contributeur positif, et elle le doit en grande partie à Sanofi.

S'agissant de la course aux vaccins, Sanofi a fait le choix d'une technologie particulière, choix qui nécessite quelques rappels chronologiques. Le code génétique de la covid-19 est publié par les autorités chinoises au mois de janvier. Les laboratoires peuvent alors commencer à travailler. Des industriels se positionnent sur l'ARN messager, les adénovirus – les vaccins vectorisés d'AstraZeneca et de Johnson & Johnson – des protéines recombinantes ou des vaccins inactivés. Hormis un faisceau de convictions, rien ne prouve à ce moment-là que l'ARN messager peut fonctionner. Pour l'adénovirus, face au précédent d'Ebola et à un certain nombre d'éléments scientifiques, nous faisons le choix de la protéine recombinante, prouvée dans la clinique et utilisée pour le vaccin de la grippe saisonnière. Nous savons que ce sera plus long que de développer un autre vaccin, mais nous pensons que cette technologie a plus de chances de fonctionner.

Pourquoi ne pas avoir choisi l'ARN ? Quand on maîtrise une seule technologie, à l'instar de Moderna ou de BioNTech, on a tendance à se concentrer sur celle-ci. Sanofi pouvait choisir entre plusieurs technologies ; nous avons préféré utiliser la technologie que nous maîtrisons le mieux : la protéine recombinante. Si le développement clinique avait franchi toutes les étapes le plus vite possible, nous aurions été prêts en juillet dernier. Pour produire un tel vaccin, un délai de quinze mois est déjà un exploit. Il nous faudra plutôt dix-huit à dix-neuf mois, avec un vaccin en octobre ou novembre de cette année. Le vaccin le plus rapide à sortir avant la crise de la covid – contre Ebola – a été mis au point au bout de quatre ans. Les vaccins à ARN messager qui sont arrivés au bout de neuf mois relèvent déjà de la prouesse. Mais nous devons en avoir la maîtrise au plus vite, car c'est la meilleure technique en cas de crise sanitaire.

Il faut néanmoins avoir plusieurs cordes à son arc, car le niveau d'incertitude persiste. Outre les ARN messager, très impressionnants, les résultats des adénovirus sont très bons et j'espère que la situation d'AstraZeneca va se régler : on en a besoin, comme on aura besoin des autres vaccins. J'y insiste, les industriels savent produire des vaccins, mais il faut les produire en quantité colossale. Après la course pour sortir le premier vaccin, la vraie tension s'opère sur les capacités de production. Nous pouvons être fiers : lorsque nous avons constaté un léger retard pour nos vaccins, nous avons fait le choix de mettre nos capacités industrielles au service de BioNTech et de Johnson & Johnson, en vue de la distribution d'ici au mois de septembre de 20 millions de doses par mois aux patients européens. Nous travaillons avec nos concurrents pour essayer d'enrayer au plus vite cette crise sanitaire. C'est assez rare pour être souligné.

J'en viens à la recherche et développement.

L'annonce, par le directeur général « monde » de Sanofi, de la réduction des effectifs est intervenue au mois de janvier dernier, au moment du débat autour des retards de production des vaccins français. Mais cela ne concerne pas le vaccin sur lequel portent nos investissements. De plus, il s'agit de départs volontaires qui s'effectuent dans de très bonnes conditions. Quelle est la raison d'être de ces restructurations ? Elles résultent de la nature des produits qui sont développés chez Sanofi. Les technologies ont tellement évolué depuis dix ans que les chercheurs attendus ne sont plus les mêmes. Les produits issus des biotechnologies imposent de se séparer de certains profils centrés sur la chimie et de

rechercher de nouvelles compétences autour des anticorps monoclonaux, des petites protéines, de la thérapie génique.

Nous avons mis en avant des priorités, à l'instar de ces investissements exclusifs de plusieurs centaines de millions d'euros sur des produits très prometteurs pour lutter contre la sclérose en plaques, notre objectif étant de parvenir aux meilleurs médicaments dans chaque catégorie. Alors que nous étions leaders pour le diabète, nous ne pouvions apporter des médicaments qui font la différence. Or il est très difficile de convertir un chercheur très pointu dans ce secteur. Tel est le sens du plan de départs volontaires. C'est la science qui dicte nos futures structurations. Sans la science, sans de nouveaux besoins, on n'avance pas ! Depuis dix ans, nous travaillons sur les produits les plus innovants qui peuvent être les mieux à même de répondre aux besoins des cliniciens et des patients.

Cela ne signifie pas pour autant que Sanofi se désengage de la R&D. Nous investissons plus que jamais, notamment sur un nouveau produit utile pour les patients atteints de sclérose en plaques. Nous avons racheté une biotech à Boston, nous sommes un groupe mondial, mais la molécule sera produite à SISTERON. Le changement du modèle de recherche ne réduira pas l'empreinte de Sanofi en France, au contraire : on met de l'électricité dans le moteur ! Avec 2 milliards d'euros d'investissement en R&D en France, Sanofi est le premier groupe du CAC 40.

**Mme Laurence Cohen.** – Sanofi est l'entreprise du CAC 40 qui a fait le plus de bénéfices en 2020, alors qu'elle avait fermé son site de sécurité du médicament d'Alfortville en 2019, et qu'elle annonce la fermeture de son site de R&D de Strasbourg l'an prochain ; en 2008, Sanofi comptait 6 000 salariés sur 11 sites, il y avait moitié moins de salariés fin 2020, sur quatre sites seulement.

Vous dites que les départs se déroulent dans les meilleures conditions, mais vous avez utilisé deux projets de rupture conventionnelle, pour 523 départs, une procédure bien moins favorable qu'un plan de licenciement. N'y a-t-il pas une relation de cause à effet entre cette politique qui supprime 60 % des postes de chimie en France, et l'abandon des capacités de recherche interne en petites molécules, pour consacrer les ressources de R&D dans l'intégration et le développement de molécules trouvées par d'autres, principalement des start-up partenaires ou rachetées ? Comment relocaliser la fabrication de principes actifs en France, alors que six usines vont intégrer Euroapi, une société dont Sanofi ne détiendra que 30 % des parts ? N'est-ce pas une occasion pour délocaliser ?

Il y a vingt ans, Sanofi faisait partie des 39 entreprises qui avaient refusé de poursuivre le gouvernement sud-africain pour la production de génériques dans le traitement du sida : pourquoi, aujourd'hui, votre entreprise refuse-t-elle la levée des brevets sur les vaccins anti-covid ? Cela faciliterait grandement leur diffusion. J'en profite pour vous remettre la proposition de loi de mon groupe pour la création d'un pôle public du médicament et des dispositifs médicaux.

**M. Rémi Cardon.** – Les chiffres ont de quoi inquiéter : au pays de Pasteur, nous n'avons toujours pas de vaccin. Votre entreprise a supprimé la moitié de ses postes en recherche et développement, elle a reçu 1,5 milliard d'euros de CIR, mais elle a distribué 4 milliards d'euros de dividendes à ses actionnaires. Quelque 5 000 emplois ont été supprimés en dix ans. Le profit prime l'intérêt général, alors que la gestion de la crise sanitaire par le Gouvernement démontre l'absence de souveraineté nationale sur la fabrication de molécules

essentielles. Que comptez-vous faire concrètement ? Sanofi est un fleuron de notre pays. Comment retrouver de la souveraineté dans la production de médicaments ?

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Sanofi a arrêté sa recherche sur les anti-infectieux en 2018 et s’apprête à abandonner deux usines essentielles dans la production d’antibiotiques en Europe, alors même que la crise sanitaire rappelle nos besoins criants de médicaments, en particulier d’antibiotiques. L’Organisation mondiale de la santé (OMS) nous alerte : la résistance aux antibiotiques est l’une des plus grandes menaces pesant sur la santé.

Votre stratégie consiste à externaliser la recherche vers des start-up et vous abandonnez la recherche sur les anti-infectieux : ces choix ne vous sont pas dictés par la science, mais par l’objectif de verser des dividendes. Ce que nous voyons aussi, c’est que, face à la crise, vous n’avez ni vaccin ni traitement. Sanofi va-t-il relancer sa recherche en interne sur les antiviraux, antibiotiques et anti-parasitaires ? Quels sont les investissements prévisionnels de Sanofi sur les deux projets de vaccins protéines recombinantes et ARN messenger – et comment comptez-vous intégrer les variants ? Pourquoi, enfin, un tel délai pour le flaconnage des vaccins Pfizer et Johnson & Johnson, dont certains disent qu’il aurait été possible dès le mois de mars ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Une entreprise française installée à Lyon, Novadiscovery, a mis au point une plateforme pour prédire l’efficacité des médicaments et optimiser le développement d’essais cliniques : combien de temps un tel outil vous permettrait-il de gagner et quand sera-t-il en application ?

**M. Bernard Jomier.** – Vous allez poursuivre deux voies pour les vaccins, protéine recombinante et ARN, tout en flaconnant le vaccin ARN de Pfizer : ne pensez-vous pas que votre concurrent sera réticent à vous transférer de la technologie ? On a parlé, ensuite, d’un risque de pénurie pour les ingrédients du vaccin ARN : est-il réel ? Quelles seront vos capacités en la matière ?

**M. Olivier Bogillot.** – Oui, nous avons diminué le nombre de nos sites de R&D en France, mais c’est parce que nous avons choisi d’y consolider nos centres d’excellence, sur des aires thérapeutiques définies, en particulier l’immuno-oncologie et la cancérologie. C’est dans ce sens que nous avons regroupé des équipes à Vitry-sur-Seine en fermant notre unité de Strasbourg. Nous nous plaçons dans une logique de *cluster*, qui réussit très bien à nos concurrents ; je pense aux *clusters* de Cambridge, de Boston ou du Maryland.

Le nombre de nos chercheurs diminue effectivement, mais je vous rappelle qu’il y a dix ans, Sanofi faisait de la chimie et que, depuis une vingtaine d’années, la plupart des nouveaux médicaments sont issus des biotechnologies. Nos plateformes de recherche changent, nous avons toujours des chimistes, mais également des chercheurs en biotechnologie, qui suivent ce qui se passe ailleurs – nous avons ainsi acheté une entreprise belge très avancée dans les nanotechnologies. Je pense que Sanofi a bien fait de prendre ce tournant, parce que c’est celui de la pharmacopée mondiale.

Les laboratoires ne font pas toute la recherche en interne, ils intègrent de plus en plus de profils différents, capables de développer des coopérations avec d’autres équipes de recherche, pour intégrer celles qui correspondent le mieux à leur stratégie. Nous avons, ainsi, acquis l’entreprise Synthorx fin 2019, qui travaille sur l’alphabet du code génétique et qui va nous aider à améliorer l’efficacité de nos traitements immuno-oncologiques, contre le cancer du poumon ou de l’utérus par exemple. Ces acquisitions nécessitent une certaine puissance

financière, elles créent de l'activité dans le groupe et dans notre partenariat. Sanofi compte 100 000 collaborateurs, nous développons un grand nombre de partenariats, tout cela vient d'un échange constant avec la recherche telle qu'elle se pratique aujourd'hui.

On nous reproche des fermetures de sites, mais jamais on ne relève les investissements que Sanofi réalise sur le territoire national. En juin dernier, nous avons décidé d'investir 500 millions d'euros dans une usine ultramoderne à Lyon, l'usine de vaccins la plus moderne au monde : pourquoi ne nous pose-t-on pas de questions sur le sujet ? Sanofi fait travailler 9 000 PME, nous faisons un investissement de 500 millions d'euros en pleine crise, nous y ajoutons un programme de 110 millions d'euros sur les vaccins, mais on ne retient que les fermetures...

Oui, Sanofi aura bénéficié de 1,5 milliard d'euros de CIR, sur dix ans, à comparer aux 2 milliards d'euros par an que nous consacrons à la recherche. Le CIR est très important, c'est un élément d'attractivité du territoire. La direction générale de Sanofi compare les territoires à l'échelle mondiale et je peux vous dire que la compétition fiscale et sur la propriété intellectuelle est des plus féroces, y compris avec nos voisins et partenaires, comme les Belges ou les Allemands. La France reste le pays qui a la fiscalité la plus lourde au monde dans ce secteur. Attention à ne pas nous pénaliser davantage en supprimant un outil utile à la recherche.

Les médicaments anti-infectieux et antibiotiques ont vu leur prix chuter très fortement, du fait des délocalisations dans les pays asiatiques – la Chine en est devenue le premier producteur mondial. La compétition devient très difficile à ces niveaux de prix, Sanofi est le dernier laboratoire pharmaceutique à produire un antibiotique sur le sol européen, avec la pyostacine, que nous continuons à fabriquer à Saint-Aubin-lès-Elbeuf. Les anti-infectieux sont un enjeu très important, c'est certain, mais l'équilibre économique est très difficile à atteindre désormais. Nous choisissons d'investir sur des médicaments importants qui nécessitent des investissements colossaux et toute stratégie suppose des choix, donc de ne pouvoir être partout.

Sanofi compte plusieurs usines qui travaillent à plus de 50 % pour des tiers, ce qui est une reconnaissance de la qualité de notre outil ; nous avons décidé de regrouper six de ces usines dans Euroapi, elles travaillent déjà en majorité pour des tiers, elles sont très performantes sur des produits plus anciens. La stratégie, c'est de choisir d'allouer ses ressources en fonction de ses priorités ; dès lors que nous avons choisi d'investir dans l'innovation, que faire de ces usines performantes, mais centrées sur des produits déjà connus ? On pourrait les vendre, nous préférons les intégrer, comme EUROAPI, dans un ensemble où nous sommes minoritaires, c'est une condition de l'ouverture à nos partenaires, mais qui aura une surface suffisante pour rapatrier des principes actifs pharmaceutiques. En réalité, nous renforçons le territoire européen, car il faut une taille critique dans la concurrence mondiale et le nouvel ensemble, s'il entrait en bourse, serait en deuxième place mondiale pour les principes actifs pharmaceutiques.

Sur les vaccins, nous avons lancé début février une nouvelle phase 2 pour la protéine recombinante, les résultats seront disponibles en mai, nous lancerons alors une phase 3. Simultanément, nous avons lancé un essai clinique ARN messenger : c'est une bonne nouvelle, nous sommes le quatrième acteur sur cette technologie, le fait de valider cette approche sera très utile pour la suite et nous l'utiliserons dans notre nouvelle usine de Lyon. L'étude clinique devrait durer jusqu'à l'an prochain, nous arriverons donc tard et nous

examinerons alors avec les autorités réglementaires quel sera le meilleur design de notre vaccin ARN, pour une mise sur le marché en 2022.

De grands laboratoires ont eu des difficultés : Merck a abandonné son projet avec l'Institut Pasteur, GSK ne s'est pas lancé dans un programme, Pfizer lui-même n'a pas développé la technologie ARN messenger en interne, mais a recouru à BioNTech, avec laquelle le laboratoire était déjà engagé. En réalité, Sanofi est le seul groupe à utiliser ses propres recherches pour avancer sur deux vaccins, et à flaconner pour des tiers.

Le flaconnage est une opération très complexe, elle requiert des machines nouvelles quand il faut opérer, comme avec le vaccin Pfizer, à - 80 °C. L'ouverture d'une chaîne de flaconnage prend généralement entre douze et dix-huit mois, nous en avons mis quatre cette fois-ci, nos équipes ont travaillé vite et bien. Je ne crois pas, ensuite, qu'il y ait un quelconque problème pour Pfizer à ce que nous mettions son vaccin en flacon, chacun reste dans son couloir de course et nous coopérons. Je ne crois pas non plus que nous connaîtrons des pénuries de matière première ; s'il y a pu avoir des problèmes pour les lipides, ce n'est guère un enjeu pour nous.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Vous paraissez nous reprocher nos questions, mais nous en sommes parfaitement libres. Vous vous félicitez d'investir 500 millions d'euros dans une nouvelle usine et 110 millions d'euros pour les vaccins, mais vous donnez 4 milliards d'euros aux actionnaires : pouvez-vous nous en expliquer la logique ?

**Mme Corinne Imbert.** – Je vous remercie pour votre présentation, pédagogique et claire. Sanofi va mettre des vaccins en flacons et va produire ses propres vaccins : comment ces activités s'articulent-elles ? Êtes-vous engagés sur des volumes de production pour la France et l'Europe ? Savez-vous si votre vaccin se déroulera sur une ou deux injection(s) ?

**Mme Marie Evrard.** – L'Institut Pasteur abandonne sa recherche d'un vaccin, Sanofi sera prêt fin 2021, avec plusieurs mois de retard, après avoir supprimé 1 700 emplois en Europe, en poursuivant un objectif de 2 milliards d'euros d'économies d'ici 2022, qui lui fait aussi abandonner la recherche sur le diabète. Comment la France pourrait-elle être plus attractive sur le plan de la recherche sans remettre en cause son système de santé ?

**Mme Élisabeth Doineau.** – Je suis très fière de tous les groupes français qui créent des emplois, les Français sont fiers, mais ils sont exigeants, en particulier envers les entreprises qui reçoivent du soutien public. Les questions que je voulais poser l'ont déjà été, je voulais apporter ce témoignage de soutien. Cependant, je crois qu'il vous faut travailler avec GSK, la compétition c'est bien, mais pour arriver au résultat, il faut également de la coopération. Je crois aussi que Sanofi devrait mieux communiquer, vous supprimez des emplois en vous adaptant aux mutations, c'est compréhensible, mais quand on supprime des emplois, il faut le faire avec le plus grand esprit de responsabilité, et bien l'expliquer.

**M. Alain Chatillon.** – Jean-François Dehecq, qui a présidé Sanofi de 1988 à 2010, a été un grand patron qui a su développer cette grande entreprise sur le territoire national : pourquoi ce lien entre le développement et le territoire paraît-il moins étroit depuis quelques années ? Cela tient-il au conseil d'administration actuel, à l'organisation interne ? Pourquoi Sanofi ne parvient-elle pas, comme le fait Mériieux, à se développer d'abord sur le territoire national ?

**M. Olivier Henno.** – Je vous remercie pour cette audition riche, franche, et je ne participerai pas au Sanofi *bashing* ; votre entreprise est un joyau français, on en attend donc beaucoup, peut-être trop... Les difficultés que vous connaissez dans la production du vaccin contre la covid-19 ne pourraient-elles pas devenir un atout pour faire comprendre l'importance des biotechnologies ? Ensuite, quel vous paraît être l'usage qui devra être fait du vaccin, dans la durée : pensez-vous que nous aurons à nous vacciner tous les ans, dans le monde entier ? Quelle est votre stratégie de déploiement dans le monde ?

**M. Fabien Gay.** – Un salarié de Sanofi m'a dit : « Il y a vingt ans, j'étais fier d'entrer à Sanofi parce que je participais au soin des malades, aujourd'hui je participe à engraisser les actionnaires. » Loin de moi de faire du Sanofi *bashing*, mais nous avons, en tant que politiques, de quoi poser des questions quand Sanofi reçoit 1,5 milliard d'euros de CIR, que Sanofi France réalise 80 % de son chiffre d'affaires *via* les remboursements de la sécurité sociale, mais que les milliards dépensés n'empêchent pas les emplois de disparaître. Un autre salarié m'a dit ne pas être étonné que Sanofi n'ait pas trouvé le vaccin, après tant d'emplois supprimés en R&D... Nous posons donc des questions, elles sont très partagées par les Français, quand Sanofi, en pleine crise, distribue 4 milliards de dividendes, bloque les salaires depuis des années, mais ne trouve pas le vaccin... D'autres choix sont possibles, nous défendons un pôle public du médicament, il y aurait aussi la possibilité de nationaliser Sanofi... Car quelle est la priorité, entre soigner des malades ou engraisser des actionnaires ? Pourquoi envisagez-vous d'arrêter de produire 200 à 300 médicaments peu rentables, pour vous concentrer surtout sur ceux qui le sont ? Le Président de la République lui-même avait posé la question il y a un an ; nous pensons pour notre part que la santé est un bien public, non marchand, et qu'il faut à ce titre la sortir du secteur marchand, au bénéfice de la santé de tous.

**M. René-Paul Savary.** – Le Gouvernement annonce que, en septembre prochain, toute personne qui aura voulu être vaccinée pourra l'être ; votre vaccin n'arrivera qu'en 2022, quelle sera son utilité ? Connaissez-vous la durée de vie des anticorps ?

**M. Jean-Marc Boyer.** – J'aurais bien aimé être vacciné Sanofi, être vacciné français, mais les choix financiers et scientifiques que vous avez faits, vous nous l'avez expliqué, ne l'ont pas permis : quels enseignements en tirez-vous ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Quelles leçons tirez-vous par rapport aux futures pandémies, sachant que des experts prédisent que les zoonoses seront plus fréquentes ? Pensez-vous trouver des vaccins ou des anticorps plus rapidement ?

**M. Daniel Salmon.** – Loin de moi le Sanofi *bashing*, les Français sont certes touchés dans leur amour-propre, on le comprend, mais je reconnais pleinement le droit à l'échec, on peut se tromper dans sa stratégie. Ce que l'on comprend moins, c'est qu'une entreprise verse de gros dividendes sans avoir trouvé le vaccin, et qu'après avoir touché du CIR elle licencie toujours plus de chercheurs. En quoi une très forte rémunération permet-elle à un dirigeant de faire mieux son travail ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Que pensez-vous des vaccins russe et chinois ?

**M. Olivier Bogillot.** – Je ne pourrai répondre que succinctement à des questions aussi nombreuses et riches...

Pardon si j'ai donné le sentiment que je voulais remplacer vos questions par les miennes, je voulais surtout attirer l'attention sur le fait qu'un investissement de 500 millions d'euros dans une usine à Lyon, c'était une bonne nouvelle. Sanofi verse effectivement des dividendes à ses actionnaires, je crois que c'est aussi une bonne nouvelle et que cela marque de la confiance, dans un secteur très compétitif où l'investissement est risqué, car entre la recherche et la commercialisation, il y a peu de médicaments à l'arrivée. Récompenser ceux qui prennent ce risque sur le temps long, c'est une marque de confiance. Un tiers de l'actionnariat est français, constitué par des investisseurs institutionnels et par nos salariés ; donc verser du dividende, cela irrigue l'économie nationale.

À l'échelle mondiale, Sanofi se situe entre les groupes très performants et ceux qui décrochent. Nous espérons que notre stratégie va nous placer du côté des plus innovants. Verser des dividendes entretient un niveau élevé de capitalisation, c'est nécessaire pour des acquisitions et pour se protéger d'autres investisseurs – les groupes comme Pfizer ou Johnson & Johnson ont doublé leur capitalisation en dix ans, alors que nous sommes restés stables, la compétition est rude. Le risque, sans croissance, c'est que la capitalisation se rétracte, alors il faudrait vendre plutôt qu'investir, ce n'est pas notre logique, nous sommes dans une logique de développement.

Cette crise a montré que l'Europe n'avait pas les outils qu'ont d'autres continents pour se mobiliser rapidement face à une pandémie. Les États-Unis ont une structure, le BARDA, qui investit massivement et rapidement, ce qui leur a permis d'aller très vite face au virus. L'Europe annonce qu'elle entend se doter d'une structure comparable, qui s'appellera HERA, c'est nécessaire pour qu'elle ne soit plus seulement en position d'acheteur, mais aussi de producteur. Parmi les leçons de la crise, la structuration de la réponse européenne aux épidémies est un élément important.

L'Institut Pasteur a choisi un vaccin inactivé, cette voie n'a pas fonctionné, c'est courant dans la recherche où l'échec est plutôt la norme et la réussite, l'exception, ce qui n'empêche pas que les équipes de Pasteur ont très bien travaillé. Sanofi a deux candidats, j'espère qu'ils iront au bout. Parmi les leçons, nous retenons bien sûr que l'ARN messenger est une technologie dont nous ne pourrions désormais pas nous passer, rapide et efficace, d'où l'importance pour nous d'y participer. C'est essentiel pour la souveraineté de la France.

J'aurais aussi préféré vacciner avec Sanofi, mais je maintiens que, en mars 2020, la voie que nous avons choisie était celle que nous maîtrisions le mieux et qu'elle était la plus efficace et reconnue dans le monde du vaccin – ce n'était pas l'ARN. Notre choix était rationnel. Si on avait à le refaire, on le referait. Notre vaccin sera-t-il utile, en 2022 ? Il faut raisonner à l'échelle mondiale, les variants sont nombreux, les besoins sont partout, tous les lots de vaccins seront utiles. Concernant son usage dans le temps, nous ne saurions le dire. S'il y a besoin de rappels réguliers, je crois que les protéines recombinantes présenteront des avantages, car quand le vecteur est viral, comme AstraZeneca et Johnson & Johnson, son efficacité diminue dans le temps car le système immunitaire finit par agir contre le vecteur – d'où l'intérêt de disposer de plusieurs armes. La protéine recombinante de Sanofi sera utile comme « *booster* » après une première vaccination.

Je ne puis avoir une appréciation précise du vaccin russe Spoutnik V, qui utilise l'adénovirus comme technologie, car les Russes l'ont développé en dehors des règles internationales telles que nous les suivons habituellement.

Je suis un admirateur de Jean-François Dehecq, c'est un capitaine d'industrie, son implication sociale et son souhait de développer Sanofi en France demeurent – voyez nos investissements à Lyon. Nous continuons d'investir dans le territoire, c'est le sens de la décision que j'ai prise cette année, face à la crise sanitaire, d'accueillir en alternance 1 500 jeunes dans notre entreprise, au lieu de 1 000 l'année précédente ; notre empreinte sociale est forte, nous travaillons avec des écoles, des universités, nous finançons des chaires, nous développons de nombreux partenariats avec des PME. Le conseil d'administration valide cette démarche, Sanofi est une entreprise française, européenne, mondiale, notre siège social est en France, et 25 % de nos effectifs sont en France.

Notre pays ne dispose pas d'un *cluster* de biotechnologie d'envergure mondiale – sur les dix premiers *clusters* mondiaux, cinq sont aux États-Unis, celui de Boston, sur quelques kilomètres carrés, représente une valorisation de 60 milliards de dollars ; s'y ajoutent ceux de San Francisco, du Maryland, de New York et de San Diego, un *cluster* se situe en Grande-Bretagne, un en Allemagne, un en Chine et un en Corée du Sud. Nous avons, à Sanofi, une responsabilité à promouvoir la formation d'un tel *cluster* des sciences du vivant, c'est un enjeu national, il faut mobiliser des moyens importants sur des aires thérapeutiques précises où nous sommes en avance, en particulier sur la cancérologie, c'est une condition pour revenir dans la compétition mondiale : elle nécessite une mobilisation collective, politique – ou bien si l'on attend, le retard sera tel que, comme pour le numérique, nous ne pourrions le combler parce que nous n'aurons pas pris le bon train. C'est le message que je veux faire passer à la représentation nationale.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci pour ces réponses claires et précises, nous entendons votre message.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Effectivement, nous entendons bien votre appel et je ne doute pas que bien des territoires seront candidats à un tel *cluster*.

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 15.

**Mercredi 24 mars 2021**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 8 h 30.*

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture,  
visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification –  
Examen du rapport et du texte de la commission (nouvelle lecture)**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous établissons le texte de la commission pour l'examen, en nouvelle lecture, de la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification.

**M. Alain Milon, rapporteur.** – En raison d'un grand nombre de divergences de fond sur cette proposition de loi, dont nous avons regretté au Sénat le manque d'ambition,

la commission mixte paritaire (CMP) réunie le 2 mars dernier n'est pas parvenue à établir un texte commun. La navette s'est donc poursuivie. Les députés ont examiné ce texte en nouvelle lecture le 18 mars, et ont conservé plusieurs apports du Sénat. Sur les 46 articles qui restaient en discussion, l'Assemblée nationale a adopté, ou supprimé, neuf articles conformes.

Nous pouvons ainsi saluer plusieurs points de convergence, parmi lesquels l'ouverture de la vaccination aux pharmacies à usage intérieur et aux biologistes ; le rejet du bénévolat individuel hors du cadre des associations dans les établissements de santé et l'encadrement de la participation de praticiens bénévoles ; l'autorisation, pour les professionnels hospitaliers travaillant au sein d'établissements de santé privés d'intérêt collectif (Espic), de maintenir des dépassements d'honoraires sans menacer l'accès aux soins – issue d'un amendement de Bernard Bonne ; ou, enfin, la désignation de référents handicap dans les établissements de santé.

D'autres articles introduits par le Sénat sont confirmés sous réserve de précisions, parfois seulement rédactionnelles. C'est le cas de la désignation d'une sage-femme référente ou de la prescription d'aides techniques par des ergothérapeutes.

Sur certaines des mesures phares contenues dans le texte initial, l'Assemblée nationale a maintenu plusieurs ajustements apportés par le Sénat en première lecture. C'est notamment le cas de l'article 5, qui inscrit dans la loi la fonction de chef de service hospitalier, au sein duquel le Sénat avait clarifié la répartition des compétences entre le service et le pôle, supprimé la concertation interne préalable à la nomination du chef de service et promu la collaboration de ce dernier avec le cadre de santé.

Cependant, sur le cœur des dispositions, l'Assemblée nationale a rétabli, pour l'essentiel, son texte adopté en première lecture.

Sur le volet relatif aux professions de santé, les députés ont rétabli la demande de rapport, à l'article 1<sup>er</sup>, dont nous avons souligné l'absence de portée. Sa rédaction a encore été alourdie par rapport à la première lecture. Ils ont également tenu à remettre à plat, sans attendre ce bilan, les protocoles locaux de coopération, en les ouvrant toutefois, comme nous l'avions proposé, aux services médico-sociaux et non aux seuls établissements médico-sociaux.

Les dispositions relatives aux compétences des sages-femmes, qui allaient, selon nous, à l'encontre de la cohérence du parcours de soins coordonné, ont également été rétablies dans des termes quasi identiques.

Concernant la gouvernance hospitalière, malgré les quelques convergences de vues que nous avons évoquées, nous devons reconnaître que des désaccords profonds entre nos deux assemblées subsistent.

Sur la réorganisation territoriale de l'offre de soins hospitaliers, les positions réaffirmées en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale témoignent d'une ambiguïté surprenante. Alors que l'accord est unanime sur l'urgence d'assurer, en partenariat avec les acteurs locaux de santé, un maillage plus pertinent et mieux intégré de l'offre de soins, les dispositions introduites par le Sénat allant dans ce sens ont été systématiquement balayées, sans que soit remis en cause le dispositif unanimement décrié prévu à l'article 4 sur l'attribution à l'établissement support du groupement hospitalier de territoire (GHT) d'une compétence de recrutement.

Par ailleurs, notre commission s'était efforcée de répondre, en première lecture, à l'une des demandes émises par l'ensemble des professionnels de santé et visant à faire du projet territorial de santé (PTS) un instrument déterminant dans la structuration de l'offre de soins. Nous avons ainsi rendu son élaboration obligatoire, afin de doter les projets régionaux de santé édictés par les agences régionales de santé (ARS) d'un instrument leur assurant la restitution des besoins de santé directement exprimés par les acteurs concernés.

L'Assemblée nationale, confondant curieusement la cause et la conséquence, a estimé que les PTS ne pouvaient aboutir que lorsqu'il existe déjà un certain niveau de coordination entre les différents acteurs, ce qu'ils ont pourtant précisément vocation à impulser...

Sur la gouvernance proprement dite, les députés ont adopté, après en avoir longuement débattu, une version modifiée de l'article 8 *bis* sur la présence des parlementaires au conseil de surveillance des hôpitaux publics, que nous avons pris soin de supprimer en première lecture. La rédaction retenue ne laisse pas de surprendre : il y est en effet prévu que la désignation du sénateur élu du département où est situé le siège de l'établissement principal de l'établissement public de santé incombera à la commission des affaires sociales du Sénat !

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Ubuesque !

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Importantes déjà au stade de la première lecture, nos réserves sur ce dispositif n'en sont que renforcées...

Enfin, nous ne pouvons que constater, sans surprise, la persistance des deux principaux points de blocage évoqués par Corinne Imbert au cours de la réunion de la CMP.

Les recommandations issues des concertations du Ségur de la santé et la demande exprimée par les personnels paramédicaux d'une participation accrue à la direction de l'établissement et d'une plus grande représentativité du président de la commission des soins infirmiers, bien qu'explicitement formulées par le rapport Notat et intégrées par le Sénat en première lecture, n'ont pas suscité l'adhésion de l'Assemblée nationale.

Mais c'est sur l'article 10, qui renforce la lutte contre le recours abusif à l'intérim, que nous maintenons notre circonspection. Comme l'a rappelé la présidente Catherine Deroche en CMP, nous ne saurions tolérer sur cette question le moindre malentendu : nous rejoignons nos collègues députés dans la conviction que cette lutte doit être résolument menée, mais nous craignons que l'engouement suscité par la méthode prévue à l'article 10 ne relève en grande partie du mirage.

Le transfert au comptable public du contrôle de légalité de la dépense d'intérim à l'issue de l'engagement de cette dernière exposera nécessairement l'hôpital – et son directeur – à d'importants contentieux.

Contrairement aux critiques formulées par le Gouvernement et par le rapporteur de l'Assemblée nationale sur le dispositif alternatif que nous avons proposé, le recours aux instruments budgétaires ordinaires par lesquels l'établissement de santé rend compte à l'ARS de sa gestion offre bel et bien un degré de précision suffisant pour la détection d'un recours abusif à l'intérim médical.

Ainsi, l'idée de faire figurer au compte financier de l'établissement les dépenses individuelles facturées par intérimaire et, en cas de dépassement du montant journalier

évoqué, d'obliger le directeur général de l'ARS à déférer au tribunal administratif les actes contractuels irréguliers, avec recours de plein contentieux, remplissait les mêmes objectifs sans insécurité juridique.

Alors que la navette parlementaire touche à sa fin, nous sommes contraints de constater le maintien de nombreuses divergences et, en conséquence, la probabilité très faible que nous aboutissions à un accord entre nos deux chambres sur ce texte.

C'est pourquoi je vous propose, à ce stade, de procéder au rejet intégral de ses dispositions, et de soumettre à votre examen, au moment de son passage en séance publique, une motion tendant à opposer la question préalable.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Je suis très réservée, depuis le début, sur cette proposition de loi. Il y avait les oubliés du Ségur pour les parties budgétaires et là, sur les parties non budgétaires, il y aura les déçus, les frustrés. C'est d'ailleurs ce qu'avait exprimé Alain Milon dès sa première intervention sur le sujet. Il y a dans tout cela une impréparation terrible. Nous recevons des courriers nous exhortant à défendre telle ou telle profession ou telle ou telle mesure, mais nous ne pouvons pas le faire, puisqu'il n'y a aucune espérance que nos ajouts soient repris par l'Assemblée nationale. Je souscris donc à la proposition de notre rapporteur.

**M. Bernard Jomier.** – Pour des motifs qui ne sont pas exactement les mêmes que ceux qu'a présentés Alain Milon, nous voterons la question préalable, qui est la seule position cohérente à ce stade.

**M. Daniel Chasseing.** – Certes, quelques avancées ont été apportées par le Sénat, comme le chef de service. Le projet territorial de santé est là pour mettre en place les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) et organiser le service des premiers soins dans les départements, en relation bien sûr avec les hôpitaux. Sur l'intérim, on se rend compte qu'il y a des abus. Certains médecins travaillent à 50 % dans les services d'urgence, pour aller faire de l'intérim dans un autre établissement... Il faut trouver des solutions, mais celles qui sont proposées seront préjudiciables. Le directeur de l'hôpital peut être vraiment coincé et, pour la continuité des soins, il est parfois obligé d'avoir recours à l'intérim. Et c'est lui qui sera sanctionné... Je voterai donc la proposition du rapporteur.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Nous ne pouvons qu'être d'accord, nous aussi, sur la pertinence de la question préalable. Un amendement permettait l'accès direct aux orthophonistes, sans passer par la prescription d'un médecin, faisant écho à un accord, si j'ai bonne mémoire. La personne qui portait cette réforme a accepté cet amendement. Notre commission aussi, en précisant les modalités de facturation et en établissant la nécessité d'envoyer un compte rendu, pour respecter le parcours de soins. Et voilà qu'au dernier moment, le Gouvernement a déposé un amendement par surprise, faisant régresser même les acquis des orthophonistes ! Un amendement voté par le Sénat, validé par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, qui était entouré de solides garanties et faisait consensus, ne devrait pas être ainsi évacué. Il y a un problème de méthode, et le résultat est que la profession régresse.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Avec Laurence Cohen, nous pensons que tout cela est une grande perte de temps ! Nous avons proposé une question préalable, qui n'a pas été votée.

Nous avons dit que cela finirait ainsi. Nous savions que tous nos amendements ne seraient pas retenus par l'Assemblée nationale. Certains, que nous avons adoptés tous ensemble, étaient très pertinents. Il en est ainsi de celui concernant les infirmiers anesthésistes diplômés d'État, que le Gouvernement n'a pas voulu retenir. Nous examinerons votre question préalable, vous savez que nous ne sommes pas sectaires : même si elle vient de vous, nous pourrions la voter !

**Mme Véronique Guillotin.** – Mon groupe ne vote jamais les questions préalables. J'avais moins de désaccords que vous sur ce texte ; notamment sur l'intérim, je pense que les propositions du texte méritent d'être testées. Sur ce sujet, on a tout essayé, et rien n'a fonctionné... Nous aurons une explication sur le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale. Nous ne voterons pas la question préalable, mais cela ne changera pas grand-chose. Après ce grand Ségur, qui a suscité tant d'espairs, ce texte manque de corps.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

*L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.*

##### *Article 1<sup>er</sup> bis AA (supprimé)*

*Les amendements identiques COM-5 et COM-1 rectifié ne sont pas adoptés.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis AA demeure supprimé.*

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

*Les amendements identiques COM-8 et COM-12 ne sont pas adoptés.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis A n'est pas adopté.*

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

*L'article 1<sup>er</sup> bis n'est pas adopté.*

#### ***Chapitre II : L'évolution des professions de sage-femme et de certains auxiliaires médicaux***

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

##### ***Article 2 bis, 2 quater, 2 quinquies AA, 2 quinquies A, 2 quinquies B et 2 quinquies***

*Les articles 2 bis, 2 quater, 2 quinquies AA, 2 quinquies A, 2 quinquies B et 2 quinquies ne sont pas adoptés.*

##### ***Articles 2 sexies et 2 septies (supprimés)***

*Les articles 2 sexies et 2 septies sont supprimés.*

**Article 2 octies**

*L'article 2 octies n'est pas adopté.*

**Article 2 nonies**

*Les amendements identiques COM-10, COM-4, COM-13 et COM-3 rectifié ne sont pas adoptés.*

*L'article 2 nonies n'est pas adopté.*

**Articles 3 et 4**

*Les articles 3 et 4 ne sont pas adoptés.*

**Article 4 quater A (supprimé)**

*L'article 4 quater A est supprimé.*

**Articles 4 quater, 5, 5 bis, 6 et 6 bis**

*Les articles 4 quater, 5, 5 bis, 6 et 6 bis ne sont pas adoptés.*

**Article 7 bis A (supprimé)**

*L'article 7 bis A est supprimé.*

**Articles 7 bis et 8**

*Les articles 7 bis et 8 ne sont pas adoptés.*

**Article 8 bis**

*L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté.*

*L'article 8 bis n'est pas adopté.*

**Articles 9 et 9 bis**

*Les articles 9 et 9 bis ne sont pas adoptés.*

**Article 9 ter A (supprimé)**

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

*L'article 9 ter A demeure supprimé.*

**Article 9 ter (supprimé)**

*L'article 9 ter est supprimé.*

**Articles 10 et 11**

*Les articles 10 et 11 ne sont pas adoptés.*

**Article 11 ter**

*L'amendement COM-9 n'est pas adopté.*

*L'article 11 ter n'est pas adopté.*

**Articles 13 quater et 14**

*Les articles 13 quater et 14 ne sont pas adoptés.*

**Articles 14 bis et 14 ter**

*Les articles 14 bis et 14 ter ne sont pas adoptés.*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.*

**TABLEAU DES SORTS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Chapitre I<sup>er</sup> : Exercice en pratique avancée et protocoles de coopération</b>			
<b>Article 1<sup>er</sup> bis AA (Supprimé)</b>			
M. Alain MARC	5	Rétablissement de l'article	<b>Rejeté</b>
M. MOUILLER	1 rect.	Rétablissement de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis A</b>			
M. RIETMANN	8	Suppression d'article	<b>Rejeté</b>
Mme PONCET MONGE	12	Suppression d'article	<b>Rejeté</b>
<b>Chapitre II : L'évolution des professions de sage-femme et de certains auxiliaires médicaux</b>			
M. CHASSEING	6	Modification du titre du chapitre pour y introduire les pharmaciens	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2 nonies</b>			
Mme MICOULEAU	10	Accès direct aux soins d'orthophonie	<b>Rejeté</b>
M. Jean-Michel ARNAUD	4	Accès direct aux soins d'orthophonie	<b>Rejeté</b>
Mme PONCET MONGE	13	Accès direct aux soins d'orthophonie	<b>Rejeté</b>
M. BONNE	3 rect.	Accès direct aux soins d'orthophonie	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Chapitre IV : Simplification de la gouvernance dans les établissements publics de santé</b>			
<b>Article 8 bis</b>			
M. MOUILLER	2 rect.	Présence de parlementaires au conseil de surveillance	<b>Rejeté</b>
<b>Article 9 ter A (Supprimé)</b>			
M. MENONVILLE	7	Composition du conseil de surveillance	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 ter</b>			
Mme MICOULEAU	9	Projet psychologique d'établissement	<b>Rejeté</b>

### **Santé environnementale - Examen du rapport d'information**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons les conclusions du rapport d'information sur les orientations et la gouvernance de la politique de santé environnementale.

**Mme Florence Lassarade, rapporteure.** – Sept Français sur dix sont convaincus que l'environnement a un impact sur la santé. En Europe, d'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 12 % des décès et 13 % des pathologies sont liés aux expositions environnementales.

Ces chiffres, issus de différentes enquêtes, montrent à quel point les enjeux liés à la santé environnementale sont ancrés dans notre quotidien et suscitent des préoccupations croissantes, tant les facteurs de risque sont, dans certains cas, imperceptibles. La crise sanitaire sert d'accélérateur dans cette prise de conscience : elle révèle l'impact que la dégradation des écosystèmes peut avoir sur la santé humaine et met à jour nos vulnérabilités face à l'émergence des zoonoses.

Elle donne chair au concept « *One Health* » – « une seule santé » – qui associe santé humaine, animale et végétale et renouvelle l'approche contemporaine de la santé environnementale.

En France, un pas a été franchi par le législateur en 2016 avec l'inscription dans la loi du concept d'« exposome ». Celui-ci consiste à considérer comme un tout l'ensemble des expositions auxquelles un individu est soumis depuis sa conception et susceptibles d'influer sur sa santé : air, eau, alimentation, environnement sonore et professionnel, hygiène de vie, conditions socioéconomiques...

Toutefois, en dépit de quelques avancées, la politique de santé environnementale pâtit des mêmes carences que notre politique de santé publique : elle est l'objet d'un sous-investissement chronique dans un système de santé orienté prioritairement vers le soin. Par essence intersectorielle, elle souffre d'une gestion en silos et d'un insuffisant portage politique.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Institué par la loi « Santé » du 9 août 2004, le plan national santé-environnement (PNSE) souffre ainsi de son insuffisante articulation avec un maquis de 34 plans sectoriels : plan Chlordécone, stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, plan Écophyto II+, plan Radon, plan Micropolluants, plan d'action interministériel Amiante...

Or la logique de santé globale et d'exposome implique de ne pas se contenter d'actions ciblées sur un type d'exposition, mais bien de tenir compte des effets cocktail liés à l'exposition combinée à plusieurs substances, ainsi que du continuum des expositions tout au long de la vie. Elle plaide donc pour une cohérence renforcée entre les plans sectoriels et un interfaçage plus efficient avec les axes stratégiques du PNSE.

Dans ces conditions, nous préconisons de faire du PNSE un plan chapeau de l'ensemble des politiques publiques ayant un lien avec la santé environnementale, orientation qui semble avoir été retenue dans le projet de quatrième PNSE. Par ailleurs, nos propositions s'attachent à renforcer le caractère opérationnel du PNSE, notamment par une meilleure identification de ses moyens et des indicateurs de résultat plus exigeants.

Afin de mieux responsabiliser les pouvoirs publics dans la protection de la santé et du cadre de vie des populations, nous plaidons, en outre, pour la transformation de la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement en un défenseur des droits en santé environnementale doté de pouvoirs de mise en demeure à l'égard de l'administration centrale et déconcentrée.

Nos propositions visent également à réunir les conditions d'un portage politique proactif et d'une coordination interministérielle effective de la politique de santé environnementale.

Afin d'œuvrer à une mobilisation collective et coordonnée de l'ensemble des départements ministériels en matière de santé environnementale, nous recommandons l'institution d'un délégué interministériel à la santé globale, qui serait chargé de porter au niveau interministériel la thématique « une seule santé ». Sous l'autorité du Premier ministre, il coordonnerait l'élaboration et la mise en œuvre des grands plans nationaux de santé publique, dont le PNSE, mais aussi des plans de sécurité sanitaire. Il s'appuierait sur un comité interministériel de la santé rénové, dont les missions évolueraient pour inclure la coordination interministérielle de l'ensemble des politiques publiques susceptibles d'avoir un impact sur la santé humaine, animale et végétale.

Par ailleurs, la réflexion sur les priorités de la politique nationale de santé environnementale s'appuie sur le groupe santé environnement (GSE) afin d'assurer la concertation la plus large possible de l'ensemble des parties prenantes dans l'élaboration du PNSE. Toutefois, il s'agit encore d'une structure informelle, sans pouvoirs à l'égard de l'administration, et aux moyens insuffisants. Afin d'en faire un organe plus opérationnel de réflexion, de définition et de suivi des priorités de la politique nationale de santé environnementale, nous appelons à formaliser son existence dans la loi, en le transformant en conseil national santé environnement doté de prérogatives renforcées et de moyens propres de fonctionnement.

S'agissant des opérateurs de l'État, la tutelle de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSéS), éclatée entre cinq ministères, mérite également d'être clarifiée dans un sens qui fasse prévaloir la protection

de la santé sur d'autres intérêts. À l'heure actuelle, l'ANSéS est financée à près des deux tiers par le ministère de l'agriculture. Dès lors, nous préconisons la reconnaissance au ministère de la santé d'un rôle de chef de file dans la tutelle stratégique de l'ANSéS. Cette reconnaissance doit mécaniquement se traduire par une augmentation significative de sa contribution au budget de l'agence, afin de contrebalancer le poids du ministère de l'agriculture.

**Mme Florence Lassarade, rapporteure.** – Un autre axe de notre rapport porte sur l'indispensable territorialisation des politiques de santé environnementale.

La plupart des leviers d'actions en faveur d'un cadre de vie sain se situent en effet au niveau territorial, que ce soit à travers les politiques d'urbanisme, de mobilité, d'aménagement de l'espace ou encore de petite enfance. C'est également à cet échelon de proximité que ces enjeux transversaux peuvent apparaître les plus tangibles, ce qui facilite leur nécessaire appropriation par la population.

Nos auditions d'acteurs locaux – de Nouvelle-Aquitaine, Paris et Strasbourg – ou d'associations nous montrent que de nombreuses initiatives se mettent en place, souvent sur une base volontariste.

Le sujet est cependant investi de manière très hétérogène.

La mobilisation des acteurs locaux est ainsi pénalisée par une approche essentiellement descendante et encore trop cloisonnée de la politique de santé environnementale.

Les plans régionaux santé-environnement (PRSE), chargés de décliner en région le plan national, ont contribué à structurer des actions, fédérer les acteurs et engager le débat public au niveau régional sur ces thématiques.

Mais ces outils, peu intégrés aux autres politiques locales, peinent à insuffler une véritable dynamique. Les moyens consacrés à leur mise en œuvre et à leur animation sont modestes, avec souvent moins d'un équivalent temps plein (ETP) mobilisé dans les agences régionales de santé (ARS). En outre, si certaines régions ont développé des outils de diagnostic territorial pour cibler les actions sur les préoccupations les plus saillantes pour la région, les plans régionaux ressemblent trop souvent au plan national. Les dispositifs de remontée de bonnes pratiques, de partage d'expériences ou de mutualisation sont perçus comme très insuffisants.

Pour les acteurs locaux, la superposition de plans sectoriels ou autres schémas nationaux comme régionaux constitue un ensemble complexe, lourd, contraignant et peu opérationnel : « c'est la jungle quand les plans arrivent dans les territoires », pour reprendre les propos de la vice-présidente de l'Eurométropole de Strasbourg.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que l'appropriation de ces enjeux dans les territoires reste aléatoire, tant les sujets sont complexes, souvent techniques, et protéiformes.

Il faut selon nous changer d'approche. Pour ancrer les actions en santé environnementale dans les différentes politiques locales, les élus locaux doivent être outillés et accompagnés, en les sensibilisant sur les leviers d'action dont ils disposent. Il est également essentiel de fédérer le réseau d'experts et de partenaires en région en leur permettant de s'autosaisir de thématiques et de mutualiser les ressources et expériences, en appui aux décideurs locaux.

Nous proposons la mise en place d'un portail d'information et centre de ressources dans chaque région et la généralisation d'observatoires régionaux en santé environnementale, pour affiner la connaissance des réalités du terrain et des enjeux prioritaires. Des actions concrètes et ciblées permettent en effet d'agir plus efficacement sur les déterminants sociaux et environnementaux qui constituent une part prédominante des inégalités de santé.

Le portage politique de ces actions appelle, en outre, une clarification du pilotage territorial.

La santé est d'abord une compétence de l'État, même si les collectivités concourent au développement sanitaire des territoires : elles sont investies de prérogatives historiques en matière de salubrité ou d'hygiène pour les communes ou leurs groupements, ou encore d'un rôle de chef de file pour l'aménagement durable du territoire s'agissant des régions. Ces compétences sont un point d'entrée, depuis longtemps, dans la politique de santé environnementale.

Mais les collectivités ne sont pas formellement investies d'une responsabilité sur ce champ. Celle-ci mériterait selon nous d'être plus clairement affirmée.

Bien évidemment, les régions, déjà co-pilotes du PRSE avec les ARS et les préfets, ont un rôle stratégique à jouer, en particulier dans le cadre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Toutefois, les enjeux transverses de la santé environnementale impliquent également de mobiliser les différents échelons territoriaux pour gagner en efficacité.

Les outils de contractualisation souples que sont les contrats de plan État-région ou les contrats locaux de santé sont à cet égard des leviers intéressants, car ils répondent à une logique plus horizontale que descendante. Des financements pérennes pourraient y être adossés pour accompagner les collectivités dans la conduite de projets.

Nous proposons enfin de généraliser les démarches d'évaluation d'impact sur la santé pour des projets d'aménagement locaux. Suivant le concept d'urbanisme favorable à la santé, cela permet de promouvoir une approche positive et intégrée de la santé environnementale, qui ne se réduit pas à des actions techniques de réduction des risques. En ancrant ces enjeux dans le quotidien, nous sensibiliserons plus largement élus et citoyens.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – La troisième partie de notre rapport plaide pour un renforcement et une meilleure diffusion de la connaissance scientifique en santé environnementale.

Nous disposons sur notre territoire d'équipes de recherche de pointe et une dizaine de laboratoires se consacrent à l'étude des interactions entre santé et environnement. On peut notamment citer l'Institut de recherche en santé, environnement et travail (Irset) de Rennes, l'*Institute for Advanced Biosciences* de Grenoble ou encore les alliances thématiques de recherche, qui sont utiles pour fédérer les acteurs autour de grands projets transversaux.

De tels projets sont déployés au niveau européen dans le cadre du programme « Horizon 2020 », qui comprend un axe d'étude sur l'exposome. L'Union européenne finance ainsi neuf projets de recherche, dont deux associent des équipes de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). Ces deux projets, qui portent sur la contribution de

l'exposome à certaines maladies respiratoires et sur les effets de multiples expositions sur la santé pendant les vingt premières années de la vie, sont respectivement soutenus à hauteur de 11 et 12 millions d'euros par l'Union européenne.

Au niveau national, le financement de la recherche est bien plus limité et fragmenté. L'Agence nationale de la recherche (ANR) finance des projets par l'intermédiaire d'appels à projets génériques ouverts à toute discipline pour lesquels peu de travaux de recherche en santé environnementale sont finalement retenus. Avec son programme national de recherche en environnement, santé et travail, l'ANSÉS est également un acteur du financement de la recherche, mais ses moyens sont limités, puisque ce programme a financé 34 projets en 2020 pour un budget de 6 millions d'euros. Il existe quelques autres sources de financement en provenance d'autres agences, dont l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), de collectivités territoriales ou encore d'acteurs privés.

Au total, l'effort public de recherche est donc relativement limité et éclaté. La France consacre environ 25 millions d'euros par an à la recherche en santé environnementale, soit le quart du budget de la recherche consacré à ce domaine aux États-Unis, une fois celui-ci ramené à la population. Seuls les financements européens semblent permettre de développer des projets plus significatifs. Or, les équipes de recherche sont insuffisamment accompagnées pour s'engager dans ces appels à projets d'ampleur, qui nécessitent un important soutien administratif.

Alors que nous ne connaissons encore qu'une infime partie des interactions entre santé et environnement, il nous semble nécessaire de mieux structurer l'effort de recherche en France. Nous proposons à cette fin de créer un consortium consacré à la recherche en santé environnementale, fédérant les principaux laboratoires et instituts de recherche dans ce domaine, afin de coordonner la programmation de la recherche et d'accompagner les initiatives dans l'obtention des financements nationaux et internationaux.

Nous considérons qu'il faut également consolider les liens entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée en santé afin de renforcer la prise en compte de la santé environnementale dans les études cliniques et les parcours de soins. Nous proposons ainsi de créer un institut hospitalo-universitaire (IHU) en santé environnementale pour faire le pont entre connaissance scientifique et pratique de soins, en fédérant soignants et chercheurs. En complément, nous considérons que le développement de centres nationaux de référence sur certaines pathologies en lien avec les expositions environnementales devrait être étudié. Ces centres, qui sont très développés pour les maladies transmissibles, assurent un rôle d'expertise scientifique et de surveillance épidémiologique fort utile.

**Mme Florence Lassarade, rapporteure.** – En outre, la progression de la connaissance scientifique ne peut se faire sans observer et analyser les effets de l'environnement sur la santé de la population générale. C'est pourquoi nous proposons de renforcer la qualité des données épidémiologiques. Il existe un grand nombre d'informations sur la santé de la population générale à travers le système national des données de santé, géré par la plateforme *Health Data Hub*, ainsi que par le déploiement d'études de cohortes et de registres de pathologies. Ces données sont néanmoins assez rarement recueillies dans le but d'évaluer les effets des expositions environnementales, ce qui limite leur capacité d'exploitation à des fins d'analyse et d'évaluation en santé-environnement. Elles sont en outre peu interopérables, que ce soit entre elles ou avec les données environnementales, relativement limitées.

Ces difficultés techniques obèrent les possibilités de mener des enquêtes épidémiologiques afin de déterminer les causes environnementales expliquant la prévalence d'une maladie ou la survenue d'un événement de santé sur un territoire donné. Ce fut par exemple le cas pour l'enquête de Santé publique France sur le *cluster* de cancers pédiatriques à Sainte-Pazanne, en Loire-Atlantique.

Pour ces raisons, nous considérons, d'une part, que des registres de morbi-mortalité devraient être développés sur des pathologies dont le lien avec des facteurs environnementaux est fortement soupçonné par la littérature scientifique, car ils permettent d'obtenir des données robustes et exhaustives sur les pathologies qu'ils couvrent.

D'autre part, nous soutenons le projet de création d'un *Green Data Hub* tel qu'il est prévu dans le PNSE 4. Il s'agirait d'une plateforme de données environnementales à des fins de santé. Son utilité sera conditionnée, selon nous, à la possibilité de croiser ces données avec les données de santé et à l'alimentation de cette plateforme par des données environnementales fines et exhaustives, ce qui suppose d'accroître les moyens alloués au recueil de ces données.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Enfin, la montée en puissance des informations disponibles doit s'accompagner de leur large diffusion pour sensibiliser les professionnels de santé et le grand public.

S'agissant des professionnels de santé, nous considérons que les enjeux de santé-environnement devraient être plus largement diffusés dans les communautés de professionnels, par l'intermédiaire des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS, des sociétés savantes et des ordres. Les questions de santé environnementale devraient en outre s'intégrer à la formation en santé publique dispensée aux médecins. Pour développer l'expertise médicale sur ce sujet, nous pensons également qu'un diplôme d'études spécialisées complémentaires (DESC) de médecine en toxicologie environnementale pourrait être mis en place.

Pour sensibiliser le grand public, il est nécessaire de traduire les apports de la science en recommandations de bonnes pratiques. Santé publique France a développé un site internet pour les parents, appelé « Agir pour bébé », afin de leur transmettre des recommandations concrètes pour la santé des jeunes enfants. Nous proposons qu'un portail similaire soit développé pour l'ensemble du grand public, afin de diffuser des conseils de bonnes pratiques dans la vie quotidienne.

Grâce à l'information du public et à l'éducation à la santé, nos concitoyens s'empareront davantage de ces enjeux, mis en lumière par la crise sanitaire, pour mieux maîtriser les effets de l'environnement sur leur santé. En réponse à ces préoccupations, il est essentiel que les pouvoirs publics prennent davantage en compte la santé environnementale dans l'ensemble des politiques publiques, en se fondant sur une connaissance scientifique plus robuste.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – C'est un sujet important. J'ai récemment participé à des rencontres sur le cancer, qui montraient bien que le lien avec l'environnement est sous-estimé. Pour les cas de Sainte-Pazanne, en Loire-Atlantique, on ne trouve aucune explication.

**Mme Michelle Meunier.** – Dans les années 1980, j’ai découvert la définition que donnait l’OMS de la santé : non pas une absence de maladie ou de symptômes de maladie, mais une notion plus générale de bien-être. Aujourd’hui, parler de santé environnementale sonne comme une évidence, tant mieux ! J’ai rencontré le collectif des parents d’enfants atteints de cancer la semaine dernière. Je leur ai parlé de ce rapport, et ils sont très intéressés. Vous dites que les faits sont inexplicables. C’est vrai qu’avec les outils d’aujourd’hui, on ne trouve rien. Quand je pose la question au directeur de l’ARS des Pays de la Loire, il me répond très formellement, me dit que les analyses ont eu lieu : circulez, il n’y a rien à voir ! Or les parents sont devenus de véritables experts, dont le niveau de connaissance est impressionnant. Ils pointent surtout du doigt l’absence d’organisation telle que vous la proposez. Il n’y a pas d’observatoire local, départemental. Les observations existantes sont lissées au niveau régional, alors qu’il y a tout de même eu 24 cas de cancers pédiatriques depuis 2015 ! Or, pour poser les bonnes questions, il faut disposer des bonnes données, au bon niveau.

**Mme Laurence Cohen.** – Il est bon que nous ayons ce temps de réflexion et d’analyse. Il l’est tout autant qu’on puisse disposer au niveau local, et au niveau régional, de données objectivées. Dans mon département, à une époque, une école maternelle était installée sur un ancien site Kodak.

**Mme Catherine Procaccia.** – J’étais adjointe au maire chargée de l’enseignement...

**Mme Laurence Cohen.** – Il y a eu trois cas, je crois...

**Mme Catherine Procaccia.** – Quatre.

**Mme Laurence Cohen.** – Il y a eu quatre cas de cancers des testicules chez les jeunes enfants. Nous ne disposons pas, alors, des données d’aujourd’hui. J’étais en contact avec un couple de parents, qui étaient totalement désemparés. Beaucoup de temps s’est écoulé depuis, et la prise de conscience est beaucoup plus développée, tant mieux – même si elle n’est pas toujours suivie des actes nécessaires.

Parmi les recommandations, figure la volonté d’organiser des choses au niveau local. Mais il faut aussi – et le rapport le dit – une conduite nationale. Les collectivités ne doivent pas être livrées à elles-mêmes. Cela nous renvoie aux questions de budget. Il faut allouer des moyens à la santé environnementale pour organiser une véritable lutte contre ce fléau. Ne pourrait-on pas mettre à contribution les employeurs, qui sont souvent des producteurs de pollution et de nuisances environnementales ?

Vous questionnez le rôle de l’ANSéS. Notre commission des affaires sociales a souvent eu des réflexions et des échanges sur les agences. Le constat est unanime d’un manque de transparence sur le travail accompli, et surtout d’un manque de moyens humains et matériels. On a toujours tendance à charger la barque des agences, peut-être à juste titre, sans leur donner les moyens humains et matériels correspondants.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Dans le cadre du rapport sur l’incendie de l’usine Lubrizol, j’ai pu constater la lourdeur administrative qui caractérisait l’appareil d’État pour informer les Français en cas d’accident industriel. Lorsqu’on parle de santé environnementale et d’enjeux de long terme, il faut aussi penser à la culture d’anticipation pour gérer ces éléments accidentels. Force est de constater qu’aujourd’hui cette culture

n'existe pas, ou peu. Quelle est la place laissée à la gestion de la survenance d'accidents industriels en matière de santé environnementale ?

**M. Alain Milon.** – Merci aux rapporteurs d'avoir demandé ce rapport. Il est important d'essayer de circonscrire l'ensemble des pathologies pouvant être liées à l'environnement. À vrai dire, je m'attendais à un rapport plus étendu. Vous vous êtes concentrés sur l'environnement physique de nos concitoyens. J'aurais aimé qu'on parle aussi de l'environnement familial, professionnel, des réseaux... On sait que ces environnements ont un effet psychologique, et parfois même physique, qui peut être dramatique. En particulier, l'absence d'environnement familial a une forte influence sur le psychisme des personnes âgées. Et l'influence de l'environnement dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ephad) sur ce psychisme serait intéressante à étudier. J'en ai discuté avec la présidente Deroche et le président Larcher, et j'espère qu'on pourra lancer un travail sur la question. Les psychiatres se sont rendu compte qu'entre 18 et 25 % des maladies psychotiques durables étaient consécutives à des gestes d'inceste ou à des viols dans la jeunesse. Le diagnostic n'étant pas fait rapidement, la psychose s'installe et il faut soigner ces patients psychotiques pendant des dizaines d'années. Si le diagnostic était fait plus tôt, grâce à la connaissance de l'environnement, on pourrait éviter ce genre de drame.

**Mme Florence Lassarade, rapporteure.** – À Sainte-Pazanne, le recueil des informations est très insuffisant. Il se fait de façon ponctuelle, selon les équipes médicales, et par région, sous forme de registres. Voilà quarante ans qu'on nous demande, dans les hôpitaux, de coder les pathologies – souvent d'ailleurs pour des raisons comptables. Cela aboutit à un recueil de données assez considérable, dont on n'a jamais tiré de statistiques efficaces et cohérentes sur l'ensemble du territoire. En matière de registre, il faut aller beaucoup plus loin, et ne pas laisser l'initiative qu'à certains médecins. Pour les cancers pédiatriques, les données sont relativement structurées, mais il y a beaucoup de pathologies pour lesquelles ces registres ne sont pas utilisés. Des enfants naissent sans membres dans différents endroits du territoire, sans qu'on ait fait de lien entre les cas isolés.

Sur un ancien site industriel, le problème est la prospective. Quand on ferme un site industriel et qu'on y installe des bâtiments pour des écoles, des collèges ou autre, il faut d'emblée se préoccuper de la suite. Nous avons reçu Santé publique France à propos de Lubrizol. Je n'ai pas senti une grande appétence pour mener ces investigations... Surtout, il n'y a pas de moyens alloués. Par exemple, en tant que pédiatre, je me disais qu'on pourrait suivre la qualité du lait maternel pendant quelques mois après cet événement. Cela n'a pas du tout été envisagé. Pourtant, cela ne demanderait pas forcément des moyens financiers énormes. Bref, sur les cohortes et la prospective, il faut vraiment avancer.

Je sais bien que les pensionnaires d'un foyer d'accueil médicalisé ont, pour 90 %, d'entre eux, subi des viols dans l'enfance. Mais c'est plus un sujet de société que d'environnement. Le site « Agir pour bébé » ou le rapport consacré aux 1 000 premiers jours de l'enfant ont popularisé la nécessité de se préoccuper d'environnement dès la conception.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Au niveau local, l'une des limites est que nous n'arrivons pas à croiser les données épidémiologiques avec les données d'exposition. Santé publique France n'est pas de mauvaise volonté, et ce n'est pas qu'une question de moyens. Ce qui sera important dans le *Green Data Hub*, c'est de croiser les données. À cet égard, l'observation locale est très importante. La logique actuelle est très descendante. Nous avons voulu promouvoir une logique ascendante, en insistant sur les observatoires régionaux de la santé et de la santé environnementale.

Sur Lubrizol, les représentants de l'administration semblaient très satisfaits. Nous avons essayé de leur expliquer qu'il y avait une question de culture d'État, en santé environnementale comme sur beaucoup d'autres sujets, notamment dans la crise sanitaire actuelle. La question est de savoir comment modifier cette culture d'État. J'ai été très étonné d'entendre il y a quelques jours un responsable important de la majorité présidentielle dire que, sur ce sujet, ils avaient échoué, comme les gouvernements précédents. De fait, modifier cette culture d'État dans notre pays est très compliqué. En matière de santé environnementale, une part de décentralisation nouvelle est nécessaire, bien sûr. Mais il y a aussi une question d'articulation. Si on ne fait que de la décentralisation, on reproduira les mêmes erreurs au niveau des territoires, les mêmes modes de pensée et de fonctionnement.

Vous avez évoqué la manière dont fonctionnent les agences, au-delà de la question des moyens. L'ANSÉS réunit autour de la table cinq ministères différents et des industriels, des parties prenantes, des personnes et des organisations qui mettent sur le marché ou qui vendent des produits soumis à autorisation par l'agence. Est-ce problématique ? Nous disons que non. On ne peut pas faire de la santé environnementale uniquement avec le ministère de la santé. Si l'on reconnaît que l'urbanisme est important, que l'alimentation est importante, on ne peut pas écarter d'autres acteurs, sous peine de manquer complètement l'articulation entre les différents enjeux. Il est indispensable, notamment, que le monde de l'agriculture soit partie prenante de la politique de santé environnementale. Mais il faut empêcher qu'on puisse être juge et partie.

Le champ de la santé mentale est très vaste. Si tout est dans tout, comment concevoir une gouvernance ? On peut dire qu'une personne décide de tout... Nous avons opté pour un exercice très réformiste, en cherchant comment améliorer les articulations du système actuel, la participation des parties prenantes, *etc.* Si nous n'avions pas restreint le champ, il nous aurait fallu dix ans !

**Mme Véronique Guillotin.** – J'ai contribué à l'élaboration des PRSE dans ma région et je peux témoigner qu'une prise de conscience des élus est nécessaire, sans doute plus qu'un délégué interministériel. La santé doit être le fil conducteur des politiques menées par les collectivités dans le cadre de leurs compétences respectives au niveau régional, départemental et communal.

Il faut sans doute donner plus de moyens aux observatoires afin qu'ils puissent jouer un vrai rôle.

L'environnement n'est pas que l'air et l'eau, il faut élargir la réflexion à l'urbanisme et même à l'habitat.

**M. René-Paul Savary.** – J'ai été un peu déçu par vos propos liminaires, je suis quelque peu rassuré par vos réponses. Attention aux usines à gaz et aux plans à rallonge ! Il faut pouvoir associer la collecte des données et leur exploitation concrète. L'IHU peut être une bonne formule, et les études observationnelles me semblent être une bonne approche.

Il faut faire du dossier médical partagé (DMP) un outil véritablement exploitable et ne pas ajouter de nouveaux documents ou « *hubs* » qui s'empileraient sans qu'on puisse les exploiter correctement. Je rappelle que nous ne sommes toujours pas parvenus à mettre réellement en place un carnet de vaccination électronique.

**Mme Victoire Jasmin.** – Il me semble important de développer la recherche clinique. Il me semble que l’institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS) pourrait apporter les éléments de nature à faire avancer les choses en la matière. Les expositions que subissent les femmes enceintes doivent faire l’objet d’un suivi particulier.

**Mme Florence Lassarade, rapporteur.** – Il me semble qu’il y a eu une amélioration entre les PNSE 3 et 4, avec notamment un resserrement du nombre d’objectifs et d’actions. Il convient d’être exigeant quant à l’évaluation.

Il faut que les déclinaisons locales soient adaptées aux besoins des territoires. Dans ma région, je sais qu’il y a de vraies tensions entre l’ARS et le président du conseil régional sur la façon dont il faut organiser la gouvernance sur ce sujet.

Nous disposons de nombreuses données, il nous faut progresser dans leur exploitation. Un IHU nous semble présenter une évolution pertinente en ce sens.

Il est regrettable que le DMP ne se développe pas davantage, notamment dans le contexte actuel.

Il faut des évaluations prospectives, des suivis de cohorte sur longue période.

La période de grossesse est une période cruciale, elle doit permettre une sensibilisation sur les enjeux de santé environnementale mais il faut que la prise de conscience perdure au-delà.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Monsieur Savary, l’usine à gaz existe déjà... Nous avons auditionné tous les acteurs : ils sont tous insatisfaits. Le GSE, présidé par une parlementaire – la députée Élisabeth Toutut-Picard, que nous avons entendue –, se réunit régulièrement, avec les chercheurs et les associations, il fait des propositions mais rien n’en sort. Nous ne créons rien : nous transformons le GSE pour le rendre opérationnel, pour faire en sorte que les expertises qui y sont versées soient utiles.

Le délégué interministériel que nous proposons s’inscrit dans la continuité de celui que nous proposons dans le rapport de la commission d’enquête sur la gestion de l’épidémie de covid-19. Car nous voyons bien qu’il y a un problème de gouvernance de la santé dans notre pays, et que la solution dépasse le ministère de la santé. Que faire, dès lors ? Renforcer les pouvoirs du Premier ministre ? Aménageons simplement un échelon où se feront la coordination et le pilotage nécessaires. Et c’est tout ! Il s’appelle délégué à la santé globale car il regroupe la santé environnementale et la sécurité sanitaire. Nous avons fait attention à ne pas empiler les structures, car l’essentiel est de produire de la décision.

La question se pose aussi au niveau régional, où règne un grand flou, mais elle se pose là différemment. Nous avons auditionné par exemple des représentants de l’Eurométropole de Strasbourg, de la Ville de Paris ou encore de la région Nouvelle-Aquitaine, et constaté qu’il y avait au niveau infranational de nombreuses initiatives intéressantes. Nous pensons donc que les régions doivent avoir la compétence en santé environnementale, mais sans préjudice de ce que font les autres collectivités de proximité.

Sur le DMP, qui ne fonctionne toujours pas, bien que les pharmaciens en aient ouvert beaucoup, nous rejoignons le constat que faisaient déjà nos collègues Stéphane Artano et Pascale Gruny dans leur rapport sur la santé au travail.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Où en sont les travaux de l'Assemblée nationale sur le même sujet ?

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a en effet créé une commission d'enquête dont la présidente est Élisabeth Toutut-Picard et la rapporteure Sandrine Josso. Nous avons évidemment regardé leurs travaux de près. L'intérêt de mener ces réflexions en ce moment est que le PNSE 4 est encore en cours de finalisation – il doit être publié en mai.

Je ne ferai pas de comparaison entre nos travaux et ceux de nos collègues députés. Je dirai simplement, en espérant ne pas être trop caricatural, que nous avons axé notre travail sur l'organisation de la santé environnementale, et l'Assemblée nationale le sien sur l'information et la sensibilisation du public.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – J'ai reçu la semaine dernière la fédération des registres des cancers – il s'agit dans mon département de l'association épidémiologie des cancers en Pays de la Loire (Epic-PL) : eux aussi ont de gros problèmes d'accès aux données de santé. J'ai alerté le président de l'institut national du cancer (INCa) à ce sujet. Il y aura sûrement des choses à faire pour leur faciliter l'accès à ces informations.

*La commission des affaires sociales autorise la publication du rapport d'information.*

**Communication de Mme Catherine Procaccia sur la note scientifique de l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) n° 24 : « La phagothérapie : médecine d'hier et de demain »**

**Mme Catherine Procaccia.** – Permettez-moi avant toute chose de remercier Catherine Deroche de l'opportunité qu'elle me donne de vous présenter ce travail, ainsi qu'Alain Milon et René-Paul Savary, qui ont évoqué ce sujet par le passé en commission des affaires sociales.

Les phages sont connus depuis plus d'un siècle, suite aux découvertes du savant franco-canadien Félix d'Hérelle durant la Première Guerre mondiale. Ils sont les virus naturels des bactéries, présents en abondance dans notre environnement. Ils ont la capacité fantastique d'infecter la bactérie et d'ensuite se multiplier au sein de celle-ci, jusqu'à la faire éclater et la tuer.

C'est cette propriété des phages dits « lytiques » qui est intéressante sur le plan thérapeutique, puisqu'on peut ainsi traiter des patients atteints d'infections bactériennes. C'est ce qu'ont fait les pionniers de la phagothérapie à partir de 1917 et jusqu'aux années 1940, mais de manière très empirique et avec des résultats assez aléatoires.

Car la phagothérapie nécessite de la précision : il faut chercher le bon phage qui s'adapte à la bonne bactérie. En effet, les phages n'ont pas un large spectre d'action ; la phagothérapie reste une thérapie de précision.

L'arrivée des antibiotiques dans les années 1940 puis leur développement spectaculaire après la Seconde Guerre mondiale a rendu obsolète la phagothérapie, puisqu'on disposait avec les antibiotiques d'une arme peu coûteuse et à large spectre d'action, efficace

contre les infections bactériennes les plus courantes. Il n'y a que dans les pays du bloc soviétique, où l'accès aux antibiotiques était restreint, qu'une connaissance et une utilisation habituelle des phages ont été conservées, notamment en Géorgie où un disciple de Félix d'Hérelle, Georges Eliava, a fondé un institut qui détient aujourd'hui une collection importante de bactériophages et soigne les patients qui y sont accueillis.

Partout ailleurs, et en particulier en Europe, nous ne disposons plus aujourd'hui de médicaments à base de phages et nous ne pouvons donc pas pratiquer la phagothérapie, même si les phages ont été utilisés en France assez longtemps : on m'a montré des pages du dictionnaire Vidal de 1978, époque à laquelle on pouvait aller en chercher à la pharmacie !

Or, avec le développement des bactéries multirésistantes (BMR), on ne peut plus faire reposer notre arsenal thérapeutique entièrement sur l'antibiothérapie. Il faut trouver des alternatives. Rappelons en effet que l'on estime à environ 25 000 le nombre de décès par an en Europe dûs à l'antibiorésistance. Et ce chiffre est appelé à augmenter. L'enjeu n'est donc pas mince.

Les avantages des phages sont nombreux.

Le traitement est rapide : une seule application peut suffire car lorsqu'un phage infecte une bactérie, il s'y reproduit jusqu'à tuer la bactérie-hôte et les phages libérés lors de cette destruction vont ensuite infecter les bactéries voisines.

Il n'y a pas d'effets secondaires et, contrairement à l'antibiothérapie, la phagothérapie est très ciblée et ne modifie pas l'ensemble du microbiome du patient.

Enfin, les phages ont la capacité de s'attaquer au biofilm bactérien dont on sait qu'il bloque l'action des antibiotiques, si bien qu'en combinant phages et antibiotiques, en particulier sur les infections de prothèses, on peut casser le biofilm et traiter les bactéries avec efficacité.

Nombreux sont les domaines où l'utilisation des phages pourrait être pertinente : infections ostéo-articulaires, mais aussi infections respiratoires, urinaires, infections cutanées.

Mais, pour le moment, l'utilisation des phages est très limitée, bloquée au stade des traitements expérimentaux à titre compassionnel.

Un traitement par phage passe par plusieurs étapes.

D'abord, l'identification du « bon phage », actif sur la bactérie qui infecte le patient, grâce à un phagogramme, qui suppose de disposer préalablement d'une bibliothèque de phages.

Ensuite, la production d'une solution contenant ces phages, suffisamment purifiée pour pouvoir être administrée au patient.

Enfin, l'administration au patient de la solution elle-même, par voie locale, intraveineuse ou autre, visant à éviter que le phage ne soit détruit par des mécanismes biologiques ou mécanique avant d'atteindre sa cible.

Nous ne disposons aujourd'hui d'aucun médicament reconnu de phagothérapie. Pour cela, il faudrait qu'un laboratoire produisant des phages ou des cocktails de phage ait fait

la démonstration de l'efficacité et de la sécurité d'une spécialité pharmaceutique dont il envisage la commercialisation à travers des essais cliniques menés avec des produits respectant les bonnes pratiques de fabrication (BPF) et suivant les normes habituelles applicables aux médicaments – notamment les essais randomisés – puisque les autorités réglementaires considèrent que les phages sont des médicaments et que la réglementation s'applique à eux en totalité. À ce jour, en France, seul un essai clinique a été mené avec des résultats mitigés – Phagoburn – et un autre doit être lancé prochainement par une petite société nommée Phercydes Pharma.

La seule façon d'utiliser les phages est donc au coup par coup, de manière expérimentale, dans des établissements qui proposent à leurs patients un traitement de la dernière chance, à titre compassionnel, en fabricant des produits sous la forme de préparations magistrales pharmaceutiques et en s'appuyant sur un réseau de laboratoires et pharmacies hospitalières qui mènent des recherches sur cette question : hôpital Reine-Astrid de Bruxelles, Université de Lausanne, Hospices civils de Lyon, Assistance publique des hôpitaux de Paris.

Pendant ce temps, faute de solutions adaptées, certains patients souffrant trop, proches de l'amputation ou même des soins palliatifs, se tournent vers le tourisme médical et obtiennent des résultats, en dehors de toute validation scientifique.

Un premier blocage est économique : les phages ne sont pas brevetables en tant que tels (car issus de la nature), un traitement par phage n'est pas un traitement au long cours, et donc pas rentabilisable comme un produit destiné à un malade chronique. Ils ne semblent donc pas beaucoup intéresser les grands laboratoires pharmaceutiques.

Un autre blocage est scientifique : les phages sont très spécifiques et il est difficile de trouver beaucoup de cas similaires et donc de mener des essais randomisés contrôlés pour prouver l'efficacité et l'innocuité des phages, même si l'expérience laisse penser qu'ils sont efficaces et sûrs. Or la réglementation européenne et nationale des médicaments exige des preuves avant d'admettre un nouveau médicament sur le marché.

Trois pistes peuvent être envisagées.

La première consisterait à renforcer le cadre de recherche sur les phages, en mettant en place un registre répertoriant toutes les utilisations. Renforcer l'effort de recherche pourrait aussi conduire à se pencher sur les questions liées à la perte d'efficacité des phages du fait de la coévolution entre phages et bactéries ou encore sur l'utilisation de phages génétiquement modifiés.

La deuxième créerait un cadre facilitant la fabrication d'un large éventail de phages. Il y a la place pour un système dual avec d'un côté des phages « commerciaux » sous forme de cocktails proposés par des laboratoires pharmaceutiques, et d'un autre côté des phages « académiques », produits à façon, pour traiter des cas plus rares. Les hospices civils de Lyon viennent de mettre en place une telle structure de production.

La troisième ouvrirait un chantier, en lien avec les autorités réglementaires et notamment en France avec l'agence de sécurité du médicament (ANSM), du cadre juridique de la phagothérapie : faut-il alléger les essais cliniques pour les phages ou mettre en place un statut distinct de celui des médicaments (par exemple se rapprochant des probiotiques) pour les phages ? Il est clair que le cadre juridique applicable aujourd'hui aux phages bloque le développement de la phagothérapie.

Nous avons voté un amendement allégeant la procédure dans le PLFSS pour 2021, qui n'a malheureusement pas été retenu par l'Assemblée nationale.

Pour conclure, soulignons que l'antibiorésistance est une épée de Damoclès au-dessus de nos têtes et à l'heure où certains pays comme les États-Unis investissent dans la phagothérapie, il serait plus que dommage que la France rate le coche de la renaissance d'une médecine ancienne, qui pourrait connaître un véritable regain d'intérêt en rendant un immense service à nombre de patients en situation d'impasse thérapeutique.

**M. René-Paul Savary.** – On se heurte une nouvelle fois à la rigidité administrative.

C'est un autre exemple de l'opposition entre les études observationnelles et les études randomisées.

Nous avons par ailleurs un système d'autorisation d'accès compassionnel aux traitements innovants qui n'est pas forcément adapté aux innovations.

Sans doute est-ce tiré par les cheveux, mais, par préférence au circuit d'accès dérogatoire des médicaments innovants, ne pourrions-nous pas plutôt considérer le phage comme un dispositif médical et lui faire bénéficier de cette qualité ?

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Merci à Catherine Procaccia de sa présentation.

Je comprends qu'un patient résistant aux antibiotiques ne peut donc pas avoir accès à cette thérapie spécifique. Le professeur Jean-Damien Ricard de l'université Paris-Diderot dit qu'il faudrait modifier le statut des phages et les classer comme préparation magistrale produite en pharmacie, et non plus comme biomédicament. Les Belges ont semble-t-il procédé ainsi en 2018. Pourrait-on faire de même ?

**Mme Annick Jacquemet.** – Vous avez évoqué le chiffre éloquent de 25 000 décès par an liés à l'antibiorésistance. C'est tout de même considérable !

Nous connaissons les lenteurs de notre procédure d'autorisation de mise sous le marché, que la crise sanitaire a particulièrement mises en lumière. Je rappelle que le retard de déploiement des tests RT-PCR est en grande partie dû à l'absence de sollicitation des laboratoires vétérinaires, qui étaient pourtant en capacité de les tester. Les autorisations ont mis des semaines, voire des mois à être attribuées !

**Mme Catherine Procaccia.** – J'ai été un peu déçue à l'issue de mon travail pour proposer des solutions. L'ANSM et l'agence européenne du médicament (EMA) restent à ce jour attachées à l'attribution de la qualité de médicament au phage et, à ce titre, seule la procédure de l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament lui est applicable.

J'ai récemment discuté avec un élu de mon département qui m'a dit qu'à l'hôpital Henri-Mondor, un chirurgien cardiologue utilisait les phages en cas d'infection nosocomiale. Quelques personnes s'en procurent donc, manifestement en passant par la Belgique, soit par les hospices civils de Lyon...

Il ne faudrait pas, si on se met à les utiliser de nouveau, que l'on provoque des résistances, similaire à celles qu'ont connues les antibiotiques. Il faudrait donc inclure leur usage dans une réflexion plus globale.

En conclusion, j'insiste sur le fait que les phages ne remplaceront pas les antibiotiques, qui continueront de soigner les patients dans 90 % des cas. Les phages ne remettent pas en cause les antibiotiques.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je trouve la piste très intéressante et insuffisamment valorisée, sans doute pour des raisons économiques.

L'alternative privilégiée à l'antibiorésistance a été un changement des panels d'antibiogrammes, afin de développer les synergies des antibiotiques entre eux. Ces panels spécifiques permettent des concentrations beaucoup plus importantes pour soigner les personnes atteintes de bactéries très résistantes.

Les phages seraient peut-être moins coûteux...

**Mme Corinne Imbert.** – L'une des pistes à privilégier ne serait-elle pas de reconnaître le phage comme préparation magistrale, comme l'indiquait notre collègue Christine Bonfanti-Dossat, puis de réserver sa prescription aux seuls médecins hospitaliers ? On pourrait limiter dans un premier temps sa production à un centre national de référence et on restreindrait sa dispensation à l'hôpital. Cela me paraîtrait raisonnable.

J'ignore en revanche les conditions de conservation et de transport.

**Mme Catherine Procaccia.** – Les hospices de Lyon veulent effectivement devenir un centre national de référence et devenir une « phagotech », sans bénéficier pour l'instant de la surface nécessaire. Le Gouvernement y est pour l'heure malheureusement réticent.

Pour le moment, un phage reste coûteux, de l'ordre de 10 000 euros par phage.

Sur le blocage administratif, les États-Unis ont déjà mobilisé leurs *start-ups* sur le développement des phages, nous alertant sur les retards que nos procédures nous font prendre.

### **Désignation de rapporteur**

La commission désigne Mme Catherine Procaccia rapporteur sur la responsabilité civile de certains professionnels de santé.

*La réunion est close à 10 h 35.*

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Audition de M. Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif national d'éthique (CCNE)**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – En application de l'article 13 de la Constitution, nous entendons ce matin M. Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République pour le renouvellement de son mandat à la présidence du Comité consultatif national d'éthique (CCNE). Je salue les commissaires qui assistent à cette réunion à distance. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Je rappelle que cette nomination ne sera effective qu'en l'absence d'opposition des commissions parlementaires compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat dans les formes prévues par la Constitution. Si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés, le Président de la République ne pourrait pas procéder à cette nomination. À l'issue de l'audition, nous procéderons immédiatement au vote pour lequel les délégations ne sont pas autorisées, ainsi qu'au dépouillement, de manière simultanée avec l'Assemblée nationale, qui a procédé à cette même audition plus tôt dans la matinée.

Monsieur Delfraissy, vous êtes devenu l'une des figures de la gestion de cette crise sanitaire et êtes sans doute plus connu de nos concitoyens en votre qualité de président du Conseil scientifique sur la covid-19 que comme président du CCNE, où vous avez été nommé le 4 janvier 2017 pour un mandat de deux ans. Notre commission vous a entendu à ce titre en décembre 2016, puis en janvier 2019. Je vous laisse la parole pour présenter votre bilan et les perspectives que vous envisagez pour le CCNE pour les prochaines années, avant que nos collègues ne vous adressent leurs questions.

**M. Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif national d'éthique.** – Je suis professeur émérite de médecine, spécialiste en immunologie et sur les maladies émergentes. J'ai beaucoup travaillé sur le sida et le VIH. Je suis aussi un médecin engagé et j'ai toujours une consultation à l'hôpital Bicêtre. Lors de ma carrière, j'ai travaillé sur la transmission du VIH de la mère à l'enfant pour traiter les mamans par des antirétroviraux ; j'ai contribué à l'arrivée des trithérapies pour lutter contre le VIH, ainsi qu'à la mise en place des traitements pour éradiquer l'hépatite C. Les autorités françaises m'ont confié la direction l'Agence nationale de recherche sur le sida et les hépatites virales (ANRS), puis nommé délégué interministériel de de la lutte contre le virus Ebola et, enfin, président du CCNE, depuis 2016.

Mon premier mandat a été consacré, dans le cadre de la révision de la loi de bioéthique, à la préparation et à la mise en place des états généraux de la bioéthique – c'était la première fois que le CCNE assurait cette mission –, afin de construire une forme d'intelligence collective, en intégrant à la fois la vision des experts et des citoyens, sur des sujets scientifiques complexes, mais aussi sur la relation entre la science et la société, avant que des décisions politiques ne soient prises. J'ai eu l'occasion de venir au Sénat vous rendre compte de nos travaux. Cette démocratie en santé me paraît fondamentale, y compris après la

crise de la covid. La science est fondamentale, mais n'est pas suffisante et toutes ses avancées ne sont pas bonnes en tant que telles.

J'ai aussi cherché à positionner le CCNE au niveau international, davantage qu'il ne l'était, afin de porter la voix de la bioéthique française à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dont je fais partie du comité d'éthique, ou à Bruxelles. Nous nous sommes ainsi prononcés, avec succès, contre la suppression, qui était envisagée avant la crise de la covid, du poste de commissaire européen à la santé, pour ne conserver, sous la pression des grands laboratoires, qu'un commissaire à l'innovation.

Puis est arrivée la covid. Le CCNE a rendu son premier avis le 13 mars 2020. Ayant été nommé président du Conseil scientifique, je me suis mis en retrait de la présidence du CCNE. En quatre ans, le CCNE a publié quatorze avis, signe de la vitalité de cette instance : les liens entre la biodiversité et la santé, la santé des migrants au regard de l'exigence éthique, les enjeux éthiques du vieillissement, le numérique et la santé, les enjeux éthiques des modifications ciblées du génome – à propos notamment des nouvelles techniques de type Crispr-Cas 9 –, l'adoption ou encore l'accès aux innovations thérapeutiques. La force du CCNE est son caractère pluridisciplinaire, qui lui permet de construire une réflexion sur la base de l'intelligence collective.

Je suis candidat à un nouveau mandat car je souhaite accompagner son évolution vers un CCNE 2.0 : si le CCNE doit continuer à exercer ses missions actuelles et sa réflexion de long terme sur les enjeux éthiques, il doit aussi s'adapter. La prochaine loi sur la bioéthique devrait accroître ses missions, en lui confiant le rôle de construire le débat éthique de manière continue. À cet égard, nous pouvons nous appuyer sur l'expérience des états généraux : nous avons organisé plus de 350 réunions en région et plus de 300 auditions, créé un site web, *etc.* L'enjeu était de s'ouvrir à la société civile et aux territoires. C'est une dimension qui m'est chère pour éviter que le CCNE ne soit coupé des territoires et ne se réduise à un club d'intellos parisiens. Il est crucial d'associer la société civile aux réflexions sur les grandes questions qui la concernent. Pour cela, nous nous appuyons déjà sur le réseau des espaces de réflexion éthique dans les régions (ERER) et sur leur conférence nationale (CNERER). Les avis du CCNE sur la vaccination, qui seront publiés sous peu, ont ainsi été élaborés en collaboration avec ce réseau. Il est essentiel que santé rime avec démocratie. Le citoyen a son mot à dire, non seulement sur sa maladie, s'il est malade, mais sur les enjeux sociaux de la santé.

La loi prévoit un élargissement des missions du CCNE, autour de l'articulation entre l'environnement ou le numérique et la santé, par exemple. Édouard Philippe nous avait demandé, dans une lettre de mission de juillet 2019, de construire un comité pilote du numérique. Celui-ci a été installé dans les mêmes locaux que le CCNE. Deux pistes d'évolutions existent : faut-il créer un comité d'éthique numérique indépendant du CCNE ou bien faut-il aller plus loin, en construisant un grand comité d'éthique national, avec différentes sections sur la santé, le numérique, l'environnement, *etc.* Rien n'est tranché. C'est pour achever ce chantier que je suis candidat. Une loi sera nécessaire. Une grande structure aurait des avantages, mais ce changement de dimension, qui transformerait le CCNE en une sorte d'agence davantage qu'en une structure de réflexion, est-il pour autant souhaitable ?

Enfin, il faut continuer à affirmer la place du CCNE à l'international. La plupart des pays n'ont pas de comité d'éthique du numérique, alors que la plupart ont repris notre modèle de CCNE ; le Japon va ainsi s'inspirer de nos états généraux pour préparer une loi de bioéthique. La France est donc pionnière en la matière et peut faire porter sa voix pour tracer

un chemin entre la vision anglo-saxonne et la vision asiatique, hors Japon. L'éthique devrait aboutir à une vision partagée, au moins au niveau européen, mais ce n'est toujours le cas. Il faut profiter de la présidence française de l'Union européenne l'an prochain pour mettre la question éthique au cœur du débat et commencer à tirer les conséquences de la crise sanitaire.

Je me suis mis en retrait de la présidence du CCNE entre le 13 mars et le mois de juillet. J'avais demandé à quitter la présidence du Conseil scientifique, mais le Parlement a souhaité le prolonger. La procédure de renouvellement du CCNE est très longue – on se croirait dans Courteline... – et je ne pouvais l'abandonner dans ces conditions. C'est pour cela que j'ai repris la présidence. Le CCNE a publié sept avis pendant la crise sanitaire.

Le CCNE est une belle instance, peut-être encore un peu méconnue. Des points peuvent être améliorés. La prise en compte du numérique est un enjeu. Il est aussi fondamental d'affirmer la voix de la France au niveau international sur l'éthique. Dans cet esprit, un groupe de travail a été créé sur les enjeux éthiques de la santé publique. La crise a révélé des tensions fortes, intergénérationnelles par exemple. Il faut réfléchir à ces questions qui concernent l'avenir de notre société.

**Mme Corinne Imbert.** – Je représente le Sénat au CCNE et vous remercie de la qualité de l'accueil que vous m'y avez réservé. Ma première question portera sur la fin de vie. Cette question n'a pas figuré dans la loi de bioéthique, conformément aux préconisations du CCNE, mais elle revient en discussion au Parlement avec plusieurs textes. Quelle est votre analyse ? Pensez-vous que la culture des soins palliatifs est assez développée dans notre pays ? Quel est, en outre, votre avis sur l'obligation vaccinale et sur le pass sanitaire ?

**M. Bernard Jomier.** – Comme ma collègue, je souhaiterais connaître votre position sur la question de la fin de vie.

Ma deuxième question porte sur la révision de la loi de bioéthique. Vous avez animé des états généraux, démarche intéressante et novatrice, mais les thèmes que vous avez proposés n'ont pas tous été repris dans la loi. De manière prémonitrice, vous attiriez l'attention sur le lien entre l'environnement et la santé, un an avant l'éclatement de la crise sanitaire et l'apparition de la notion *One Health* (une seule santé). Que faudrait-il améliorer dans la phase préparatoire pour mieux identifier les sujets et construire des consensus à leur sujet ?

**M. Xavier Iacovelli.** – Le CCNE avait rendu un avis favorable à l'ouverture de l'assistance médicale à la procréation (AMP) à toutes les femmes. Cette question a provoqué un vif débat au Parlement, tout comme la fin de vie. Comment améliorer la visibilité des avis du CCNE pour que les citoyens puissent mieux s'en emparer ? Souhaitez-vous poursuivre la démarche des états généraux sur d'autres sujets ? Comment, dans ce cas, y associer davantage les Français ?

**M. Jean-François Delfraissy.** – La fin de vie ne faisait pas partie du périmètre de la révision de la loi de bioéthique. Nous avons malgré tout souhaité ouvrir une réflexion sur ce sujet important pour nos concitoyens dans le cadre des états généraux. Ce thème a aussi été abordé dans notre avis sur la révision de la loi. Selon nous, la loi Claeys-Leonetti est insuffisamment connue des Français et des professionnels de santé, et il faut mieux la faire connaître pour mieux l'appliquer. Nous ne sommes pas revenus sur ce sujet depuis. Toutefois, comme cette question reste prégnante, nous allons recréer un groupe de réflexion sur le sujet, dans une perspective de long terme, et non de court terme à propos de tel ou tel texte.

En ce qui concerne la vaccination, le CCNE s'interroge sur trois aspects. La situation dans les Ehpad, tout d'abord : alors que des règles d'assouplissement se mettent en place progressivement, nous nous interrogeons sur le degré de liberté qui peut être instauré dans ces établissements, selon que l'on est ou non vacciné. Cela pose la question de la liberté individuelle, puisque 10 % à 12 % des résidents n'ont pas souhaité se faire vacciner. Autre sujet, la vaccination des soignants : la moitié d'entre eux est, en moyenne, vaccinée, mais avec une grande disparité en fonction des corps professionnels – 70 % des médecins sont vaccinés, mais environ 45 % des infirmières ou 35 % des aides-soignants seulement. Avant d'envisager une obligation, il faut étudier les faits, pour voir quel vaccin leur a été proposé, s'ils ont eu véritablement accès au vaccin, *etc.* Notre avis sera rendu dans quarante-huit heures, mais notre idée générale ne va pas dans le sens d'une obligation des soignants. Il conviendrait plutôt de procéder en rappelant les obligations déontologiques, avec l'espoir de convaincre par imprégnation. C'est d'ailleurs ce qui se passe, notamment lorsque l'on propose des vaccins à ARN messenger.

En ce qui concerne le pass sanitaire, le « certificat de vaccination » ou, au niveau européen, le « passeport sanitaire » – terme peu adapté, car il implique l'idée de passer les frontières –, il semble urgent de ne pas prendre de décision ! On commence à savoir, avec les données anglaises et israéliennes, que le vaccin protège aussi contre la transmission, et non seulement contre les formes graves. La réflexion sur le pass sanitaire suppose de savoir si les gens ont été, ou non, vaccinés, s'ils ont, ou non, des anticorps, s'ils ont fait, ou non, un test quarante-huit heures plus tôt, *etc.* Cela dépasse la question vaccinale, mais soulève de nombreuses questions éthiques : sur la responsabilité individuelle, la liberté de se vacciner, les conséquences liées à la mise en œuvre d'un outil numérique rassemblant des données personnelles, *etc.* Pourtant, nos citoyens attendent des réponses pour sortir de la crise. Le problème est aussi que ceux qui sont vaccinés sont principalement les plus âgés, non les jeunes. Est-il alors éthique d'imposer un pass sanitaire à une population qui n'a pas eu accès au vaccin ?

Vous m'avez aussi interrogé sur les questions liées à l'environnement et à la santé. Le CCNE a déjà abordé de tels sujets, mais la prochaine loi de bioéthique devrait nous permettre de les intégrer pleinement dans notre champ de réflexion. D'ailleurs, deux nouveaux membres ont intégré le comité à ce titre. C'est un sujet qu'il nous faut également traiter au niveau européen ; je note d'ailleurs qu'il est peut-être plus facile d'aborder à ce niveau ce type de question que d'autres sujets éthiques comme la fin de vie ou la génomique, sur lesquels nos approches culturelles sont parfois sensiblement différentes.

Autre question que je vais traduire de manière provocante : comment faire en sorte que le CCNE ne soit pas seulement un club de réflexion d'intellectuels parisiens ? Comment doit-il s'ouvrir ? Une évolution en ce sens a déjà commencé depuis plusieurs années, notamment à l'occasion des états généraux, et des partenariats se sont mis en place avec les ERER et la CNERER, mais le mouvement est encore trop peu lisible. Je note ainsi que le CCNE a rendu le 13 mars 2020 un avis sur les enjeux éthiques de la pandémie, dans lequel nous évoquons la question de la place des ERER en région pour aider les équipes des Ehpad ou des services de réanimation. Dès que la loi nous en donnera la possibilité et lorsque nous aurons les moyens nécessaires pour le faire, nous pourrions avancer plus vite, par exemple en organisant des débats généraux sur un cycle de trois ou quatre ans.

Faut-il une loi de bioéthique tous les cinq ans, ou à une périodicité précise définie par le législateur, ou devons-nous avancer au fil de l'eau ? Je crois que les deux processus sont utiles. La loi permet de se fixer des rendez-vous réguliers avec une durée encadrée, mais

il faut aussi que nous puissions traiter les sujets qui se posent au fur et à mesure de leur apparition.

**M. Olivier Henno.** – Je ne reviens pas sur la question de la fin de vie, dont vous avez déjà parlé. Je me souviens que vous aviez dit qu'on vieillissait mal dans notre pays. Il me semble que la question reste entière.

Vous avez aussi évoqué avec gravité, lors d'une audition, les questions liées à la rencontre entre le numérique et les biotechnologies, par exemple le problème des coûts exorbitants de certains traitements contre le cancer aux États-Unis. Quelles peuvent être les conséquences de ce sujet en termes de gouvernance ? Comment envisager la question de l'accès aux innovations thérapeutiques ?

Enfin, j'ai toujours du mal à comprendre pourquoi nous ne réussissons pas à faire avancer plus vite les coopérations internationales sur tous ces sujets.

**Mme Michelle Meunier.** – Je partage votre humour, monsieur le président ; il faut sûrement en avoir en ce moment... Surtout, j'espère que le président du CCNE sera mieux traité que le président du conseil scientifique !

Je voudrais revenir sur la question de la démocratie sanitaire. Comment aller plus loin en la matière ? Faut-il modifier la composition du CCNE ? Quelles sont vos propositions ? J'ajoute que j'ai été très heureuse d'être membre du CCNE et, à ce titre, je ne me reconnais pas vraiment dans l'image de « l'intello parisien » que vous évoquez...

**M. Philippe Mouiller.** – Vous avez parlé de la manière dont vous voyiez l'évolution du comité, par exemple en ce qui concerne l'utilisation du numérique ou sur les sujets liés à l'environnement et la santé. Ne craignez-vous pas d'aggraver la lourdeur des travaux du CCNE et leur manque de lisibilité ?

Par ailleurs, les travaux du CCNE sont peu souvent relayés dans les médias, contrairement à ceux du conseil scientifique... Comment mettre en place une stratégie de communication efficace pour le CCNE ?

**M. Alain Milon.** – Mes propos seront volontairement excessifs, parce que je crois essentiel que la réflexion avance sur les sujets que nous abordons ce matin. Nous vivons une crise extrêmement grave. Or nos concitoyens assistent à une véritable dictature des médias et à l'apparition d'une génération – spontanée... – de scientifiques de tous bords. Les évolutions que vous avez évoquées ne risquent-elles pas d'entraîner une dictature de l'éthique qui musellerait complètement le politique ?

**M. Jean-François Delfraissy.** – Je rebondis sur cette dernière question, car je partage les interrogations qu'elle soulève. Le CCNE a été créé sous François Mitterrand et il a changé depuis lors, comme le monde, mais même si certaines choses évoluent, une même vision et une même construction de pensée demeurent. Dans ces conditions, comment garder ses fondamentaux, tout en s'adaptant aux évolutions du monde ? La bioéthique n'est évidemment pas fixée dans le marbre, elle doit évoluer en même temps que la science, même si elle doit conserver sa base de réflexion – l'homme et son destin.

Vous avez senti mes hésitations sur toutes ces questions, notamment lorsque j'ai évoqué le concept *One Health*. Vous le savez, le président du CCNE n'est rien ; la force du comité, ce sont ses membres. Nous élaborons nos positions par la discussion et l'intelligence

collective. Le Comité regroupe trente-neuf hommes et femmes qui passent beaucoup de temps, gratuitement, à préparer nos réflexions et à eux-mêmes écrire. Je ne souhaiterais d'ailleurs pas que se monte une grosse machine à la française, comme nous savons si bien le faire, c'est-à-dire une structure trop administrative. Je ne crois pas à un modèle de type « agence de l'éthique » qui serait à la disposition des gouvernements – chacun a pu voir les limites des structures de ce type. Il faut donc faire très attention.

Nous tenons énormément à notre indépendance. Nous sommes une force de propositions, mais comme le Conseil scientifique, nous ne décidons de rien ! C'est cela qui fait notre force. Ces réflexions sont au cœur de mes motivations pour poursuivre deux ans encore à la présidence du CCNE.

Les questions de démocratie sanitaire sont essentielles pour moi – c'est sûrement l'un des legs de la lutte contre le VIH. Pour autant, chacun doit rester dans son rôle. L'expertise et la réflexion éthique sont au cœur de notre mission, mais on peut aussi s'interroger quand des citoyens nous disent qu'ils ne comprennent rien à nos avis ! Nous devons donc trouver un juste équilibre – c'est très difficile – entre la construction d'une intelligence collective et l'apport des citoyens à cette réflexion. Nous avons des discussions à ce sujet au sein du CCNE, certains voulant s'ouvrir beaucoup, d'autres disant attention.

En tout cas, c'est l'une de mes priorités. Nous avons déjà avancé et dans les mois et années à venir nous pourrions organiser des réunions partout sur le territoire sur des thèmes très pointus. Je me souviens de la première réunion que nous avons organisée dans le cadre des états généraux de la bioéthique ; c'était à Brest, le 6 janvier 2018, et le thème était : les nouveaux aspects de la génomique et Crispr-Cas 9 ! La salle était pleine – 250 personnes – et la réunion a été géniale ! Nos concitoyens sont beaucoup plus intelligents qu'on ne le pense souvent et ils posent les bonnes questions.

Monsieur Mouiller, vous avez parlé de la lourdeur de nos travaux et de l'évolution du comité. Je crois que les choses peuvent se faire assez facilement, mais nous aurons besoin de moyens supplémentaires, qui ne sont pas considérables pour autant : quelques postes et un peu de crédits de fonctionnement.

La communication est évidemment un sujet essentiel. Ce qui manque aujourd'hui, c'est la confiance, tant vis-à-vis des politiques et des décideurs en général que des scientifiques – cela m'attriste d'autant plus que c'était une partie de mon rôle. Nous avons assisté à un afflux inconsidéré et sans aucune régulation de scientifiques ou de prétendus tels. J'ai d'ailleurs porté cette question devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel dès septembre dernier. Vous savez, je n'ai pas pris la parole publiquement depuis six semaines en tant que président du Conseil scientifique, parce que j'estime qu'il faut se protéger, qu'il est important de travailler, de penser et d'écrire et qu'il ne faut pas subir la pression de certains médias ou politiques.

En tout état de cause, nous ne sortirons pas indemnes de tout cela. Ce sera certainement un sujet pour le CCNE, comme pour d'autres instances, dans le cadre de ses réflexions sur les enjeux éthiques de la santé publique. Je crois qu'il y aura trois étapes dans l'action du CCNE en la matière : une réponse immédiate sur des sujets d'actualité, une opinion à plusieurs mois sur les enjeux de la crise sanitaire et une vision plus globale autour des enjeux éthiques de la santé publique. Le CCNE doit répondre à l'urgence, mais ce n'est pas son rôle premier, il doit surtout penser dans la durée.

**Mme Laurence Cohen.** – Il est vrai que le chemin est étroit : il faut à la fois renforcer le CCNE et ne pas en faire une machine lourde comme une agence.

Je voudrais revenir sur une question centrale : comment éclairer les savoirs dans le but d'une appropriation plus collective ? Certes, le CCNE a organisé des débats, mais ils sont peu partagés par le public. Quelles initiatives prendre pour renforcer cette participation des citoyennes et des citoyens ? Aujourd'hui, nous sommes abreuvés d'expertises émanant souvent de faux experts... Or nous avons besoin d'une parole, élaborée en commun par un groupe de scientifiques et d'intellectuels, qui soit partagée. C'est aussi une question de respect de la dignité humaine, du devoir de solidarité et de la justice.

Par ailleurs, comment améliorer notre rayonnement international ?

Je fais partie des sénateurs et des sénatrices qui étaient dubitatifs devant le fait d'intégrer la question de la PMA dans le projet de loi de bioéthique. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, pouvez-vous nous en dire davantage sur la coexistence de vos deux fonctions ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Faut-il faire évoluer la composition du CCNE ?

J'ai présenté aujourd'hui même une note, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), sur la phagothérapie. Vous avez récemment publié un rapport sur l'accès aux médicaments innovants, mais n'y a-t-il pas aussi un problème en ce qui concerne l'accès à des traitements, parfois anciens, qui ne sont plus homologués ?

Je voudrais enfin vous interroger sur la situation des Français de l'étranger. Le Gouvernement avait décidé qu'ils ne pourraient plus rentrer en France, s'ils venaient d'un pays hors Union européenne ; le Conseil d'État a annulé cette décision la semaine dernière. Cette question pourrait-elle faire partie de vos réflexions d'un point de vue éthique, d'autant que nombre de ces Français ne peuvent pas se faire soigner correctement dans leur pays de résidence ?

**Mme Florence Lassarade.** – Toutes les questions que je voulais poser l'ont été. Je vous interrogerai donc sur un tout autre sujet : pour quelle raison n'avez-vous pas été écouté à la fin du mois de janvier, lorsque vous préconisiez un confinement strict ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Une chercheuse française installée à l'étranger a reçu le prix Nobel de chimie en 2020. Quelle est la place de la France dans le monde en termes de recherche et par conséquent d'éthique de la recherche ?

L'Assemblée nationale a récemment adopté une proposition de loi sur l'éthique de l'urgence qui prévoit une intervention plus systématique du CCNE en cas de crise. Pensez-vous qu'un tel texte soit nécessaire ?

Enfin, nous avons tous connu durant cette crise des cas, douloureux, liés à des problèmes de visites à des parents en fin de vie dans des Ehpad ou hôpitaux. Certaines personnes évoquent l'idée d'un droit opposable à la visite. Comment répondre à cette demande qui peut paraître de bon sens et d'humanité ? Faut-il légiférer ?

**M. Jean-François Delfraissy.** – Plusieurs questions m’ont été posées sur les modalités de fonctionnement du CCNE. Je le redis, il regroupe trente-neuf membres, à peu près à parité femmes-hommes, qui sont spécialistes de disciplines variées. Environ la moitié de ses membres sont de jeunes retraités, l’autre moitié étant encore en activité. Ils sont nommés par des ministères et des organismes de recherche, mais la notion d’indépendance est très importante pour nous ; cette indépendance est renforcée par notre capacité d’autosaisine et par le fait que nous pouvons être saisis à l’initiative de plusieurs instances différentes.

Devons-nous faire entrer des citoyens directement dans le CCNE ? J’y suis tout à fait favorable, mais en quantité limitée pour garder au CCNE sa taille réduite qui permet de faire émerger l’intelligence collective dont je parlais tout à l’heure. Le niveau des discussions est particulièrement élevé et il est évident que des non-spécialistes seront au départ perdus, mais cela veut simplement dire qu’il faut les accompagner particulièrement. Une fois plus aguerris, ces citoyens nous interpellent sur le fait qu’ils ne comprennent pas certaines de nos rédactions. Cela pose de nouveau la question des destinataires des avis du CCNE. Au fond, nos publications sont destinées à des publics différents : les scientifiques, les politiques, mais aussi les citoyens – c’est vers ces derniers que nous devons progressivement aller. Cette direction que j’ai souhaité donner au CCNE va prendre du temps à se concrétiser pleinement. Nous avons d’ailleurs intégré des citoyens issus des ERER dans les groupes de travail qui participent à l’élaboration de nos avis. La question ne se pose donc pas uniquement pour le comité plénier.

J’ai déjà évoqué les questions de coopération internationale. Un membre du CCNE sera nommé au comité d’éthique de l’Union européenne ; cela devrait aussi être le cas pour celui de l’ONU. Je vous l’assure, nous poussons la vision française de l’éthique. La preuve en est que les instances internationales nous demandent régulièrement d’intervenir lors de leurs réunions.

En ce qui concerne la dualité de mes fonctions, je dois vous dire que je me suis beaucoup interrogé et que je n’ai pas complètement la réponse... J’ai tranché, puisque je suis devant vous, mais j’ai beaucoup hésité ! Je suis très attaché au CCNE. Vous le savez, j’avais demandé à ce que le Conseil scientifique arrête de fonctionner au mois de juillet ; le Parlement en a décidé autrement et il a finalement bien fait. La situation reste difficile pour quelques semaines, voire deux à trois mois, dans l’attente de la montée en charge de la vaccination – nous aurons probablement atteint 30 millions de personnes vaccinées à la fin du mois de juin. Nous ne sommes pas des devins ; nous nous appuyons sur des modèles.

La présence du président du CCNE au sein du Conseil scientifique est intéressante dans le sens où il existe d’autres enjeux que la question strictement sanitaire : les enjeux sociétaux et économiques, les conséquences pour la jeunesse, *etc.* Le CCNE apporte une vision humaniste et de responsabilité envers l’autre. Il y a donc un lien.

En outre, on ne quitte pas un navire qui ne va pas bien, même si nul n’est irremplaçable. En tout cas, ce n’est pas ma vision des choses, mon éthique personnelle. Qui plus est, l’enjeu du Conseil scientifique relève surtout du court et du moyen terme, car je reste optimiste sur l’idée d’une sortie de crise à l’automne 2021 grâce à la vaccination et même si de nouveaux variants apparaissent.

En ce qui concerne la recherche française, je vais vous parler franchement : les gouvernements successifs n’ont absolument rien compris à la manière d’investir dans la recherche. Notre pays est extraordinairement nul ! Je ne tire pas la couverture à moi, en tant

que scientifique, et j'ai plutôt une vision de grand-père... La France n'est tout simplement pas à la hauteur de ses ambitions. Nous n'étions déjà pas bien placés dans le monde, sauf sur les recherches liées au VIH, et nous continuons de dérapier. Mme Charpentier, qui a reçu le prix Nobel de chimie, adore la France, mais elle est partie parce qu'elle trouvait davantage de moyens ailleurs !

Vous m'avez aussi interrogé sur l'éthique de l'urgence. Le CCNE travaille régulièrement sur des questions d'actualité ; je vais citer quelques exemples récents : les enjeux éthiques face à la pandémie le 13 mars 2020, le renforcement des mesures de protection dans les Ehpad et les unités de soins de longue durée le 1<sup>er</sup> avril 2020, les dispositions funéraires à la mi-avril 2020, les enjeux éthiques du déconfinement le 20 mai 2020, les enjeux éthiques de la prise en charge de l'accès aux soins en novembre dernier ou encore les enjeux éthiques de la vaccination en décembre. Ces positions n'ont peut-être pas été suffisamment visibles dans le contexte fou que nous connaissons depuis un an, mais le travail a été fait.

Concernant votre dernière question, madame la présidente, l'un de mes regrets, à la fois en tant que médecin, président du CCNE et président du Conseil scientifique, est la gestion insuffisamment humaine de la situation dans les Ehpad durant la première vague. Les choses sont maintenant beaucoup plus nuancées. Le vaccin est efficace, cette population a été prioritaire, même si cela ne change rien finalement pour les services de réanimation, parce que ces personnes vont peu, de toute façon, dans ce type de service. Nous parlons de ce sujet dans le prochain avis du CCNE qui sort dans quarante-huit heures ; nous évoquons notamment l'importance de partager le processus de décision.

Enfin, notre avis sur l'innovation ne porte pas sur les médicaments ou traitements dits anciens, parce que nous sommes partis de la question du coût de ces innovations. Or il est vrai que certains de ces médicaments peuvent être recyclés pour d'autres usages.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie, monsieur le président. Nous allons maintenant vous raccompagner afin de passer au vote et au dépouillement du scrutin.

*M. Jean-François Delfraissy est raccompagné hors de la salle de réunion.*

### **Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-François Delfraissy aux fonctions de président du Comité consultatif national d'éthique**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous venons de procéder à l'audition de M. Jean-François Delfraissy, dont la nomination est envisagée par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du Comité consultatif national d'éthique.

Nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletin secret comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre règlement. En application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote. Mmes Jocelyne Guidez et Frédérique Puissat sont désignées en tant que scrutatrices.

Nous procéderons ensuite au dépouillement ; nous sommes en contact avec la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale afin de procéder de manière simultanée.

L'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

*La commission procède au vote, puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-François Delfraissy aux fonctions de président du Comité consultatif national d'éthique, simultanément à celui de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Voici le résultat du scrutin : 24 pour et 3 abstentions. Agrégé à celui de l'Assemblée nationale, le résultat est le suivant :

Nombre de votants : 51

Bulletins blancs : 8

Nombre de suffrages exprimés : 43

Pour : 40

Contre : 3

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

*La réunion est close à 12 heures 45.*

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

Mercredi 10 mars 2021

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président –

La réunion est ouverte à 10 h 05.

**« Aménagement, égalité, cohésion des territoires : comment concilier métropolisation et développement territorial équilibré ? » - Audition de M. Denis Dessus, président du Conseil national de l'Ordre des architectes, Mme Valérie Jousseume, géographe, enseignante à l'Université de Nantes, MM. Jacques Lévy, géographe, directeur de la chaire Intelligence spatiale à l'Université polytechnique Hauts-de-France, et Pierre Veltz, ingénieur, sociologue et économiste**

**M. Didier Mandelli, président.** – Mes chers collègues, je voudrais d'abord excuser le président Longeot qui a dû se rendre aux obsèques de notre ancien collègue sénateur du Doubs, George Gruillot, en présence du président du Sénat. Il m'a demandé de le remplacer ce matin pour animer cette table ronde sur un thème qui nous est cher.

Nous poursuivons notre cycle d'auditions sur les perspectives de la politique de l'aménagement du territoire, avec une table ronde intitulée « Aménagement, égalité, cohésion des territoires : comment concilier métropolisation et développement territorial équilibré ? ».

Pour aborder ce vaste sujet, nous avons le plaisir d'accueillir quatre intervenants. Valérie Jousseume, vous êtes géographe et chercheuse à l'Université de Nantes. Vous avez publié un essai intitulé « Plouc pride : un nouveau récit pour les campagnes ». Selon les mots de l'éditeur, votre ouvrage s'appuie sur l'expérience rurale pour imaginer un futur désirable.

Jacques Lévy, vous êtes géographe, directeur de la chaire Intelligence spatiale à l'Université polytechnique Hauts-de-France. Vous avez publié de nombreux ouvrages et vous êtes lauréat du prix Vautrin-Lud 2018.

Denis Dessus, vous êtes architecte et président du Conseil national de l'Ordre des architectes et vous avez appelé à un *New deal* de la commande publique à la suite de la crise sanitaire.

Pierre Veltz, vous êtes économiste, chercheur et auteur de nombreux ouvrages de géographie politique. Vous avez notamment été président de l'Établissement public Paris Saclay de 2010 à 2015. Je vous remercie à tous de votre présence.

Au Sénat, nous portons une attention constante aux dynamiques territoriales, en cohérence avec notre mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales de la République.

Ces dernières années, notre commission a particulièrement travaillé sur la gouvernance et les priorités de la politique de l'aménagement du territoire, avec notamment le rapport de 2017 : *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, dont nos

collègues Hervé Maurey, ancien président de la commission, et Louis-Jean de Nicolaÿ étaient rapporteurs, et l'examen de la loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dont Louis-Jean de Nicolaÿ était rapporteur. Je pourrais citer de nombreux autres rapports, comme celui de 2019 sur les zones de revitalisation rurale, réalisé en commun avec la commission des finances et dont notre collègue Rémy Pointereau était rapporteur.

Le phénomène de métropolisation a fait couler beaucoup d'encre ces dernières années. Il est parfois présenté comme une cause de l'aggravation des fractures territoriales qui traversent notre pays, dans l'accès aux soins, à la mobilité et à l'emploi.

Les points de vue diffèrent. Certains auteurs et élus valorisent les effets d'agglomération et la croissance économique et démographique associée à la concentration de la richesse fiscale, économique et des emplois au sein des métropoles et de leurs aires urbaines, y voyant un moteur puissant pour le développement du pays.

D'autres soulignent *a contrario* les effets négatifs de la désertification issue de la métropolisation et parlent d'une forme de « revanche territoriale » depuis la crise sanitaire, qui a vu nombre de nos concitoyens quitter les grandes villes pour la campagne. La ministre Jacqueline Gourault a même évoqué une « guerre froide territoriale » dans son discours d'ouverture du colloque « Métropoles résilientes » en janvier 2021.

Naturellement, il faut nous prémunir des caricatures et ne pas opposer artificiellement métropoles, petites villes et campagnes. Il convient ainsi de distinguer le phénomène de métropolisation et les métropoles en elles-mêmes. Il y a bien un phénomène de métropolisation, mais ses effets sont inégaux d'un bout à l'autre de notre territoire. Ainsi, les 22 métropoles que compte notre pays d'un point de vue juridique sont marquées par une forte hétérogénéité entre elles : diversité géographique et démographique, mais aussi hétérogénéité dans leur dynamisme. Une fracture interne aux métropoles se dessine d'ailleurs autour du seuil de 500 000 habitants, selon un rapport de l'ancien Commissariat général à l'égalité des territoires.

Sans tomber dans une fascination pour les métropoles ou à l'inverse, dans la défense à tout prix du « localisme », il nous paraissait intéressant de travailler sur les interactions entre nos territoires, métropoles, petites villes et campagnes, et sur les moyens qui permettraient de garantir la cohésion de nos territoires et un développement équilibré. J'observe, et la Vendée en est un parfait exemple, mais d'autres territoires aussi comme l'Aveyron, l'Ardèche, que certains territoires développent un dynamisme intrinsèque qui n'est pas directement lié à la proximité d'une métropole.

En tout état de cause, le phénomène de métropolisation doit être organisé pour bénéficier à tous, car il a tendance à accroître les inégalités de chances et de destin entre citoyens. C'est frappant quand on regarde la part des enfants d'ouvriers et d'employés devenus cadres selon leur département de naissance...

Avant de conclure, je vous propose quelques questions générales pour lancer nos échanges : selon vous, comment les politiques publiques devraient-elles aborder la question de la métropolisation pour la décennie qui vient ? La « renaissance » des campagnes dont nous avons beaucoup entendu parler avec la crise sanitaire est-elle un mythe ou une réalité ?

**Mme Valérie Jousseume, géographe, enseignante à l'Université de Nantes. –**

Comme vous avez pu le constater, mes travaux portent sur la question rurale. Il s'agit d'un travail prospectif et conceptuel.

Pour ma part, j'observe ce que j'appellerais un « renversement des imaginaires ». Notre culture née de la révolution industrielle a développé un imaginaire de la modernité fondé sur le progrès matériel et technique et qui s'incarne spatialement dans la ville.

Je crois que nous sommes en train de sortir de la modernité pour entrer, du fait de la révolution numérique, dans une nouvelle ère que j'appelle la « noosphère ». Ce mouvement s'opère par la sortie de l'imaginaire de la modernité et donc de la ville pour entrer dans un imaginaire qui s'incarne dans les campagnes et les micro-urbanités. L'expérience de la Covid a amplifié ce renversement des imaginaires et plusieurs études en cours nous annoncent des surprises. La question importante à se poser pour moi : quel est le désir résidentiel et territorial qui sous-tend ce renversement ?

Les habitants des campagnes veulent-ils une vie moderne au vert ? Cette vision qui prédomine depuis le développement du péri-urbain signifierait que l'habitat rural serait une sorte de desserrement de l'urbain. Cette vision implique une politique d'équipement pour offrir une vie à la campagne comme à la ville, avec une vision hiérarchique du développement.

Dans les années 2000, le sociologue Jean Viard a proposé une autre vision. Selon lui, les personnes qui choisissent la campagne seraient plutôt porteuses d'un imaginaire du tourisme avec une vision régionale du développement territorial, à travers l'idée d'un déplacement des populations vers le sud et l'ouest de la France. Dans cette perspective, le plus important est la qualité du cadre de vie, une qualité paysagère.

Qu'en est-il en 2020 ? Je me suis demandé ce que cherchent les citoyens qui choisissent de vivre à la campagne aujourd'hui. Je me suis fondée sur la théorie de la satisfaction des besoins humains fondamentaux. La pyramide de Maslow a été complétée et actualisée en 2010 par des psychologues américains, qui ont identifié sept besoins fondamentaux : besoin de survie ; besoin de protection contre toute violence ; besoin d'appartenance ; besoin de statut, d'être reconnu comme unique ; besoin de rencontres ; besoin de continuité ; besoin de postérité.

Alors quelles sont les échelles territoriales de satisfaction de ces besoins humains fondamentaux aujourd'hui ? Quand nous étions des paysans, les trois échelles de la satisfaction des besoins fondamentaux étaient la communauté familiale, la communauté villageoise et l'idéal chrétien. Dans la société moderne, classique, des Trente Glorieuses, je dirais que c'était la famille et le salariat, le droit à la ville et puis la République à l'échelle du territoire national.

Nous croyons souvent que nous en sommes encore là. J'ai essayé de pointer, dans notre hyper modernité, l'insatisfaction croissante des besoins humains fondamentaux pour une part de plus en plus importante de la population confrontée à la précarité économique, sociale et affective. La mondialisation permet peu d'être reconnu comme un être unique dans une société de la jetabilité. À un niveau plus global, je constate un certain nihilisme, une absence de projet collectif.

Il me semble donc que se pose la question collective de la satisfaction des besoins humains fondamentaux et de l'échelle spatiale dans laquelle elle s'installe. À l'échelle des sécurités de base, il faut s'interroger sur la communauté et le revenu. À l'échelle intermédiaire, la revendication du « droit au village » montre un changement d'échelle par rapport au « droit à la ville » des années 1970. Puis se pose la question d'un projet plus global pour l'ensemble de la société. Il me semble que pour parler du territoire, il nous faut sortir des cadres mentaux du XX<sup>ème</sup> siècle, ceux de la modernité.

**M. Jacques Lévy, géographe, directeur de la chaire Intelligence spatiale à l'Université polytechnique Hauts-de-France.** – Je vous propose un tableau de bord compact des injustices dans l'espace français. L'idée que je développe est la suivante : les injustices ne sont pas forcément là où les médias, la pensée courante les voient.

La pauvreté, considérée par la majorité des Français comme un problème insupportable à régler de façon impérieuse, est surtout située dans les centres des grandes villes, en termes de masse, de proportion et d'intensité. Maximale dans les centres, elle diminue beaucoup dans le péri-urbain, qui concentre les taux de pauvreté les plus faibles, puis remonte dans l'infra-urbain, devenu zone hors influence des villes. L'Insee a changé de catégories et cet infra-urbain représente, dans la nouvelle nomenclature, les territoires « hors influence des villes » soit un peu moins de 7 % de la population, avec une pauvreté spécifique.

Nous ne trouvons pas la même pauvreté partout. Ainsi, la pauvreté des espaces ruraux est la plus proche de celle des centres-villes, ce qui est un peu contre-intuitif. Le raccourci entre gilets jaunes et périurbain n'est pas forcément pertinent du point de vue de la pauvreté, puisque l'on constate qu'il y avait à la fois des personnes vivant dans les espaces périurbains et des personnes vivant dans les espaces ruraux.

Dans le périurbain, où il y a des taux de pauvreté plus faibles, nous constatons aussi des anneaux de richesse. Ce constat est très net à Montpellier, par exemple, avec des anneaux de richesse, des « couronnes » dirait l'Insee. Le plus grand nombre de revenus élevés se trouvent surtout dans les couronnes dans presque tout le territoire.

Dans le nouveau découpage du territoire, le seuil entre pôle urbain et couronne s'est déplacé. Une partie de l'ancienne banlieue est devenue un élément de la couronne, ce qui correspond bien à ces anneaux – j'avais appelé cela « l'anneau des seigneurs » parce que les centres, qui concentrent les pauvres et des gens peu aisés en raison du coût du foncier, se situent plutôt dans la moyenne ou en dessous de la moyenne en termes de revenus, alors que les périphéries sont plus aisées.

En matière éducative, avec d'autres chercheurs, nous avons étudié le Grand Est. Pour cela, nous avons fabriqué de nouvelles catégories, espaces à la fois peu peuplés et éloignés des villes. En analysant les résultats au brevet et au baccalauréat, nous ne constatons aucune différence en termes de performance selon les catégories de l'espace. L'éducation nationale fait donc son travail, y compris dans ces zones isolées. La seule vraie différence se situe dans la zone de Paris, où les disparités au sein de l'aire urbaine sont significatives. En Île-de-France, nous observons une poche rouge de résultats plus faibles en Seine-Saint-Denis, dans le nord des Hauts-de-Seine et une partie du Val-de-Marne, c'est-à-dire dans les quartiers les plus populaires de la région. On peut donc en conclure que l'éducation nationale ne fait pas son travail dans ces quartiers défavorisés. Les mêmes espaces sont touchés par un cumul de pauvreté, d'échec scolaire, de violences et de trafics. Le même constat se fait dans l'ancien

bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais. Il y a donc une double peine pour ces quartiers démunis dans la mesure où ils ont, morceau par morceau, des situations moins favorables mais qu'en plus cela fait « système ». Une école de l'échec scolaire, peu attractive, contribue à la déshérence et à la stigmatisation. Il faudrait se fixer comme objectif de justice de remplacer ce cercle vicieux par un cercle vertueux.

Dans les grandes métropoles, nous constatons un autre problème, contrepartie de l'attractivité : le prix très élevé du foncier. Ce prix du sol a des effets sur l'ensemble du niveau de vie et pas seulement sur le logement. Le salaire médian n'a pas la même signification selon le niveau des prix par région ou par aire urbaine.

J'ai réalisé une simulation simple sur trois cas où je somme le coût du logement et le coût de la mobilité. Dans le périurbain, le coût du foncier est nettement moindre mais celui de la mobilité est plus élevé. En prenant les situations d'un habitant du centre de Paris, d'un locataire de logement social en banlieue parisienne et d'un habitant à l'extrême de l'aire urbaine de Paris, nous pouvons constater que l'habitant du périurbain est à peu près dans la même situation que le locataire de HLM en banlieue et plutôt dans une meilleure situation que celui qui habite en centre-ville. Ce qui est intéressant, c'est le taux d'arbitrage, c'est-à-dire le rapport entre la marge que vous avez et votre revenu.

Pour terminer, j'ai réalisé une synthèse avec des spécialistes d'économie spatiale sur la productivité des grandes villes et les revenus des habitants. Dix métropoles concentrent 36 % de la population et 50 % du PIB. L'Île-de-France concentre 19 % de la population et 30 % du PIB. Le PIB par habitant en Île-de-France s'élève à 55 000 euros contre 33 000 euros pour la France entière, c'est une différence très significative en termes de productivité. Cependant, quand on regarde la situation en termes de revenus, les métropoles sont les plus pauvres. Le revenu moyen de la France métropolitaine s'établit à 20 000 euros pour 18 000 euros en Île-de-France. La vision classique qui consiste à dire que les villes sont riches et les campagnes pauvres est vraie en termes de productivité mais fautive en termes de niveau de vie.

**M. Denis Dessus, président du Conseil national de l'Ordre des architectes. –**

Je suis Ardéchois, j'ai une agence à Shanghai et j'enseigne également en Chine. Je connais donc bien la campagne et la métropole. Le Conseil de l'Ordre des architectes a mis en place sur son site une plateforme de la transition écologique et une université permanente de l'architecture et du cadre de vie où nous agrégeons la réflexion.

Je voudrais aborder le sujet de la temporalité. Le modernisme a permis une amélioration substantielle de l'hygiène, de la santé, de l'espérance de vie et de la vie culturelle. Mais cette démarche, en grande partie, productiviste a durablement pollué les sols, l'eau et l'air et nous précipite dans l'anthropocène, la destruction du vivant. Nous devons nous rendre compte de ce phénomène biologique, d'expansionnisme qui conduit à l'épuisement des milieux, pour adapter nos politiques, nos ambitions et notre façon de vivre à ce constat.

En termes d'aménagement du territoire, nous pouvons dire que l'agriculture industrialisée a limité les besoins de main-d'œuvre, abandonnant des milliers d'hectares cultivés aux landes et aux forêts, à l'extension de l'urbanisation et au mitage par les lotissements.

Les nouveaux modes de consommation et la recherche par les collectivités locales de taxes professionnelles et du mirage de la croissance d'emplois ont massacré les périphéries et les entrées de villes par l'implantation de zones commerciales et artisanales.

Avec l'arrivée des populations des campagnes et de l'immigration dans les années 1960, nous avons construit des silos de populations, regroupés dans des grands ensembles, aujourd'hui souvent dégradés et paupérisés.

Toutes ces zones monofonctionnelles représentent des échecs et ne prennent pas en compte la complexité réelle ni les supports du lien social. Ces erreurs urbanistiques sont peut-être l'opportunité de repenser nos villes.

Tout ce qui est réalisé sous couvert d'urgence et de réponse à un besoin immédiat – accueil de populations, relance de l'économie – mène à des erreurs. En architecture et en urbanisme, nous payons nos erreurs pendant des décennies, voire des générations. Penser l'aménagement du territoire vise à répondre aux besoins d'aujourd'hui mais aussi à ceux de demain.

Comment atteindre cet objectif d'équilibre et de cohésion des territoires dans des environnements en transformation sociologique et environnementale ? Beaucoup de personnes souhaitent vivre davantage à la campagne que dans les métropoles. Les leçons de la crise sanitaire sont un vrai propulseur et il faut que la révolution numérique nous permette de réinventer la vie dans les campagnes. Cela permettrait de désenclaver le territoire. Nos réseaux ferrés et routiers sont dans un état de dégradation avancé et il faut aussi réinventer les services publics, complètement obsolètes.

Nous devrions commencer par un diagnostic global de nos bâtiments publics pour imaginer la vie du XXI<sup>ème</sup> siècle. En Ardèche, nous avons de vrais problèmes de mobilité. Il est difficile d'attirer des salariés quand il faut une heure pour aller à l'hôpital et qu'il n'y a pas de train. Au bout de deux ans, ils partent. Par ailleurs, le tertiaire n'a aucune justification d'implantation au cœur des métropoles. Les sièges de sociétés installés à La Défense sont absurdes et ils seraient mieux là où l'immobilier coûte moins cher et dans un cadre de vie meilleur. Cette mutation arrive, il faut la préparer pour que tous les territoires s'adaptent.

L'habitat résilient au changement climatique est capable de relancer la transition écologique. Les architectes savent construire des bâtiments qui n'ont pas besoin d'être chauffés et rénover en étant profitable à l'écologie et à la biodiversité. Le plan de relance incite à une rénovation thermique où nos bâtiments sont recouverts de polystyrène et chauffés avec des grille-pains électriques, ce n'est pas la bonne approche pour concevoir le monde de demain.

Pour repenser nos villes, il nous faut des diagnostics holistiques de la ville, de sa géographie, de ses plantations, de son patrimoine, de ses handicaps. Il nous faut des documents d'urbanisme réalisés par des équipes pluridisciplinaires – sociologues, écologues, architectes, paysagistes – pour identifier et recréer les couloirs de biodiversité et revégétaliser sans occasionner de problèmes sanitaires. Nous pouvons influencer pour que les politiques aillent dans ce sens.

Nous ne devons pas sombrer dans la facilité de la vente à la découpe de l'espace public, modèle international des villes asiatiques, que nous n'avons aucun intérêt à reproduire. Les villes et les métropoles ont leur place, il faut les réparer et les rendre vivables. Cette

transformation doit être guidée par l'intérêt général et non par le profit. Les élus ont un rôle fondamental à jouer. C'est pourquoi nous avons travaillé avec Emmanuelle Wargon sur un pacte national pour la relance de la construction durable. Le zéro artificialisation net ne veut pas dire tout arrêter, cela signifie adapter la ville, construire, déconstruire, transformer la ville.

J'en profite, puisque je suis devant des élus, pour signaler le frein que constituent le millefeuille décisionnel et le problème de la gouvernance. Comment aménager le territoire avec cinq structures politico-administratives pour gérer le même territoire ? La décentralisation est une bonne chose mais elle comporte beaucoup d'effets pervers.

Toutes les zones mono fonctionnelles constituent une erreur mais aussi une chance pour demain. Toutes les ZAD, les ZUP, les ZAC etc. qui ont artificialisé des centaines de milliers d'hectares et qui ont détruit des patrimoines qui avaient mis des siècles à se constituer sont à reconquérir. C'est là où il faut reconstruire la ville, reconstruire les friches, redévelopper du logement et de l'activité. Nous avons des terrains artificialisés et nous ne pouvons faire que mieux.

Je voudrais également évoquer Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, qui a souhaité que la future vague de rénovation de nos villes définisse une conception holistique de la ville. Cette rénovation prendrait en compte tous les paramètres sociaux, architecturaux, écologiques, artistiques, ce que la présidente appelle un nouveau « Bauhaus », pour lancer un mouvement moderne au bénéfice de toutes les populations. C'est une autre ambition que de mettre du plastique et du polystyrène sur nos bâtiments. Nous avons besoin d'une vision claire pour aménager nos territoires.

**M. Pierre Veltz, ingénieur, sociologue et économiste.** – Je voudrais dire avant tout, en matière de relations entre les métropoles et le reste du territoire, qu'il faut refuser l'idée d'un bloc métropolitain d'un côté, homogène, qui s'oppose à un bloc périphérique. Les métropoles ne sont pas homogènes. En termes de création d'emplois, cinq métropoles – Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Lyon – dans l'ouest du pays affichent des taux de croissance de l'emploi salarié exceptionnels, tandis qu'une dizaine sont en dessous de la moyenne nationale pour la croissance de l'emploi.

Deuxièmement, contrairement à l'image courante, l'essentiel de la pauvreté et les inégalités les plus fortes sont dans les métropoles. Je suis particulièrement inquiet de l'aggravation des inégalités au sein des grandes régions urbaines, à Paris, Lyon, Marseille ou Toulouse où il n'y a en réalité aucune redistribution, aucun mécanisme de régulation des inégalités n'existe en effet à cette échelle.

De même, les territoires non métropolitains sont très divers. Je suis frappé par une mosaïque étonnante de zones péri-urbaines et rurales, dont certaines se portent très bien en dehors de l'attraction de la métropole. Vous avez cité la Vendée, je pense aussi à la zone de Chaumont, en Haute-Marne, avec un pôle dynamique autour des prothèses et il y en a beaucoup d'autres. En réalité, certains territoires périphériques se portent très bien et d'autres se portent moins bien parce que les habitants et les entreprises les ont quittés, plus que l'État qui les aurait abandonnés. Les chiffres d'accès aux services publics n'y sont pas très différents rapportés à la population. Évidemment, il reste le problème de la densité, qui est très difficile à résoudre.

Troisième point à souligner : il est temps de sortir de cette réflexion en termes d'opposition entre territoires, pour réfléchir en termes de coopération. Nous parlons de métropoles prédatrices ou locomotives. Ces métaphores ne sont pas justes.

En revanche, il existe un potentiel très important et en partie inexploré de création de valeur économique et sociale et d'emploi dans des coopérations qui restent à inventer entre les territoires métropolitains et les territoires environnants. Dans les domaines de l'écologie, des nouvelles énergies, de la valorisation des espaces naturels, les complémentarités sont évidentes. Il en existe aussi dans le domaine économique. L'industrie est située aujourd'hui essentiellement dans des zones peu denses alors que les services sont regroupés plus largement dans les métropoles. Il existe des avantages mutuels à développer des formes de réciprocité.

Enfin, s'agissant de l'économie et de l'emploi, le problème n'est pas seulement celui de la répartition, mais plutôt de la transformation profonde de notre économie et les enjeux de la mutation écologique. Nous devons inventer un nouveau modèle écologique et économique global en termes globaux, sans opposer l'écologie à l'économie, dans le cadre de ce que l'on appelle la transition écologique et que j'appellerais plutôt la bifurcation écologique.

Le combat écologique doit se traduire par la possibilité de continuer à créer de bons emplois. Le discours sur la désindustrialisation massive de la France est très convenu. Il faut le relativiser. La production industrielle continue à augmenter fortement en France. Les pertes d'emploi sont essentiellement liées aux gains de productivité mais, ce qui est important, c'est que l'industrie se renouvelle. Au plus fort de la crise de 2008, nous avons continué à créer des emplois et de nouveaux cycles. Notre système industriel vit un renouvellement profond.

Pour terminer, cela a été évoqué par Valérie Jousseume, un nouvel imaginaire se développe, avec un tournant localiste qui valorise fortement l'économie de proximité, l'économie à courts rayons, les circuits courts. Ce nouvel imaginaire est lié à la mutation globale de nos valeurs, notamment dans la jeunesse. J'observe un contraste étonnant entre le dynamisme de certains territoires et la morosité nationale. Ces économies de proximité sont innovantes, elles viennent largement de la société civile. Cependant, il est illusoire de penser qu'elles sont suffisantes pour assurer la transition écologique, la décarbonation, la meilleure gestion des ressources à l'échelle nationale. Il s'agit là d'une illusion romantique. Ces économies sont très utiles et réactives mais insuffisantes pour inspirer le changement de paradigme auquel nous sommes appelés. Pour l'assurer, je pense que nous avons besoin d'une nouvelle pensée de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale, avec des grands projets dans les transports, l'économie circulaire etc.

**M. Didier Mandelli, président.** – Je vous remercie pour cette hauteur de vue qui nous permet d'appréhender les sujets. Vous avez utilisé à plusieurs reprises le terme d'imaginaire, apportant une approche davantage sociologique ou philosophique au débat. Nous avons aussi besoin de ces éclairages et de cette pensée.

**M. Louis-Jean de Nicolaj.** – Dans notre rapport de 2017 *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, nous nous sommes inquiétés, avec mon collègue Hervé Maurey, des effets sur la cohésion sociale et territoriale de la concentration de la croissance démographique et économique dans les métropoles, qui proposent des fonctions dites supérieures (formation, recherche, finance). On constate en effet que les effets induits

par l'activité des métropoles sur leurs territoires voisins sont complexes, différenciés et contrastés. Et nous ne sommes pas les seuls. La mission « nouvelles ruralités » lancée à la demande du Gouvernement et qui a débouché sur la présentation d'un « Agenda rural », avait notamment proposé de renforcer la logique de coopération entre les métropoles et leurs territoires ruraux avoisinants *via* la contractualisation. Comment, selon vous, peut-on lier redynamisation de la ruralité et processus de métropolisation ?

Deuxième point, la Cour des comptes vient de souligner dans son rapport sur les finances publiques locales de 2020, que les objectifs de rayonnement des métropoles se sont peu traduits dans les faits jusqu'à maintenant, que les métropoles peinent à monter en puissance et que les dispositifs incitatifs (pactes État-métropoles, contrats de réciprocité) ont été peu mobilisés. Pourtant, les opportunités de coopération sont très nombreuses car les complémentarités sont réelles entre ruralités et villes : je pense par exemple aux mobilités, à l'alimentation, à la santé ou encore à l'accès aux services publics.

Alors, comment faire pour que l'activité et la richesse produite dans les métropoles irriguent et se diffusent sur les territoires voisins et réciproquement ? Et quels outils permettraient selon vous de renforcer la coopération entre métropoles et territoires ruraux voisins ? Faut-il envisager une stratégie de réimplantation de certains services publics, universités, centres de formation dans les territoires ruraux selon vous ?

Ma question suivante concerne le réseau intermédiaire des petites villes et villes moyennes, qui structure notre pays. Le Gouvernement s'est récemment engagé, à travers l'ANCT, dans un programme baptisé « Petites villes de demain ». Pensez-vous que cette maille territoriale est pertinente ? Comment donner les clés de réussite à ce tissu hybride entre l'urbain et le rural par rapport aux métropoles ?

Enfin ma dernière question concerne les « petites » métropoles. Au sein des 22 villes bénéficiant du statut légal de métropole, on constate un rapport de superficie de 1 à 22 entre la plus petite et la plus grande et un rapport démographique de 1 à 9.

Dans le même temps, le Commissariat général à l'égalité des territoires constatait un clivage entre les métropoles de plus de 500 000 habitants, dont le dynamisme est fort, et celles de moins de 500 000 habitants, dont la situation est plus contrastée et la capacité d'entraînement plus faible. Je pense par exemple à Brest, Nancy, Dijon, Clermont-Ferrand, Rouen, Orléans ou Metz.

Comment expliquez-vous ces différences ? L'une des faiblesses de ces métropoles de taille plus réduite que leurs « grandes sœurs » pourrait résider dans un manque de connexion entre elles. Les grandes villes de France sont généralement bien reliées à Paris mais l'interconnexion entre métropoles mériterait d'être renforcée. Pour aboutir à un « polycentrisme » efficace, qui avait été théorisé par la Datar, comment, par quels moyens, faudrait-il renforcer les liens entre ces métropoles de taille plus modeste selon vous ?

**M. Stéphane Demilly.** – Je reviens aux besoins primaires de Maslow : se nourrir, se vêtir et se soigner. Je voudrais vous entendre sur les injustices, les inégalités d'accès aux soins, de plus en plus criantes dans notre pays. On ne peut pas habiter la campagne et avoir tous les avantages de la ville, je l'entends mais la persistance des inégalités territoriales de santé, observées depuis longtemps et documentée par de nombreux rapports, y compris ici au Sénat, représente de mon point de vue une vraie bombe à retardement dans un contexte de progression de l'espérance de vie, de l'augmentation de la demande de soins et face à l'enjeu

de la dépendance. Je rappelle que nous avons 227 000 médecins sur le territoire national dont 45 % libéraux, la part des hospitaliers ne cesse de progresser, donc dans les grandes villes, et un tiers des médecins ont plus de 60 ans. Ce problème de démographie médicale ne fait que commencer. Par ailleurs, comment expliquer qu'il y ait quatre fois plus de dentistes, à population égale, dans les Alpes-Maritimes que dans le Somme ? Les mêmes inégalités existent pour les dermatologues, les gynécologues, les cardiologues et les ophtalmologues. La moyenne d'attente pour obtenir un rendez-vous chez un ophtalmologue est de 80 jours. Que nous conseillez-vous, forts de vos constats académiques, pour rééquilibrer nos territoires ?

**M. Éric Gold.** – Je souhaiterais insister sur les enjeux de l'habitat et de la construction en matière de développement territorial. La densification a été pour partie la règle ces dernières années. Depuis un an, la crise a mis en lumière des besoins différents et montré l'attractivité soutenue des zones rurales qui possèdent moins de services et davantage de difficultés de déplacement, des zones où la puissance publique est moins présente. Nous l'observons par exemple avec l'aménagement numérique, les lignes SNCF dégradées et la désertification médicale. Une autre demande est apparue pour des logements différents qui permettent de travailler, de faire école, de pratiquer une activité sportive. Cela pose des questions, surtout si la crise perdure ou si d'autres crises apparaissent. D'après vous, faut-il revoir le modèle ou l'échelle des documents stratégiques tels que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ? Et les documents d'urbanisme actuels qui en découlent sont-ils de véritables outils de rééquilibrage territorial selon vous ?

**M. Rémy Pointereau.** – Je vous remercie pour vos interventions très intéressantes. Madame Jousseume, vous avez questionné la volonté des habitants à la campagne de « vivre dans la modernité ». Certains y travaillent et ils souhaitent de la modernité, des réseaux, des infrastructures, de la téléphonie etc. D'autres désirent y trouver de la tranquillité et un art de vivre, travaillant parfois en ville. Certains autres ne veulent pas d'odeurs ni de bruit. Des chartes de bon voisinage seraient nécessaires, entre les agriculteurs, les habitants, les entreprises. Comment trouver le bon équilibre ?

Pour monsieur Levy, j'ai une question sur les injustices et la pauvreté. Vous dites qu'elle se situe dans les centres urbains mais il y a aussi les invisibles dans nos campagnes, qui portent un sentiment d'abandon. Ils sont parfois à l'origine du mouvement des gilets jaunes qui additionnent tous les « moins » : moins de mobilité, moins de services publics, moins de commerces, de médecins, de téléphonie mobile, d'emploi... On nous avait dit que les métropoles allaient permettre d'engager un ruissellement mais vers la ruralité mais on ne le constate pas. Comment faire en sorte de renforcer l'attractivité de la ruralité ? Faut-il une discrimination positive sur le plan fiscal ou des charges, en s'appuyant par exemple sur les zones de revitalisation rurale (ZRR) ? Est-il possible d'agir par des relocalisations pour créer de l'emploi en milieu rural et instaurer de nouveaux cercles vertueux ?

Enfin, pour monsieur Dessus, l'urbanisation pose un problème aujourd'hui avec la volonté de regrouper la population dans les villes. Les SCoT et les PLUI ne permettent plus de construire dans nos communes rurales car les surfaces constructibles sont interdites. Il s'agit là aussi d'une inégalité.

**Mme Valérie Jousseume.** – Je voudrais pointer le fait que vous posez des questions avec des lunettes réglées sur les problématiques de l'équipement. Je le dis sans jugement mais vous regardez les choses à partir de l'imaginaire de la modernité. L'équipement représente une vision hiérarchique de l'aménagement du territoire. Nous pourrions réfléchir avec l'approche de l'imaginaire du tourisme et de la qualité du cadre de

vie. Cette vision plus régionale permettrait de comprendre par exemple l'inégalité du nombre de dentistes entre les Alpes-Maritimes et la Somme. Par ailleurs un nouvel imaginaire émerge, pas anti moderne mais alter moderne, un rêve de changement. J'insiste sur le pouvoir puissant de l'imaginaire. Le rêve est en la première matérialisation.

En ce qui concerne les petites et moyennes villes, je pense que l'imaginaire qui émerge les revalorisera. Les espaces ruraux sont désirables pour une partie de la population mais une autre partie s'intéresse aux villes petites et moyennes. Elle ne souhaite pas qu'elles soient équipées comme des grandes villes mais souhaite y trouver une qualité du cadre de vie et un autre modèle de sociabilité et de développement, un autre paradigme. Les villes moyennes doivent être équipées notamment en numérique mais il faut aussi repenser la mixité, la qualité architecturale, la beauté dans l'aménagement. Il faut aussi considérer l'aspect culturel, le désir d'une vie qui ne soit pas une vie de la production, de consommation, de l'absence de lien. Avec ces trois aspects, équipement, cadre de vie et type relationnel de notre civilisation, les villes moyennes possèdent beaucoup d'atouts. Il ne faut pas rester uniquement dans une approche centrée sur l'équipement.

**M. Pierre Veltz.** – Nous avons évoqué le sujet de la contractualisation et des formes de réciprocité à développer. Je pense que c'est la seule voie.

Nous n'allons pas redessiner les périmètres de nos métropoles. Cependant, notre vision de la ville est très médiévale. Même l'Insee part de critères de densité du bâti pour définir nos territoires, alors que ce n'est qu'un critère parmi d'autres et que la réalité de nos territoires est beaucoup plus diffuse. Les espaces naturels et les petites villes périphériques font parfois entièrement partie des systèmes métropolitains.

S'agissant de la contractualisation, nous avons besoin de dispositifs qui impliquent fortement la société civile, le monde associatif et le monde économique. Beaucoup de liens et de créations de valeur peuvent être développés en connectant mieux les économies métropolitaines et péri-métropolitaines. Nous devons traiter les sujets de l'alimentation, dans les domaines de l'énergie, de l'écologie, des ressources naturelles. Il faut ouvrir le champ, être créatifs. Il y a énormément d'opportunités et de champs à investir.

Par exemple, dans le domaine économique, il y a une distinction forte entre la « *French Tech* », le monde des petites entreprises appelées *start-up*, chouchoutées par le Gouvernement à juste titre, et la « *French Fab* », les activités industrielles. Ces activités plus traditionnelles ne survivront que si elles se renouvellent. Certaines PME dans les périphéries ou les villes moyennes sont confrontées à des difficultés de digitalisation. Parallèlement, vous avez dans les grandes villes des écosystèmes de jeunes qui sortent des universités et qui développent de nouvelles technologies. Ces deux mondes ne communiquent pas. Ce serait intéressant de les connecter.

**M. Hervé Gillé.** – Au-delà des constats sur la nécessité de la coopération, pouvons-nous aller plus loin sur les nouvelles stratégies à imaginer entre les métropoles et les autres territoires dans une approche de complémentarité ? Quelles compensations pertinentes pourraient être travaillées, par exemple en matière de carbone, dans une approche gagnant-gagnant ? Des métropoles vont avoir besoin de trouver des compensations carbone. Certaines coopérations sont installées pour développer des stratégies de productions alimentaires à proximité des métropoles, où les territoires peuvent trouver un bénéfice. Par rapport à ces dépendances réciproques, quelles stratégies pourrions-nous mettre en place selon vous ?

La planification territoriale repose aujourd'hui sur de grands schémas directeurs de type schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), déclinés à l'échelle des territoires par des ScoT plus ou moins intégrateurs, des plans locaux d'urbanisme et intercommunaux (PLUI), des Plans climat, air énergie territoriaux. Quel regard critique portez-vous sur ces outils et quelles seraient vos propositions d'évolution ?

Enfin, nous avons évoqué les différents niveaux des collectivités. Nous ne travaillons pas souvent, dans notre pays, l'approche de la subsidiarité et donc les questions de délégation de compétences. Celle-ci peut permettre de dépasser la notion de niveau de collectivités locales pour mettre en place ces projets. Quel regard portez-vous sur ce sujet ?

**M. Joël Bigot.** – Madame Jousseume, vous dites qu'il faut sortir des cadres mentaux habituels. Pensez-vous que les transferts de population observés suite à la crise sanitaire sont appelés à se perpétuer ? Étant donné l'envolée des prix de l'immobilier dans la périphérie de la région parisienne, je pense que ce problème est amené à durer. Ne pensez-vous pas que cet exode urbain à bas bruit posera des problèmes en termes d'équipement – je garde mes lunettes d'équipementier ? Faut-il que les élus du périurbain se dotent de nouveaux services publics ? Pensez-vous que l'aménagement du territoire doit faire l'objet d'une politique volontariste, c'est-à-dire accompagner les populations vers ces nouveaux cadres de vie ? Enfin, pour vous, existe-t-il une taille critique des métropoles ?

**M. Olivier Jacquin.** – Merci pour l'organisation de cette table ronde et vos interventions d'esprits brillants. Ma question concerne la régulation du prix du foncier. Vous avez fait le constat d'un écart puissance 10 du prix du foncier ainsi que de la ségrégation spatiale qu'elle engendre. Cependant, parmi les solutions que vous avez évoquées, la nécessité de réguler le prix du foncier est absente. Je bute sur ces questions depuis que je m'intéresse aux politiques d'aménagement du territoire. La France est devenue un pays de rente foncière et immobilière. La révolution française a permis d'obtenir le droit de propriété. Cependant, face à ce problème, personne n'affirme qu'il faut réguler le prix du foncier. Demain, dans le Grand Paris, des Franciliens s'enrichiront uniquement parce que leurs logements sont à côté d'une future gare. Nous n'avons pris aucune mesure sur les plus-values immobilières. Cette ségrégation sociospatiale est insupportable. Ma question s'adresse à monsieur Lévy : comment peut-on avoir une politique de cohésion des territoires sans réguler fortement le prix du foncier ?

**M. Ronan Dantec.** – Je trouve ces analyses brillantes extrêmement stimulantes même si je constate des conclusions différentes et une fragmentation qui demeure.

Madame Jousseume, quels sont les outils de mesure de satisfaction de la population française par rapport à son lieu de vie ? Quel pourcentage de la population vit là où elle voudrait vivre ? J'ai été frappé par le fait que le périurbain n'est pas la zone la plus pauvre mais elle concentre cependant l'expression d'une aigreur politique et d'une insatisfaction de vie à travers le vote Rassemblement national. Quelqu'un peut-il m'aider à dépasser cette contradiction ?

Par ailleurs, dans l'état actuel des compétences du millefeuille institutionnel français, sur quel levier peut-on jouer, État ou collectivités, pour améliorer la coopération et créer cet équilibre d'aménagement du territoire ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je m’adresse à Valérie Jousseaume : doit-on viser la satisfaction des désirs ou l’expression des droits ? Que pensez-vous notamment du livre d’Henri Lefebvre, « Le droit à la ville », qui affirme que la ville est le lieu du droit à la liberté, à l’individualisation, à la rencontre, à l’expression et à la traduction de nos valeurs de la République ?

De façon plus générale, comment réconcilier les métropoles et leur environnement rural ? Comment passer d’une logique de domination à une logique de coopération ? Je signale que l’ANCT vient de sortir un rapport intitulé *Coopérations entre métropoles et territoires environnants : quels facteurs de réussite ?*.

Nous sommes dans une phase d’expérimentation avec les contrats de réciprocité. Faut-il inscrire dans la loi l’obligation de ces contrats ? Faut-il aussi inscrire dans la loi une nouvelle gouvernance englobant les espaces environnants des métropoles ainsi que de nouveaux mécanismes financiers, notamment de réciprocité fiscale et de mise en commun de moyens, ce que l’on appelle aussi le partage des compétences « métiers » ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Dans la métropole de Lyon, nous étions habitués aux analyses du regretté Florent Dessus. Ma première question porte sur l’aménagement. Comment cadrer le phénomène d’expansion urbaine et des grandes agglomérations ? Voilà dix ans, dans la métropole de Lyon, que j’entends qu’il faut densifier la ville mais la métropole continue de s’étaler grandement à l’est. Comment peut-on remettre au goût du jour un développement que l’on appelle en « grappes de raisin » ?

Ma deuxième question porte sur la cohésion : comment rendre attractifs les territoires ruraux sans s’appuyer sur l’expansion des zones urbaines ou renforcer leur dynamisme ? Ne faut-il pas arrêter de penser le territoire en termes d’aires d’influence urbaine pour envisager la complémentarité des territoires dans leur fonctionnement et leur développement ?

Enfin, j’ai une question sur l’environnement : l’empreinte écologique ne désigne-t-elle pas la responsabilité des métropoles vis-à-vis des territoires ?

**M. Jean-Claude Anglars.** – Madame Jousseaume, vous avez utilisé le mot d’alter modernité. Ce terme a-t-il un rapport avec l’altermondialisme ? En matière d’imaginaire collectif, vous avez développé ce que nous appelions il y a un trente ans la « renaissance rurale » avec les concepts de droit au village et de sentiment d’appartenance. Pouvez-vous nous apporter des précisions ?

**Mme Nadège Havet.** – La crise sanitaire a modifié nos usages. Que pensez-vous des nouvelles modalités de vie créées par cette crise ? Sont-elles selon vous durables ? Plus largement, l’aménagement du territoire futur peut-il être construit autour d’une fiscalité incitative avec une dotation globale de fonctionnement (DGF) qui prendrait en compte les charges de ruralité ?

**M. Denis Dessus.** – Merci à Gilbert-Luc Devinaz pour ses mots. En ce qui me concerne, je n’ai pas de retour sur l’agenda rural, je ne peux rien en dire. Les programmes « Actions Cœur de ville » et « Petites Villes de demain » fonctionnent. Ce dernier programme permet surtout l’apport d’un salarié pour monter des dossiers, ce qui signifie en creux que nos petites collectivités n’ont plus les moyens pour agir sur leur propre aménagement.

Les déserts médicaux ruraux sont liés à un problème de démographie des médecins mais surtout au désert d'équipement hospitalier. Nous payons l'absence d'analyse en coût global pour la gestion d'un service public. Il manque des sociologues dans les agences régionales de santé (ARS)... Le coût des déplacements pour aller jusqu'à l'hôpital doit être pris en compte dans l'analyse économique. L'analyse actuelle nous amène dans le mur et nous le constatons.

En ce qui concerne les enjeux de la construction, la densification est la règle et les documents d'urbanisme ne permettent plus de construire dans les campagnes. Je rappelle que ces documents d'urbanisme expriment votre politique en termes d'aménagement. Il faut les faire évoluer avec des équipes pluridisciplinaires, mobiliser plus de compétences, afin d'obtenir des outils mieux adaptés à nos territoires. Ces documents ne doivent pas traduire uniquement des possibilités de construction mais aussi des possibilités d'évolution, pour le confort des citoyens, notamment l'été avec les pics de chaleur, la biodiversité etc. Nos documents ont bien évolué mais ils sont encore trop centrés sur des questions de zonage. Il faut penser la mixité.

Il faut du temps pour traiter la régulation du prix du foncier... Les élus ont intérêt à maîtriser leur foncier, à imposer un prix de sortie. Il existe par ailleurs un potentiel de milliers d'hectares dans nos villes à transformer, avec les zones d'aménagement commercial notamment, qui peuvent décompresser le coût du foncier. Il y a d'autres solutions, il est également possible de déconnecter la propriété foncière de la propriété du bâti.

Comment limiter le développement urbain ? Comment passer du zéro artificialisation au zéro étalement net ? Une volonté politique claire est nécessaire et les élus doivent être assistés par des équipes pluridisciplinaires. Il est possible de redensifier les lotissements pour éviter le mitage des campagnes.

La crise sanitaire dure depuis un an et nous n'avons pas adapté nos bâtiments aux risques épidémiques comme je le réclame depuis le 20 mars 2020. Comment se fait-il que nos lieux de travail, nos hôpitaux, nos Ehpad, nos écoles ne soient pas adaptés au risque épidémique ? Pourquoi la ventilation n'est pas modifiée ? Pourquoi ne crée-t-on pas des sas de désinfection ? Pourquoi n'intègre-t-on pas ces transformations dans les plans de relance ?

**M. Pierre Veltz.** – J'ai relevé une question sur la contractualisation qui me paraît essentielle. Je ne pense pas qu'il faille l'inscrire dans la loi. Tout ne peut pas être réglé par des normes. Je crois qu'il faut créer des forums très ouverts et pas seulement au sein du monde politique. Nous allons découvrir de multiples interdépendances qui existent déjà et qui sont sous-estimées, ainsi que des façons de les renforcer. Nous avons une vision trop fermée et segmentée du territoire.

Le foncier est un bien stratégique et rare mais il n'est pas régulé car il est lié au droit de propriété. La métropolisation crée une économie de rentes. Les inégalités de revenus en France ont moins progressé que dans d'autres pays, contrairement aux inégalités de patrimoine alimentées par l'envolée du prix du foncier. Sur le Grand Paris, nous avons imaginé une mécanique de régulation de la plus-value autour des gares express, mais cela n'a pas été mis en place et nous sommes dans le libéralisme total.

Sur le sujet évoqué des empreintes carbone, cela n'a pas de sens de calculer une empreinte au niveau d'une métropole. L'empreinte importée par la consommation des habitants est bien supérieure à l'empreinte directe. Il faut une vision élargie aux espaces ruraux environnants. La piste des compensations carbone serait une piste intéressante.

Sur les questions d'habitat et de densité, il existe une contradiction entre le discours sur la densité dominant et la volonté de village et de maison individuelle. Les urbanistes détestent les maisons individuelles. Il est pourtant possible de développer des maisons individuelles ou de l'habitat intermédiaire assez dense. Le drame n'est pas l'étalement en lui-même mais les formes qu'il a prises. Ces zones d'habitat pourraient être suffisamment denses pour accueillir des pôles de services et des transports en commun, comme en Allemagne. En France, nous avons des idées générales à appliquer partout, alors qu'il faudrait davantage de souplesse.

**M. Jacques Lévy.** – De nombreux problèmes liés à la santé dans les territoires résultent de problèmes structureaux, comme l'existence d'un secteur 1 et d'un secteur 2, particularité française. Un médecin qui souhaite gagner de l'argent a intérêt à chercher des poches de revenus élevés. Les zones qui n'offrent pas cet avantage souffrent d'une absence d'offre médicale, notamment de spécialistes. Nous constatons des déserts médicaux sur la totalité du territoire, qu'il soit peuplé ou pas, notamment dans les banlieues populaires. Le corporatisme a créé le *numerus clausus* pour limiter la concurrence. De la même manière, le peu de place pour les professions intermédiaires a empêché la création d'outils de santé publique dans des villes moyennes. Il serait possible de répondre à la demande en permettant une montée en puissance des infirmières ou de professions médicales intermédiaires.

J'en viens au sujet du ruissellement. Si les villes sont davantage productives, ce n'est pas parce qu'elles captent des richesses mais parce qu'elles les produisent. Il n'y a aucune raison pour qu'elles le compensent, pour qu'elles paient une dette. Je suis plutôt adepte des théories du développement endogène. En France, nous attendons tout de l'État. L'avenir, à mon sens, se situe dans l'idée que chaque lieu possède ses avantages, ses ressources, ses potentialités qu'il doit cultiver et valoriser. La solidarité est nécessaire mais dans une logique de projet. La redistribution publique de biens privés peut avoir du sens pour assurer un socle de biens premiers, mais l'enjeu aujourd'hui est de coproduire des biens publics, comme l'éducation, la culture, l'urbanité. L'essentiel des politiques publiques doit consister à organiser cette production. Les acteurs individuels y participent, avec leurs attentes et leurs imaginaires.

Par exemple, il est illusoire de croire qu'en augmentant l'allocation de rentrée scolaire, l'échec scolaire diminue. Ce serait plus productif de donner aux établissements les moyens de développer un projet éducatif dans une logique de coproduction avec les enseignants et les élèves. Nous vivons dans une société d'individus, leurs attentes sont essentielles. C'est à partir de ces attentes que des projets locaux peuvent être construits.

Pour conclure, je pense qu'il faut définir les bons périmètres pour les solidarités publiques du type contrat rural-urbain. Une gouvernance à l'échelle des aires urbaines inclurait le périurbain et ses espaces agricoles. Dans l'aire urbaine de Paris, vous avez 13 millions d'habitants et un très grand espace agricole, un bon périmètre pour une solution intelligente d'agriculture urbaine. Il suffirait de doter la Région Ile-de-France de pouvoirs métropolitains. Créons un gouvernement urbain à la bonne échelle et les éléments de réciprocité prendront spontanément leur place.

Enfin, concernant le prix du sol, il est un indicateur de la valeur des lieux, lié à l'intervention d'une multitude d'acteurs. Cette valeur est produite par la société dans son ensemble. Le foncier coûte plus cher dans les villes car celles-ci sont plus productives. Le foncier ne doit pas être vu comme de la pure spéculation. La taxe foncière pourrait être le nouvel impôt local de base qui remplacerait la taxe d'habitation et apporterait aux collectivités

un outil d'action. Un propriétaire foncier bénéficie d'une production accumulée par la société depuis des siècles, il semble normal qu'il paie une cotisation pour privatiser cet avantage.

**Mme Valérie Jousseau.** – J'essaie dans mon livre d'établir une généalogie entre les ruralités paysannes, modernes, et les ruralités en émergence que j'appelle bohèmes, traduisant le Nouveau monde. Je relie ce Nouveau monde à la demande d'une autre culture. Selon moi, ce courant en construction n'a pas de récit cohérent et agrège trois mouvements : le mouvement écologiste, les résistances paysannes et un mouvement altermondialiste qui dénonce le capitalisme tardif.

Je pense que l'effet Covid va persister car il n'est que l'accélérateur d'un mouvement plus ancien. Le processus d'urbanisation de la révolution industrielle est achevé. Je ne nie pas le poids des métropoles en effet de taille, mais l'observation des migrations internes à la France en taux relatif nous montre que les auréoles métropolitaines se développent jusqu'aux années 1990. Cependant, depuis les années 1990, on constate une attraction migratoire du sud et de l'ouest. Les métropoles n'apparaissent plus sur la carte des taux migratoires.

Quant à la satisfaction des cadres de vie, des enquêtes ont été réalisées par le collectif Ville Campagne dans les années 2000, qui montraient que les gens étaient satisfaits de vivre à la campagne alors qu'émergeait déjà un rêve de retour à la campagne. Je vous encourage à lire l'enquête de Maisons familiales rurales et de l'IFOP. Au-delà de l'aspect individuel de la satisfaction de son environnement de vie, l'attachement à un lieu est proportionnel à l'estime de soi des groupes sociaux qui l'habitent. Plus le changement d'imaginaire revalorisera un imaginaire rural et micro urbain, plus le taux de satisfaction des gens qui habitent la ruralité augmentera.

Pour finir sur le droit à la ville et le droit au village, j'ai parlé des besoins humains fondamentaux et non de la satisfaction des désirs. Ces besoins sont inconscients, psychologiques, non pyramidaux. Le droit à la ville s'appuie sur le fait que la modernité nous permet de satisfaire nos besoins fondamentaux de protection, de survie, de statuts, de rencontres. J'interprète la question du droit au village comme la demande de satisfaction des besoins humains fondamentaux hors des cadres de la modernité.

Derrière le droit au village, je mettrai quatre idées : le droit au village appelle la protection des corps, de la santé, de l'air respiré, des environnements, ainsi que la protection sociale, car nous assistons à un démantèlement des protections sociales collectives. Deuxièmement, il appelle la protection des cerveaux, de repos des cerveaux. Je pose ici la question du lien entre aménagement et santé mentale dans un contexte de révolution numérique qui prédit une rétraction spatio-temporelle. Troisièmement, le droit au village pose la question du lien, car nous sommes dans une société de déliaison, où tout est « marchandisé ». Il faut travailler sur le lien, sur le désir de convivialité. Enfin, il s'appuie sur un désir du sens collectif. En cela, l'aménagement n'est pas d'équiper un territoire, il traduit la matérialisation de représentation du monde. Nous voulons avoir une vie qui a du sens.

**M. Didier Mandelli, président.** – Je remercie les intervenants pour la qualité de leurs interventions.

*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 17 mars 2021**

- Présidence de M. Jean-François Longeot -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**« Quel bilan tirer pour l'attractivité des territoires concernés plus de dix ans après la réforme de la carte militaire ? » - Audition de Mme Line Bonmartel-Couloume, déléguée à l'accompagnement régional, du ministère des armées**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons notre cycle de travaux sur l'aménagement du territoire. Je remercie Didier Mandelli d'avoir présidé notre commission pour l'audition de la semaine dernière, en mon absence.

Avant de traiter notre sujet du jour, je voudrais rendre hommage à Yannick Berbérian, ancien maire de Gargilles-Dampierre dans l'Indre et ancien président de l'Association des maires ruraux (AMRF), décédé le 9 mars dernier. Je salue devant vous son engagement pour la valorisation de la ruralité et au service des élus.

Aujourd'hui, nos travaux porteront d'abord sur les conséquences de la réforme de la carte militaire sur l'attractivité et le dynamisme des territoires concernés puis nous reprendrons nos échanges sur la métropolisation à 10h30.

Pour débiter, nous avons le plaisir d'accueillir Madame Line Bonmartel-Couloume, déléguée à l'accompagnement régional (DAR) du ministère des armées. Madame Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées, a eu un empêchement de dernière minute et nous prie de bien vouloir l'excuser.

Les restructurations des sites de la défense engagées en 2008 ont conduit à d'importantes mutations de nos territoires. Cette réforme visait à répondre aux besoins opérationnels des armées. Elle a conduit à la fermeture de 82 unités entre 2008 et 2015 et au transfert d'une quarantaine d'autres dans le cadre d'opérations de densification.

Certaines communes ont donc vu l'armée partir sans retour, si j'ose dire, quand d'autres ont vu la présence des militaires se renforcer.

Cette réforme prévoyait la suppression de 54 000 postes, avec pour conséquence des pertes d'emploi et d'activité, mais également une baisse du marché immobilier, une diminution de la base fiscale locale et donc une moindre faculté d'équipement public pour les territoires concernés. En somme : un défi important et une source de déstabilisation pour le tissu économique et social ; il est même susceptible d'entraîner un cercle vicieux de déclassement.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat avait relevé, dans un rapport d'évaluation de 2012, que cette réforme atteignait tout juste son objectif, qui était de « faire aussi bien avec moins ».

Pour ce qui entre dans le champ des compétences de notre commission, nos collègues soulignaient un enchevêtrement cacophonique des zonages de soutien et des points de friction géographique.

Ce sujet nous intéresse tout particulièrement, car le Gouvernement a confié à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), en lien avec les associations d'élus locaux et l'Insee, un travail de réflexion sur l'évolution des zonages de soutien au développement des territoires ruraux.

La réforme de la carte militaire est donc un « cas pratique » très intéressant, compte tenu de ses conséquences sur l'aménagement et l'attractivité de nos territoires.

Pour soutenir les territoires touchés par ces restructurations, l'État a en effet mis en place un nouveau zonage – les « zones de restructuration de la défense » (ZRD) – et deux outils contractuels : les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR). Dans ce cadre, plusieurs exonérations fiscales et sociales peuvent être déployées ainsi que des subventions, des cessions d'emprises militaires et des dotations, que ce soit par les collectivités territoriales dans une large mesure et par l'État.

Dans un rapport de 2014, la Cour des Comptes relevait l'« *impact mal mesuré et quasiment négligeable des mesures fiscales* » et un manque de lisibilité du dispositif pour les entreprises, constatant un faible recours aux différents outils accessibles.

Plus de douze ans après cette réforme, il nous paraît donc intéressant et nécessaire de recueillir des éléments de bilan sur cette politique et d'envisager son avenir. Et ce d'autant plus que les questions soulevées rejoignent celles qui se posent lorsque nous étudions d'autres zonages comme les zones de revitalisation rurale (ZRR) ou encore les bassins d'emploi à redynamiser (BER).

La gouvernance des zonages et leur portage politique pourraient également évoluer à terme, si j'en crois les propositions formulées tant par le rapport inter-inspections de juillet 2020 commandé par le Gouvernement que par nos collègues sénateurs. Je pense notamment à Rémy Pointereau – auteur d'un rapport sur les ZRR avec des collègues de la commission des finances – et à Louis-Jean de Nicolaÿ, qui était rapporteur de la proposition de loi portant création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Avant de vous laisser la parole, j'ai deux questions à vous poser. D'abord, peut-être pourriez-vous rappeler les principaux chiffres sur le sujet : les territoires concernés, le nombre total de contrats de restructuration signés, les financements mobilisés par l'État et les collectivités sur l'ensemble de la période de restructurations ?

Ensuite, selon vous, quels sont les grands enseignements de cette réforme du point de vue de l'accompagnement territorial et des restructurations ? Quels ont été en particulier les points forts et les points à améliorer ou les points de vigilance ? Quels sont les avantages et les inconvénients des zonages mis en place et des mesures associées ?

Je vous cède à présent la parole pour un propos liminaire, qui vous permettra notamment de traiter ces trois premières questions.

**Mme Line Bonmartel-Couloume, déléguée à l'accompagnement régional, du ministère des armées.** – Merci, Monsieur le Président. Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

je vous remercie de m'avoir invitée à cette audition. Afin de mettre en perspective quelques éléments, je préciserai en propos introductifs que la période entre 1997 et 2007 a consacré la professionnalisation des armées et la consolidation d'un modèle d'armées professionnelles complet mais dans un format réduit. Cette période a été marquée par des restructurations, des dissolutions, des transferts géographiques et des réorganisations qui touchaient essentiellement les formations des forces, à savoir les régiments, les bases aériennes et les unités navales. Le soutien était peu concerné sur cette période.

En 2008, la révision générale des politiques publiques a conduit à repenser fondamentalement le soutien logistique, technique et administratif du ministère. À la réduction homothétique de la période précédente a succédé une internalisation des commandements, directions et services de soutien avec, notamment, la création des bases de défense ainsi qu'une rationalisation réduisant leur empreinte territoriale.

La loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 prévoyait la réduction de 45 888 postes. La réforme a entraîné une adaptation importante de l'organisation et de la répartition des unités militaires sur le territoire national pour garantir la pleine disponibilité opérationnelle. Elle s'est traduite par la dissolution ou le transfert de plus de 110 formations, unités ou états-majors, dont 72 de l'armée de terre, 22 de l'armée de l'air, 2 de la marine nationale et 14 pour les services communs, c'est-à-dire les commissariats, les services de santé et les directions des systèmes d'information.

Dans le rapport annexé à la LPM, le paragraphe 3.5 précise quels seront l'accompagnement social des restructurations, le dispositif d'accompagnement territorial et la politique d'accompagnement immobilier. Je reviendrai sur ces éléments.

La loi de programmation militaire pour 2014 à 2019 prévoyait une réduction de 33 675 équivalents temps plein (ETP). Les menaces terroristes pesant depuis 2012 puis la vague d'attentats de 2015 ont conduit l'exécutif à réduire à - 6 918 postes la déflation initialement prévue au titre de la LPM.

La période 2014-2019 a vu huit mesures de dissolution marquantes, à savoir deux pour l'armée de terre, notamment à Châlons, cinq pour l'armée de l'air comprenant entre autres Varennes-sur-Allier, Drachenbronn-Birlenbach, Dijon, Châteaudun et le transfert de l'école de chasse de Tours vers Cognac et une pour le commissariat des armées. Les mesures d'accompagnement social et économique des restructurations sont précisées, comme pour la période précédente, dans le rapport annexé au paragraphe 7.2.

À la suite de la revue stratégique de 2017, la loi de programmation de 2019-2025 consacre une remontée en puissance des fonctions opérationnelles de la cyberdéfense, de l'espace, de l'enseignement et de la protection avec un accroissement net d'effectifs de 6 000 postes.

Pour autant, cet effort consenti par la Nation s'accompagne d'un effort interne de poursuite de la rationalisation tant des fonctions opérationnelles que des services de soutien, permettant de dégager des effectifs supplémentaires, expliquant la poursuite des réorganisations. La montée en puissance d'un véritable pôle cyber sur l'agglomération rennaise, la création d'un commandement de l'espace centré essentiellement sur Toulouse et le regroupement de l'essentiel des fonctions ressources humaines (RH) des armées à Tours sont ainsi notamment prévus au titre des créations et des densifications de sites.

En revanche, si le dispositif d'accompagnement des personnels subsiste dans cette LPM, le dispositif d'accompagnement des territoires, dans l'hypothèse de fermeture, n'y figure pas. Il apparaît que sur les années récentes, les réorganisations ont amené à un accroissement des effectifs sur plusieurs sites. Je rappelle à cet égard l'implantation de la 13<sup>e</sup> demi-brigade de la Légion étrangère sur le plateau du Larzac, le développement de la filière cyber à Rennes, l'espace à Toulouse et le renforcement des fonctions RH à Tours.

La circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 pose le principe d'une aide globale à la redynamisation des territoires concernés par les mesures de redéploiement des armées. Elle prévoit un ensemble de mesures, dont des mesures d'accompagnement social, un accompagnement économique par la redynamisation des territoires et la création d'emplois dans le cadre des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) lorsqu'une perte d'au moins 200 emplois est constatée. Des plans locaux de redynamisation (PLR) sont également prévus pour une perte d'au moins 50 emplois. Elle prévoit également des modalités adaptées de cessions des emprises, notamment des dispositifs de cessions à l'euro symbolique, des mesures d'aides aux entreprises pour favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques, la mobilisation d'un fonds d'accompagnement des communes ainsi qu'un programme de délocalisation des administrations centrales pour compenser les pertes d'emplois. Des mesures d'exonération fiscale et sociale ont en outre été mises en œuvre dans les communes reconnues en zones de restructuration de défense (ZRD).

Le financement de l'ensemble de ces mesures était prévu dans les LPM successives. Pour vous rappeler quelques éléments chiffrés, 320 millions d'euros – dont 20 millions d'euros pour les Outre-mer – ont été alloués pour la période 2009-2014 afin de financer les mesures d'accompagnement économique et de restructuration, à concurrence des deux tiers en provenance du Fonds pour les restructurations de défense (FRED) soit 213 millions d'euros et d'un tiers par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) géré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) puis par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Pour la période 2014-2019, le fonds a été abondé de 150 millions d'euros, dont 100 millions d'euros pour le FRED.

Ces moyens ont permis la signature de 64 contrats de redynamisation des sites de défense et de PLR entre 2009 et 2019, aboutissant à des actions favorables au développement des territoires. Ces contrats sont conclus et pilotés entre l'État et les acteurs locaux concernés, sous l'égide du ministère des armées et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, qui en suivent la mise en œuvre et l'exécution, notamment dans le cadre du comité technique interministériel.

Au 31 décembre 2020, 55 contrats sont clos, mais pour 26 d'entre eux, l'exécution de certaines actions, en particulier les plus complexes, se poursuit. Les 29 autres sont des contrats soldés dont la totalité des actions est achevée et pour lesquels l'ensemble des crédits de paiement a été consommé.

À cela s'ajoutent les 9 contrats « vivants », qui correspondent aux 8 CRSD dessinés en 2009 et 2016 à la suite des restructurations les plus récentes, à savoir la Polynésie française, Varennes-sur-Allier, Luxeuil-les-Bains, Châlons-en-Champagne, avec un double dispositif, Dijon, Creil et Drachenbronn-Birlenbach.

Le dernier contrat de redynamisation de site de défense a été signé au titre de la LPM de 2014-2019 pour la fermeture de l'élément « air » attaché de Châteaudun. Il a été

signé le 30 décembre 2019 avec des crédits correspondants de 5 millions d'euros, dont 2,725 millions d'euros de FNADT.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** –Merci, Madame, pour vos propos liminaires. Lorsque l'on conduit des programmes de développement local, il est souvent dit que la performance de l'entreprise est liée à la performance de l'environnement local dans lequel elle est implantée, dans la mesure où cette entreprise puise dans son environnement les ressources nécessaires à son développement, notamment les ressources humaines, technologiques et immobilières. Sur Cherbourg, par exemple, nous avons connu à travers le PLR un dialogue constant et assez constructif entre le délégué aux restructurations de la défense et les établissements locaux de défense, les sites et l'environnement. Nous avons désormais l'impression que ce dialogue s'est quelque peu refermé, car les sites de défense fonctionnent en vase clos. Ainsi, comment assurer le dialogue permanent avec les sites de défense ? Un exemple concret : nous nous sommes posé la question de développer un projet local commun avec les armées dans le domaine de la restauration collective, mais nous nous sommes rendu compte de la complexité de cette contractualisation avec les armées. Il manque des correspondants pour fluidifier les relations entre les sites de défense et les environnements locaux.

**M. Stéphane Demilly.** –Comme l'a rappelé le président Longeot, en 2008, dans un contexte budgétaire contraint par le ministère des armées, le Gouvernement lançait la réforme de la carte militaire qui prévoyait la suppression de 54 000 emplois. Cependant, cette réduction n'était pas homogène dans l'ensemble des régions, les plus affectées ayant été celles du nord-est du pays.

Les conséquences économiques pour les territoires concernés, qui étaient déjà fragiles, ont été « compensées » par un accompagnement souhaité de l'État, de l'Union européenne et des entreprises à hauteur de 1,1 milliard d'euros. Dès 2008, une circulaire indiquait que les futurs dispositifs de redynamisation des sites avaient pour objectif difficile, je cite, de « recréer à terme un nombre d'emplois par site équivalent aux départs imputables au ministère de la défense ».

Ma première question est donc la suivante : à ce jour, sommes-nous parvenus à compenser les pertes économiques subies par ces territoires déjà fragiles ? Disposez-vous d'un chiffrage précis, je pense aux emplois directs, indirects et induits et aux réductions de recettes fiscales et la baisse du marché de l'immobilier ? On pourrait penser que le compte n'y est pas. Les mesures de compensation publique mises en œuvre étaient à l'époque variées – j'ai en tête ce qu'il s'est passé à Metz et la situation des centres de formation militaire à Bitche ou à Bordeaux ou encore la réhabilitation de sites militaires historiques comme Verdun – et certains sites ont subi plus fortement les conséquences de ces suppressions de postes.

En 2014, la Cour des comptes intervenait déjà sur le sujet en soulignant que les effets étaient incertains en termes d'emplois et de dynamisme pour un grand nombre de projets. Ma seconde question est donc : face à l'insuffisance des résultats constatés, y a-t-il d'autres compensations publiques à l'étude actuellement et quelles solutions complémentaires sont, le cas échéant, envisagées ?

**Mme Line Bonmartel-Couloume.** – Concernant l'ouverture des sites de défense, le ministère des armées accompagne en effet les territoires concernés dans la durée afin de permettre leur développement, y compris lorsque les contrats sont clos. Sur les sites qui ont été restructurés, le ministère poursuit son intervention. Sur les autres sites, la question de

l'ouverture du ministère et des emprises du ministère sur les autres activités se fait localement. Nous engageons des travaux actuellement pour renforcer notre lien avec les acteurs locaux, je pense notamment aux entreprises.

Je rappelle que le ministère des armées effectue de nombreux achats. Les acheteurs du ministère tentent ainsi de solliciter les entreprises, qui n'ont pas forcément pour habitude de travailler avec le secteur public, en leur présentant les nombreux domaines et marchés dans lesquels elles pourraient mener des activités en collaboration avec le ministère. Parmi ces domaines figurent notamment l'alimentation et les infrastructures dans lesquelles il est possible de recourir à des petites et moyennes entreprises.

Comme vous le savez, le ministère a mis en place des pôles « Atlas » dans l'optique de permettre aux militaires et à leur famille d'accéder à un certain nombre de services. Par l'intermédiaire de ces pôles, il est apparu que les ressortissants du ministère des armées exprimaient les mêmes besoins que les habitants de la commune d'implantation de leur base aérienne ou de leur régiment par exemple. De fait, le ministère tente de travailler en collaboration avec les maisons « France services », par exemple pour avoir des temps partagés d'un représentant de la caisse d'allocations familiales (Caf), et avec l'ANCT dans le cadre du programme « Petites Villes de Demain », à l'exemple de Mourmelon-le-Grand. Nous avons des choses à bâtir ensemble, pour assurer ce lien entre nos implantations et les collectivités. Le ministère travaille en outre sur les projets alimentaires territoriaux (PAT), dans une logique de circuits courts, un exemple de projet engagé pour être au plus près des territoires.

Concernant la création d'emplois, j'ai demandé qu'un bilan des contrats signés et des créations d'emplois me soit présenté. Il était prévu, dans les objectifs des contrats, que 39 000 emplois aidés soient créés à l'aide de crédits correspondants. Sur ces 39 000 emplois prévus, 23 000 ont effectivement été créés. Je précise qu'il s'agit d'emplois aidés, à savoir d'emplois directs. Les emplois indirects et induits ne figurent pas dans ces chiffres. Le nombre de 23 000 correspond à un nombre « soles » *a minima*. Je souhaite ainsi qu'une étude plus globale soit conduite afin d'évaluer précisément l'impact du départ des armées de certains territoires, mais je peux vous confirmer que de nombreux emplois ont été créés sur d'anciens sites militaires. L'analyse ne pourra être menée sur les 64 sites concernés, mais il s'agira de prendre quelques sites en exemple.

Au sujet de la compensation des emplois publics, il est vrai que certains contrats prévoyaient cette disposition et que tous les contrats n'ont pas pu être honorés à la hauteur des attentes initiales. Toutefois, à l'heure actuelle, l'un des exemples de compensation d'emplois publics peut être illustré par l'implantation de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) sur d'anciens sites, à l'instar de ce qui s'observe à Châlons. Un pôle s'installera au cours des prochaines années à l'intérieur d'une ancienne caserne militaire.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci. Il serait en effet intéressant d'obtenir les résultats de cette étude afin de déterminer si les impacts ont été positifs ou négatifs. Nous pourrions, pour ce faire, vous entendre une seconde fois.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Merci, Madame, pour cette présentation très intéressante. En tant que membre du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), mes questions porteront plus particulièrement sur la gouvernance de cette politique. Quel regard portez-vous sur le fonctionnement des comités de sites présidés par les préfets de région pour piloter localement l'accompagnement de ces restructurations ? Comment envisagez-vous l'avenir du portage politique et institutionnel de

ce zonage ? Faudrait-il confier son pilotage à l'Agence nationale de cohésion des territoires selon vous ? À ma connaissance, il n'existe pas aujourd'hui de structure de gouvernance dédiée aux ZRD, laquelle s'effectue plutôt dans une logique de coopération souple entre votre délégation et le ministère de la cohésion des territoires *via* l'ANCT.

Enfin, ma dernière question porte sur l'articulation des ZRD avec d'autres types de zonage déjà évoqués. Une analyse des différentes communes couvertes par les ZRD montre qu'environ 2 % d'entre elles ne bénéficient d'aucun autre zonage (zones de revitalisation rurale, "Action cœur de ville", "Territoires d'industrie", *etc.*). Au contraire, près de 100 communes sont concernées par quatre ou cinq zonages différents. Avez-vous constaté des différences entre les communes couvertes par plusieurs zonages de soutien et celles couvertes par aucun ou un seul zonage dans leur capacité à se redresser après le départ de l'armée ? Comment améliorer la coordination et la complémentarité des dispositifs, voire de les rassembler ?

J'ajoute une dernière question annexe relative à la base aérienne de Tours puisque j'ai entendu que celle-ci accueillait un pôle dédié aux ressources humaines. Cette base aérienne sera-t-elle encore en mesure de réceptionner des vols privés, notamment assurés par des compagnies aériennes telle Ryanair par exemple ?

**Mme Marta de Cidrac.** – 'En tant que sénatrice des Yvelines, je constate que des PLR ont été mis en œuvre sur le plateau de Satory à Versailles et ils ont été très utiles pour le réaménagement du secteur Ouest en particulier. Étant donné que les PLR sont plus faiblement dotés que les contrats de redynamisation et qu'ils ont une échelle souvent plus large, quel est l'impact des PLR par rapport aux contrats ? Quelle est en réalité l'articulation existant entre ces deux dispositifs ? Pourquoi, dans certains cas, le PLR est-il privilégié par rapport au contrat ?

**Mme Line Bonmartel-Couloume.** – Au sujet de la gouvernance et de l'organisation des comités de site, je précise que chaque restructuration est précédée, dans le cadre de la signature du contrat, d'une rencontre entre le préfet et les acteurs locaux. Ainsi, ce dernier invite notamment les représentants des collectivités locales concernées, les entreprises, les chambres consulaires et les différents services de l'État afin d'évaluer l'ensemble des actions à mener pour permettre au territoire de se reconverter.

Pour tous les sites concernés par un CRSD, une étude de l'Insee est systématiquement réalisée pour mesurer ce que représente le départ des armées. Ces études nous serviront à tirer le bilan à terme des conséquences, notamment en termes d'emploi, du départ de l'armée d'un territoire. Le comité de site est donc réuni avant la signature du contrat puis se réunit par la suite selon une régularité qui dépend de l'état d'avancement du contrat. Au début de l'exécution de ce dernier, les réunions sont particulièrement fréquentes afin que l'ensemble des questions que les élus se posent sur le devenir du site puisse être abordé. À Châlons-en-Champagne par exemple, les réunions se tiennent une fois par mois. À Châteaudun, où les travaux ont également été engagés, les réunions sont aussi très régulières. Au début du contrat, il est important que les réunions se déroulent de manière fréquente et régulière. Par la suite, les réunions peuvent être espacées de plusieurs mois. La crise sanitaire a évidemment compliqué la situation. Des comités se sont tenus par audio et visioconférence, de même que pour la validation des documents de façon numérique.

Le travail avec l'ensemble des pôles de l'ANCT est excellent. Actuellement, il n'y a pas de validation de nouveaux contrats, mais des avenants sont validés en comité technique

interministériel et pilotés par l'ANCT. Le ministère des armées a surtout des échanges avec l'ANCT sur de nombreux autres sujets, à l'exemple des projets relatifs aux « Petites Villes de Demain » ou encore « Territoires d'industrie » que j'évoquais précédemment. Nous entretenons un fonctionnement excellent avec les équipes de l'ANCT.

Concernant, les zones de restructuration de défense et leur cohérence avec les autres types de zonage, je dois avouer que je n'ai pas d'éléments sur la pertinence des zonages entre eux. J'ai pu constater que les dispositifs étaient assez complexes pour les ZRD et nécessitaient de communiquer auprès des élus et des entreprises et de valoriser la possibilité des élus locaux de délibérer. Lorsque les entreprises ne sont pas suffisamment incluses dans les processus de délibération, les dispositifs ne fonctionnent pas. Il est nécessaire de rappeler que les entreprises ont la capacité d'avoir recours aux dispositifs d'exonération sociale et fiscale. L'information doit donc être partagée.

À Châlons-en-Champagne, les informations passent très bien et à chaque réunion du comité de site, le préfet demande à la direction départementale des finances publiques de faire un point. Les données dont nous disposons attestent que les dispositifs ont fonctionné grâce au partage de l'information. Nous espérons pouvoir mettre en place les mêmes dispositifs à Châteaudun afin que les entreprises puissent s'implanter en sachant qu'elles peuvent bénéficier d'exonérations fiscale et sociale. Je pourrais, si nécessaire, revenir plus précisément sur les ZRD, mais je ne dispose pas d'éléments plus précis concernant la cohérence et l'articulation avec d'autres zonages.

À propos du pôle RH renforcé à Tours, les services RH de l'armée de terre et de la marine sont implantés dans des casernes en centre-ville tandis que les services RH de l'armée de l'air sont localisés sur la base aérienne. Toute la partie aéronautique de cette base aérienne sera transférée aux collectivités locales afin que ces dernières puissent continuer d'assurer des activités aériennes.

**Mme Angèle Préville.** – Merci, Madame, pour vos explications. Je souhaite savoir si un bilan sera dressé afin d'évaluer les conséquences sur les communes et les villes où des activités militaires ont été enlevées. Je pense notamment aux conséquences en termes d'évolution de la population, mais aussi de fermeture d'écoles, de commerces et de services publics. À l'inverse, quel bilan tirer concernant les zones où les activités militaires ont été renforcées ? Une augmentation de la population dans ces localités apparaît-elle ? Au sujet des emprises, qui sont parfois cédées à l'euro symbolique, existe-t-il un accompagnement assuré par le ministère des armées pour valoriser ces terrains artificialisés ? Y a-t-il un bilan sur la valorisation de ces terrains ? Pouvez-vous nous citer des exemples d'anciens terrains militaires qui ont pu être réutilisés pour un usage civil ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – Dans le prolongement de la question qui vient d'être posée, je précise qu'en tant que sénateur de la Mayenne, j'ai connu le départ de Laval du 42<sup>e</sup> régiment de transmissions, qui était constitué d'un millier de militaires sur environ 50 hectares. La Mayenne a donc été affectée il y a dix ans par la réforme de la carte militaire. L'espace concerné a été cédé à l'euro symbolique aux collectivités locales et un espace à vocation sportive et culturelle est en cours de construction. Depuis, son potentiel foncier a été exploité et de nouvelles administrations et activités se sont installées, à l'instar d'établissements d'enseignement supérieur dans le domaine de la santé, d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ou encore des équipements communaux. Des annonces de délocalisations d'administration centrale ont été faites, je pense au réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et nous attendons de

nouvelles annonces. Le territoire se veut attractif pour accueillir de nouvelles administrations et activités. Ma question porte sur le suivi en termes de compensation en emploi et en termes de valorisation financière. Le terrain est certes cédé à l'euro symbolique à la collectivité, mais lorsque celle-ci revend une parcelle pour un projet privé, une part doit revenir à l'État. Avez-vous à ce jour une évaluation du montant total de ces fonds qui sont rétrocédés à l'État et de leur emploi ? Je souhaite savoir si ces fonds sont par la suite utilisés pour favoriser le développement des territoires.

**Mme Line Bonmartel-Couloume.** – Les CRSD concernent généralement des périmètres restreints, qui correspondent à des intercommunalités et à des zones qui ont subi une perte d'au moins 200 emplois. Les PLR sont prévus pour des pertes de l'ordre de 50 emplois et s'appliquent sur des périmètres plus larges, pouvant atteindre l'échelle du département. Une carte vous a été diffusée. Elle permet de voir l'état d'avancement de l'accompagnement des restructurations. Les PLR sont sur une plus grande échelle. Les CRSD correspondent à des restructurations lourdes, à l'instar de la fermeture de bases aériennes qui ont parfois pu entraîner la cession à des collectivités locales de terrains de 400 à 500 hectares.

Concernant le bilan du départ des armées de certains territoires, des études sont menées par l'Insee pour évaluer l'ensemble des emplois concernés, à savoir les emplois directs, indirects et induits. Aujourd'hui, nous avons besoin de savoir où nous en sommes. Des études ont été commandées. Elles concernent les emplois et la population ; la fermeture de classes scolaires est par exemple prise en compte.

À propos des territoires où les activités militaires ont été renforcées, notamment les quatre pôles de Tours, Toulouse, Rennes et du Larzac, des études ont systématiquement été menées avant l'implantation de l'armée. À Rennes plus précisément, nous avons observé la capacité du territoire à accueillir les développements du ministère en termes d'emplois dans le domaine du cyber et regardé si on allait pouvoir recruter sur place. Nous avons regardé si le renforcement de la présence de l'armée n'allait pas entraîner de tensions dans les écoles ou encore sur le marché du logement.

Dans le Larzac, une étude similaire a été menée. Nous avons mesuré le poids économique, pour les entreprises locales, de l'implantation de la 3<sup>ème</sup> demi-brigade de la Légion étrangère. Je pourrai bien sûr vous transmettre les liens renvoyant à ces études, qui permettent de voir les conséquences de l'implantation des militaires et de leurs familles.

Au sujet des cessions à l'euro symbolique et de la valorisation des terrains, dispositif qui avait été prévu initialement en loi de finances pour 2009 puis corrigé et complété en loi de finances pour 2015, il s'agit d'une cession en l'état des terrains aux collectivités, avec un complément de prix différé en cas de revente. Si la collectivité revend le terrain, on déduit l'ensemble des frais engagés par la collectivité et la différence est partagée entre l'État et la collectivité. Je n'ai pas le chiffre précis en tête.

Les cessions à l'euro symbolique intervenues entre 2009 et fin 2020 sont au nombre de 132 emprises cédées, pour une surface de 33 millions de mètres carrés soit environ 3 344 hectares de terrains qui ont systématiquement été valorisés. Nous avons toujours une évaluation faite par le service des Domaines, qui représentait en l'espèce 300 millions d'euros.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Il serait en effet intéressant d’avoir des précisions à ce propos, car la question de Guillaume Chevrollier est importante. Madame Filleul souhaite compléter une question posée précédemment.

**Mme Martine Filleul.** – ‘L’expérience que j’ai connue sur mon territoire avec la conversion de la base aérienne 103 à Cambrai et notre débat d’aujourd’hui tendent à montrer que l’on envisage la conversion de ces sites militaires uniquement avec le prisme économique. C’est tout à fait fondamental, mais je m’étonne que ces sites ne soient pas vus comme des opportunités environnementales et comme des possibilités d’avoir des projets innovants de ce point de vue. Dans le cas de la base 103, il est prévu la réalisation d’un site logistique tout à fait intéressant, mais qui a fait l’objet d’un traitement environnemental « classique » ; je dirais alors que l’importance des surfaces aurait dû nous conduire à avoir plus d’ambition sur le plan environnemental. Serait-il envisageable de faire preuve de plus d’innovation dans ce domaine ?

**Mme Line Bonmartel-Couloume.** – Il est vrai que le prisme économique est important puisque quand les armées quittent un territoire, des emplois sont perdus. Toutefois, concernant les opportunités environnementales et les projets innovants de protection de l’environnement, ce sont les acteurs du terrain, à savoir les élus, qui sont force de proposition. Nous avons des projets où des espaces sont conservés en terres agricoles ou en espaces protégés. Des bases aériennes ont parfois été transformées en terres agricoles ou en espaces protégés. Certains sites ont également donné lieu à la création de champs de panneaux photovoltaïques. Le prisme écologique fait donc aussi partie de nos préoccupations.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci de ces échanges. Vous pourrez en effet nous faire parvenir un certain nombre de documents, notamment cartographiques, afin de compléter vos réponses. Je constate que ce sujet des restructurations est important. Certaines collectivités ont dû faire preuve d’imagination afin de réhabiliter les sites et d’empêcher les fermetures de commerces et des services publics. ’

*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 24 mars 2021**

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

La réunion est ouverte à 9 h 00.

**Audition de Mme Laure de la Raudière, présidente de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (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 10 h 45.*

- Présidence conjointe de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale -

*La réunion est ouverte à 16 h 50.*

**Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement - Audition commune avec la commission des lois de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice (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 18 h 5.*

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

La réunion est ouverte à 18 h 45.

**Audition de Mme Bérengère Abba, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargée de la biodiversité (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 20 heures.*

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

**Mercredi 10 mars 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 09 h 30.*

### **Audition de M. Jean-Pierre Obin, ancien inspecteur général de l'Éducation nationale**

**M. Laurent Lafon, président.** – Monsieur Obin, nous vous remercions d'avoir accepté cette invitation et cet échange avec les membres de la commission. Vous êtes l'un des premiers à avoir soulevé la question du respect de la laïcité dans les établissements scolaires et des tensions générées par des manifestations d'appartenance religieuse. Votre premier travail, au nom de l'inspection générale, date de 2004. Vous aviez remis ce rapport à votre tutelle. Plus récemment, en 2020, vous avez écrit un ouvrage intitulé « comment on a laissé l'islamisme pénétrer l'école ». Seize années plus tard, vous avez publiquement pris la parole pour dénoncer un certain nombre de phénomènes constatés dans les écoles. Il sera important pour nous de savoir comment la situation a évolué entre 2004 et 2020.

Avez-vous des recommandations à faire ? Je sais que vous insistez beaucoup sur la formation des enseignants et des personnels de l'Éducation nationale à la laïcité. Ce sujet nous préoccupe également. Notre collègue Jacques Gersperrin avait d'ailleurs dans son rapport budgétaire de novembre dernier insisté sur la nécessité de renforcer cette formation. Il y a quelques semaines, le ministre de l'Éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, vous a confié une mission sur ce thème. Pouvez-vous nous en préciser le périmètre et peut-être nous exposer l'ébauche de quelques pistes de réflexion ?

Cette audition se déroule dans le cadre de l'examen du projet de loi confortant les principes de la République, lequel ne prévoit pas de disposition spécifique de lutte contre l'intégrisme dans l'école publique. Est-ce une omission ou pensez-vous qu'il n'y a pas besoin d'un dispositif législatif sur le sujet ?

Sans plus tarder, je vous donne la parole.

**M. Jean-Pierre Obin, ancien inspecteur général de l'Éducation nationale.** – Merci de m'avoir invité. J'en suis honoré. Je vais d'abord m'attacher à dresser un panorama très synthétique de la manière dont l'école en est arrivée à un point que je juge de plus en plus inquiétant. J'en prends conscience tous les jours dans le cadre de ma mission. Par rapport à la période où j'ai écrit mon livre, 2018-2020, les choses ont encore empiré. Chaque jour, de nouvelles enquêtes et de nouveaux travaux montrent que les choses s'aggravent particulièrement à l'école. La laïcité a perdu une bataille vis-à-vis de la jeunesse musulmane, qui est de plus en plus et très largement pénétrée par l'idéologie islamiste.

J'ai été nommé inspecteur général en 1990, mais j'ai toujours travaillé dans l'Éducation nationale, dans certains cabinets ministériels ou dans l'administration centrale. En 1989, l'affaire des foulards de Creil est le premier signe, que nous ne savions pas vraiment interpréter, de l'arrivée d'un certain nombre de prédicateurs dans les quartiers, qui

endoctrinent des jeunes, en particulier des jeunes filles, pour affirmer publiquement la présence, dans la communauté musulmane, d'une idéologie à laquelle ils invitent l'ensemble des musulmans à se soumettre. Ce mouvement va s'accélérer au milieu des années 1990 avec la fin de la guerre civile en Algérie, l'amnistie dont les terroristes ont bénéficié et leur arrivée massive dans les quartiers en France. A cet égard, je vous invite à lire l'autobiographie de Bouchera Azzouz, qui raconte très précisément comment ces « blédards » – terme utilisé pour désigner les populations vivant dans les quartiers – arrivent à convaincre petit à petit les jeunes de se convertir à cette idéologie.

Au début des années 90, à l'occasion de la première guerre du Golfe, un certain nombre de chefs d'établissement de l'académie de Lyon m'ont signalé des cas de ce que l'on appellerait aujourd'hui de la radicalisation. Des jeunes n'ont plus peur de manifester leurs opinions. Ils tagguent les murs, crient des slogans et prennent le parti de Saddam Hussein contre la coalition arabo-occidentale.

En 1996, j'ai été confronté, en tant qu'inspecteur général, au nouvel antisémitisme. Lors d'une visite dans son établissement, un principal de collège de Lyon me dit que ses derniers élèves juifs ont été obligés de quitter son établissement. Je m'aperçois alors de ce phénomène, qui n'est pas propre à ce collège, à savoir que les élèves juifs sont victimes de violences verbales et physiques dans de nombreux établissements scolaires, si bien qu'ils partent vers l'enseignement catholique – l'enseignement confessionnel juif n'étant pas assez développé pour tous les accueillir – ou des établissements publics de centre-ville protégés. Ce sujet fait l'objet d'une véritable omerta parmi les services académiques de l'Éducation nationale. Ces élèves sont recasés de manière extrêmement discrète, sans que jamais ce scandale ne soit mis sur la place publique.

En 2002, avec la publication du livre « Les territoires perdus de la République », je prends conscience d'attaques qui visent des contenus d'enseignement : ouvrages de philosophie ou de lettres, théorie de l'évolution, sujets d'histoire-géographie... La question arrive sur la place publique avec la commission Stasi, la décision du Président Chirac et le vote de la loi interdisant le port des signes et tenues religieux ostentatoires dans les écoles et établissements publics. Xavier Darcos, à l'époque ministre de l'enseignement scolaire, confie à l'inspection générale le soin d'enquêter dans les établissements scolaires sur les signes de manifestation d'appartenance religieuse. J'étais à l'initiative de cette demande, que le ministre a acceptée. Mon intuition est que la question du voile, qui polarise l'attention publique, n'est que l'arbre qui cache la forêt. J'ai l'intuition d'atteintes à la laïcité bien plus vastes, bien plus diverses. C'est ce qu'établit notre rapport, que le ministre de l'Éducation nationale de l'époque, François Fillon, a enterré. Ce rapport est resté enterré jusqu'en 2015 et aux attentats de janvier, lorsque Manuel Valls, alors Premier ministre, l'exhume et affirme publiquement que « *tout était déjà là* ». En fait, les choses ont bien empiré, dans beaucoup de domaines, pendant ces onze années. Peu de choses ont été faites si ce n'est de mettre la poussière sous le tapis.

Voici, rapidement brossée, l'évolution que j'ai vécue de la pénétration de l'islamisme dans l'école. Les acteurs concernés n'ont pas pris ce problème à bras-le-corps. Ils l'ont laissé se développer, si bien qu'aujourd'hui, la situation est difficilement maîtrisable.

La prise de conscience date de 2015. Beaucoup de recherches financées par des fonds publics et d'études commanditées par des acteurs privés ou associatifs, comme le comité nationale d'action laïque ou l'institut Montaigne, ont été menées. Le dernier travail,

commandité par la Licra et l'IFOP, a été publié il y a une semaine. Il donne des indications inquiétantes.

La première étude quantitative objective date de 2016. Elle est l'œuvre à l'Institut Montaigne de Hakim El Karoui. Selon lui, il en ressort qu'un quart des musulmans de France adopte des valeurs contraires à la République. Cette part est de 50 % parmi les plus jeunes. C'est la première fois que nous voyons apparaître cette rupture générationnelle entre musulmans, avec un rapport de un à deux, entre la jeune génération (15-25 ans) et les autres générations, sur les thématiques liées à l'islamisme.

En 2018, un sondage de l'IFOP pour le comité national de l'action laïque donne pour la première fois des indications chiffrées à partir d'un échantillon représentatif des enseignants français. Un autre sondage, beaucoup plus récent, donne des chiffres plus inquiétants. La principale manière dont les enseignants réagissent face à la pénétration de l'islamisme est l'auto-censure. 37 % des enseignants français déclarent s'être déjà auto-censurés. Dans le dernier rapport, qui fait suite à l'assassinat de Samuel Paty, cette proportion est passée à 50 %.

Une enquête très intéressante a été menée par Sébastien Roché, du CNRS de Grenoble sur le rapport à la loi des adolescents. Il s'agit du volet français d'une enquête européenne. 11 000 collégiens ont été interrogés. Cette enquête met en évidence, sur tous les *items*, une rupture entre les jeunes collégiens musulmans et les jeunes collégiens non-musulmans. Je vous citerai trois exemples.

« La femme est faite avant tout pour faire des enfants et les élever » : 16 % des collégiens sans religion, 30 % des catholiques et 41 % des musulmans sont d'accord avec cette affirmation.

« Une loi heurte tes principes religieux, que fais-tu ? » : 34 % des catholiques et 68 % des musulmans répondent qu'ils suivent leurs principes religieux.

« Les espèces vivantes sont le résultat de l'évolution » : 66 % des collégiens sans religion, 30 % des catholiques et 6 % des musulmans sont d'accord avec cette affirmation – et donc que l'enseignant dit vrai. Nous avons là une marque de l'influence obscurantiste de l'idéologie islamiste sur les jeunes musulmans.

En 2020, un sondage a été commandité par Charlie Hebdo et le comité Laïcité République. Je vous donnerai deux résultats significatifs. A la question « en général, faites-vous passer vos convictions religieuses avant les valeurs de la République ? », 40 % des musulmans répondent oui ; cette part est de 74 % chez les musulmans de moins de 25 ans. Par ailleurs, 29 % des musulmans et 45 % des 15-24 ans de confession musulmane sont d'accord avec l'affirmation « l'islam est incompatible avec les valeurs de la société française ». Cette question est régulièrement posée par l'IFOP. Traditionnellement, plus les personnes sont à droite et plus elles répondent « oui » à cette question. Les Français qui disent voter à l'extrême-droite sont les plus nombreux à approuver cette assertion. Les choses évoluant très vite, il est probable que plus de la moitié des jeunes musulmans pense que leur religion est incompatible avec la vie dans la société.

Voici maintenant quelques indications sur ce que déclarent les enseignants. Elles sont tirées d'un sondage de la fondation Jean-Jaurès de janvier dernier. Une majorité d'enseignants déclare avoir déjà rencontré des contestations de leur enseignement au nom de

la religion, dont 30 % des professeurs d'éducation physique et sportive. Arrivent ensuite l'histoire-géographie, les sciences de la vie et de la terre, les lettres, les arts... Aucune discipline n'est épargnée, mais dans des proportions différentes.

49 % des enseignants déclarent qu'ils se sont déjà auto-censurés afin d'éviter de possibles incidents, soit un enseignant sur deux. C'est 13 points de plus qu'en 2018. Les analystes appellent cela « l'effet Paty ». L'assassinat de Samuel Paty a créé un électrochoc dans la communauté enseignante. La crainte s'est installée plus largement qu'elle ne l'était déjà. Les enseignants décident de ne pas traiter des parties obligatoires du programme par peur de possibles incidents.

Un dernier sondage de l'IFOP pour la Licra a été publié la semaine dernière. Il a été mené auprès d'un échantillon représentatif de lycéens français. Selon les questions, de 80 à 90 % des jeunes lycéens musulmans expriment une conception punitive de la laïcité. Ils pensent que la laïcité est faite uniquement pour les contraindre. Ils y voient du racisme anti-musulman. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est qu'une partie des lycéens non-musulmans les suit dans cette appréciation, de sorte qu'une majorité des lycéens s'exprime pour la levée des contraintes liées à la religion dans les établissements scolaires. Une majorité s'exprime même pour que les fonctionnaires puissent manifester leur religion dans leur exercice professionnel.

Comment en sommes-nous arrivés là ? Selon moi, trois grands facteurs ont contribué à ce déni et au report du traitement de cette question. Le premier est la naïveté. Je m'y suis sans cesse heurté lorsque j'ai remis mon rapport. Au sein de l'Éducation nationale, des personnes m'ont affirmé que ce que je disais n'était pas vrai, qu'elles ne l'avaient pas vu, donc que cela n'existait pas. Je pense à d'anciens responsables académiques, à d'anciens recteurs ou à des inspecteurs d'académie. Nous avons bien écrit dans notre rapport que partout où nous sommes allés, les responsables n'étaient pas au courant de ce qu'il se passait, qu'il fallait descendre dans les classes pour que l'on nous expose la situation.

La lâcheté est un autre facteur. Certains avaient compris ce qu'il se passait, mais ils n'ont pas eu le courage de s'en emparer.

Enfin, le dernier facteur tient à la complaisance idéologique. Elle existe chez un certain nombre de responsables, à tous les niveaux, qui considèrent que les musulmans, qui sont des victimes, se défendent comme ils peuvent. Ils estiment que l'idéologie islamiste est ce qui cimenter leur ardeur révolutionnaire, qu'il faut encourager. Ces personnes considèrent qu'il existe un certain nombre de terrains, par exemple la lutte contre l'impérialisme ou le sionisme, sur lesquels il est possible de collaborer. Cela se rencontre encore beaucoup aujourd'hui, surtout dans les salles des professeurs à l'université, et même dans les centres de formation des enseignants.

La droite comme la gauche, qui ont été au pouvoir entre 2004 et 2015, ont laissé faire cette évolution, pour des raisons différentes que je développe dans mon livre.

Au sein de l'institution, les professeurs rencontrent un grand désarroi face à cette question. Ils ont le sentiment de ne pas être soutenus par leur hiérarchie. Lorsqu'ils sont confrontés à des incidents, ils n'en parlent pas, ou à leurs collègues. C'est d'eux dont ils attendent un soutien de proximité. Ils s'ouvrent peu à leur chef d'établissement, qu'ils soupçonnent d'être dans l'idéologie du « pas de vague » qui est bien répandue parmi cette catégorie de responsables. Du côté des responsables institutionnels, le sentiment qui

prédomine est celui qu'il faut apaiser les conflits. Face à des interlocuteurs qui peuvent apparaître déterminés, il faut chercher des compromis. Au fond, les principes de la République peuvent se négocier. Il est possible d'aménager des accommodements raisonnables

Nous ne serions probablement pas dans la situation qui est la nôtre aujourd'hui si nous avions eu le courage de traiter la question plus tôt.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur.** – Merci pour votre présentation très intéressante.

Si je résume votre pensée et vos écrits, vous portez un regard très critique sur l'action et la volonté du Président Macron de lutter contre le séparatisme. Vous citez d'ailleurs Henri Queuille dans l'introduction de votre livre : « il n'y a aucun problème urgent en politique qu'une absence de décision ne puisse résoudre. » Vous avez émis des doutes sur l'utilité de l'outil de signalement mis en place par Jean-Michel Blanquer en 2018 pour permettre aux enseignants de signaler les manquements au principe de laïcité dans les établissements. Vous dites que cet outil est imparfait et, surtout, que les signalements sont très peu nombreux. Cela rejoint l'auto-censure que vous avez évoquée. Que faut-il faire concrètement pour que les manquements à la laïcité soient plus visibles ?

Jean-Michel Blanquer vous a chargé de travailler sur la formation des enseignants au principe de laïcité. Où en sont vos travaux ? Que pensez-vous de l'article 1 *bis* qui prévoit un renforcement de la formation dans les Inspé (instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation) à la laïcité des futurs enseignants ?

Beaucoup de phénomènes ont cours depuis 2004. Je parle de la perception de la laïcité par les jeunes au sein des établissements. Vous faites une différence très nette entre le signifiant et le signifié. La loi de 2004 portait sur le signifié, c'est-à-dire sur la manifestation d'un attachement à une religion, plutôt que sur le signifiant qui est, par exemple, le voile ou la barbe. Cette perception est en train de glisser parmi les jeunes, mais aussi parmi les enseignants, ce qui est plus grave. Il en est assez peu question. Pourtant, il existe des manifestations de séparatisme parmi les enseignants eux-mêmes. Vous semble-t-il opportun d'étendre la prestation d'un serment républicain adopté à l'Assemblée nationale pour les policiers, gendarmes et l'administration pénitentiaire aux enseignants lorsqu'ils réussissent le concours ?

Vous dites que la pratique des certificats de complaisance en EPS est massive. Ce n'est pas du tout ce que disent les syndicats d'enseignants d'EPS. J'imagine que vous avez des éléments probants. Pensez-vous qu'il faille alourdir les sanctions envers les médecins qui établissent ces certificats de complaisance ? Faut-il davantage faire remonter les informations auprès des médecins scolaires, dont nous savons qu'ils sont en nombre insuffisant ?

Vous avez évoqué l'université. En 2004 et dans les années qui ont suivi, nous avons sans doute manqué une étape. Nous aurions dû aller voir à l'université ce qu'il s'y passait. Ici aussi, les perceptions et les descriptions sont très différentes entre les enseignants et les directeurs d'établissement, qui expliquent que cela se règle par le dialogue. Diriez-vous qu'il faut établir un marqueur de la laïcité à l'université ? Faut-il imposer une forme de neutralité, par exemple sur les temps de cours ?

**Mme Dominique Vérien, rapporteure.** – Concernant les sorties scolaires, pensez-vous que ce serait un apaisement ou, au contraire, un embrasement si nous parvenions à obtenir une neutralité, dans la mesure où les bénévoles de l'Éducation nationale doivent faire preuve de neutralité politique et religieuse lorsqu'ils sont présents dans les établissements, mais qu'ils n'auraient plus cette obligation lors des sorties scolaires ?

Par ailleurs, ne pensez-vous pas que le combat s'annonce compliqué ? Je crains que la télévision américaine n'ait gagné nos esprits, avec la notion très anglo-saxonne qui veille à respecter toute religion, et qui n'est pas du tout la notion de laïcité que nous connaissons. Comment ramener cette notion de laïcité au cœur de notre éducation de telle sorte que nous la considérions davantage comme un bienfait et une source d'émancipation que comme une contrainte ?

**M. Jean-Pierre Obin.** – Concernant le Président de la République, je pense qu'il a évolué sur la question. Il défend des conceptions qui ne sont pas tout à fait celles avec lesquelles il est arrivé au pouvoir. Il a sans doute pris conscience d'un certain nombre de réalités.

Jean-Michel Blanquer est très déterminé sur la laïcité, qu'il souhaite imposer et faire vivre. Des études montrent pourquoi l'outil de signalement n'est pas très utilisé. Au sein de l'Éducation nationale, plus la hiérarchie est élevée et moins on lui fait confiance. On fait davantage confiance à sa hiérarchie de proximité (inspecteur, chef d'établissement) qu'au rectorat. Cette réalité transparaît dans les chiffres des dernières études. Les signalements sont la partie émergée de l'iceberg. Devons-nous pour autant abandonner cet outil ? Je ne pense pas. Les référents laïcité et leurs équipes dans les académies traitent un certain nombre de signalements, qui sont sans doute parmi les plus graves. Ils n'en traitent pas beaucoup par rapport à la masse des incidents, mais ils font tout de même un certain travail. Nous aurions donc tort d'abandonner cet outil. En revanche, il faut le manier avec précaution. Les chiffres qui remontent au ministère n'ont pas beaucoup de signification. L'inspection générale l'a dit ouvertement dans son rapport de novembre 2019. Ces chiffres ne peuvent en aucun cas être considérés comme des statistiques. Les sondages donnent des chiffres beaucoup plus intéressants.

Il faut continuer à traiter les signalements, mais il faut également former les enseignants de manière préventive et générale. Nous nous heurtons à beaucoup de difficultés. J'ai vu l'ensemble des acteurs. Une partie du système éducatif, le premier degré, est sinistrée sur le traitement de la laïcité. Le nombre de formations à la laïcité y a chuté de manière considérable depuis 3 ans. Avant le confinement – dernière année où l'on peut avoir des chiffres stables – moins d'un instituteur sur 100 a reçu dans l'année une formation d'une journée à la laïcité. Tout a été mis, en termes de formation, sur les mathématiques et le français, du fait des résultats des tests PISA. Nous n'avons peut-être pas accordé une priorité suffisante au sujet de la laïcité. J'ajoute que la conception de laïcité qui est développée dans les écoles primaires que j'ai visitées est extrêmement floue. Parfois, la laïcité y est simplement présentée comme le respect de l'autre.

Vous m'interrogez sur l'article 1 *bis* sur la formation. Avant d'aborder cette question je vous signale qu'il va y avoir un mouvement de grève dans les Inspé sur la réforme des concours et des maquettes. Il y a notamment une opposition sur la question de la laïcité. Il existe dans les Inspé, comme dans l'enseignement supérieur d'une manière générale, des courants de pensée qui traitent la laïcité comme « un discours qui stigmatise les musulmans ». Des recherches se développent, y compris dans les Inspé, sur les discours islamophobes que

masquerait la laïcité. On m'a ainsi signalé un Inspé, où le mémoire demandé à un étudiant se destinant à être enseignant consistait à observer dans les classes les discours islamophobes des enseignants. Il était donné aux étudiants la préconisation de pas dire aux professeurs ce qu'ils observaient. Les bras m'en tombent. C'est vous dire combien le mal est profond dans certaines universités, y compris dans la formation des enseignants.

Imposer aux Inspé de former à la laïcité est une bonne chose. Encore faut-il savoir à quels formateurs cette tâche sera confiée, alors que certains ont pour projet de déconstruire la laïcité. Si c'est cela, je préfère encore qu'il n'y ait pas de formation à la laïcité. Il ne suffit pas d'imposer aux Inspé de faire une formation sur la laïcité. Il faut être capable de contrôler ce qui s'y fait.

Au-delà des Inspé, il reste le manque de formation continue de la masse des enseignants. En 2018, 6 % des enseignants en poste déclaraient avoir reçu une formation à la laïcité. Les besoins sont énormes. Ne faudrait-il pas imposer à l'Éducation nationale, au travers de la loi, de former rapidement la masse des enseignants en poste ? L'employeur « Éducation nationale » pourrait alors contrôler la nature des formations. Dans les Inspé, la maîtrise de l'outil est beaucoup plus aléatoire. J'ai enseigné jusqu'en 2018 dans l'Inspé de Versailles. La direction ne contrôle rien. Le professeur qui enseigne la laïcité peut imposer sa conception sans aucun contrôle. Chacun est libre de faire ce qu'il veut. C'est une vraie difficulté.

Faut-il légiférer sur la question du voile dans l'enseignement supérieur ? Personnellement, je n'y suis pas favorable. En 2004, les membres de la commission Stasi ne souhaitaient pas légiférer sur l'interdiction du voile dans le primaire et le second degré. Ce sont les auditions qui les ont fait basculer. Les élèves et les chefs d'établissement leur avaient décrit la pression sociale qui s'exerçait sur les lycéennes et les collégiennes pour qu'elles se conforment à ce signe religieux. Certes, le voile a assez rapidement disparu, mais les atteintes à la laïcité se sont développées. Ne recommençons pas à nous focaliser sur ce signe religieux, alors que dans l'enseignement supérieur, les atteintes à la laïcité sont d'une bien plus grande gravité. De plus, s'agissant d'adultes, on peut réfléchir à la question de la pression sociale et de la liberté de conscience.

D'après les chiffres du ministère, qui sont à prendre avec précaution, 11 % des auteurs d'incidents sont des personnels de l'Éducation nationale. Certains enseignants ou groupes d'enseignants de confession musulmane professent quasi ouvertement des conceptions hostiles à la laïcité. Il semblerait même qu'il existe une association et un site Internet. C'est évidemment très inquiétant. En général, ces incidents provoqués par des personnels, voire des enseignants, visent des élèves musulmans pour les rappeler à la religion. Il s'agit, par exemple, de dire à un élève à la cantine qu'il ne doit pas manger de porc parce que sa religion le lui interdit. Ce type d'intervention est évidemment une entorse au principe de laïcité. Est-ce qu'un serment pourrait changer cela ? Toute la question est dans la sincérité du serment. L'enjeu d'entrer dans la fonction publique peut faire abandonner toute sincérité, alors que nous connaissons la pratique de la dissimulation des islamistes. Je doute de l'efficacité d'un serment.

Nous travaillons sur une nouvelle épreuve qui consisterait à interroger les candidats aux concours au moment des épreuves orales sur le principe de laïcité et la manière de gérer les incidents dans la classe. Le ministre attend beaucoup de cette épreuve pour trier, parmi les candidats, ceux qui sont sincères dans leur conception de la laïcité et ceux qui récitent un catéchisme. Nous n'en sommes qu'à la définition de cette épreuve. Dans les Inspé,

cette épreuve recueille une forte hostilité de la part des formateurs. Elle a été vilipendée avant même d'être connue au motif qu'il s'agirait de « formatage idéologique ».

J'ai recueilli beaucoup de témoignages de chefs d'établissement sur la pratique des certificats de complaisance pour les cours d'EPS. Une mission a été diligentée sur les certificats d'allergie au chlore, qui ne sont qu'une partie du problème. Dans certains établissements, beaucoup d'élèves musulmans s'abritent derrière ces certificats pour refuser d'aller à la piscine. J'ai pu l'observer dans un lycée il y a 2 ou 3 ans. Attendons le résultat de cette mission pour voir la réalité des faits. Dans les sondages, l'éducation physique et sportive est la discipline la plus concernée, d'après les professeurs, par les manquements à la laïcité. Les syndicats affiliés à la Fédération syndicale unitaire (FSU) nient cette réalité. Cela ne m'étonne pas. La FSU est plutôt dans la négation et le déni. Elle ne veut pas traiter ce sujet. Il existe des divisions au sein de cette fédération, mais la majorité, traditionnellement d'extrême-gauche, est dans la complaisance vis-à-vis de cette idéologie.

Je connais peu les présidents d'université, mais d'après ce que j'entends dire, ils sont pires que les chefs d'enseignement du secondaire. Le déni est généralisé. Le « pas de vague » règne en maître. Selon moi, le problème majeur de l'enseignement supérieur n'est pas l'islamisme, mais les idéologies venues des États-Unis qui pervertissent complètement la recherche française, imposant une doxa à l'ensemble des départements de sciences humaines. Il n'existe plus réellement de liberté académique. Les recherches ne sont plus variées. Ceux qui prétendent que l'État souhaite ligoter les libertés académiques sont justement ceux qui empêchent la liberté académique. Les preuves sont de plus en plus fréquentes.

La réponse de la conférence des présidents d'université à la sortie de la ministre Frédérique Vidal sur « l'islamo-gauchisme », qui n'était sans doute pas le terme le plus approprié pour désigner ce qu'il se passe, montre un déni de la réalité. Elle dissimule même une couardise certaine.

Concernant les accompagnateurs scolaires, la justice administrative a développé deux jurisprudences : l'une concerne les personnes qui interviennent dans les classes, qui sont soumises aux mêmes obligations que les agents publics, et l'autre concerne les accompagnateurs scolaires. Ces derniers sont considérés comme des parents encadrants, auxiliaires de l'enseignant. Ils sont libres de manifester leur religion, à condition de ne pas faire preuve de prosélytisme. Le directeur d'école, qui n'a pas d'autorité sur les enseignants, a la charge de regarder si, pendant une sortie scolaire, il y a eu prosélytisme ou pas. S'il pense qu'il y a eu prosélytisme, il doit empêcher les personnes concernées de participer à une nouvelle sortie. Dans certains quartiers, les directeurs ne peuvent pas assumer cette responsabilité. La pression y est insupportable. Il faut le savoir.

Enfin, la conception américaine est dominante chez les lycéens. J'ai pu le constater lors de ma visite, la semaine dernière, dans un grand lycée international de Fontainebleau. J'ai été interrogé sur la conception américaine de laïcité, plus accommodante et qui avait les faveurs des élèves. Comme s'il existait une conception américaine de la laïcité !

**M. Max Brisson.** – Notre ancienne collègue Françoise Laborde, qui suit cette audition, dit admirer votre pugnacité. Je salue également cette pugnacité, votre travail et votre absence de langue de bois. Cela nous change considérablement. Au moins, avec vous, nous regardons les choses de très près. Merci de nous avoir rappelé les réalités de la prégnance d'un islamisme totalitaire qui veut abattre les valeurs de la République. Incontestablement, il

y a un combat à mener. Sommes-nous armés pour cela ? La laïcité a toujours été un combat politique. Il a été mené face à des forces qui, d'un autre temps, pouvaient être tout aussi hostiles aux principes et aux valeurs de la République. Il faut armer les professeurs. Quelques-uns peuvent dériver, mais la plupart sont certainement prêts à se battre, sans retrouver le mythe des hussards noirs de la République. Simplement, ils n'ont ni le bagage, ni la formation pour cela.

Il y a aussi un combat à mener à l'université. Ce que nous vivons aujourd'hui avec l'islamisme n'est pas très différent de ce que nous avons vécu dans les années 70 avec le maoïsme, qui régnait en maître, dans une tolérance toute relative pour qui ne partageait pas la pensée dominante. Mais à cette époque, l'Éducation nationale formait ses professeurs. Ne faudrait-il pas qu'elle reprenne en main cette formation ? La création des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) a été un échec. Nous en payons le prix aujourd'hui, même si aucun exécutif n'a osé le remettre en cause.

Enfin, je cherche dans le projet de loi sur les principes républicains ce qui vous conduit à penser que le Président de la République a changé de paradigme.

**Mme Sylvie Robert.** – Je voudrais remercier M. Obin pour son état des lieux, que nous pouvons partager dans sa majorité, même si certains points nous interrogent. En tant que responsables politiques, nous devons agir avec lucidité sur ces sujets. Nous attendons maintenant avec impatience les conclusions de votre mission.

Vous avez une mission sur la formation des enseignants et des chefs d'établissement. Ne serait-il pas intéressant d'aller au-delà ? Je pense notamment aux parents et à la communauté éducative. Travailler sur les questions de laïcité passe par le dialogue et les échanges. C'est à l'intérieur des établissements qu'il faut créer les conditions de ce dialogue. Tous les acteurs doivent être concernés, pas uniquement les enseignants ou les chefs d'établissement.

Que pensez-vous de l'enseignement du fait religieux ? N'est-il pas indispensable que nous puissions nous y atteler ? Nous n'avons jamais véritablement traité cette question, qui est pourtant importante.

Enfin, personne ne parle des réseaux sociaux. Regardez ce qu'il se passe aujourd'hui. Regardez l'impuissance du ministère de l'éducation nationale. Notre commission travaille depuis longtemps sur la question de l'éducation au numérique. Elle doit être prise à bras-le-corps.

Tout ceci interroge sur les moyens et la volonté politique. Qui est en capacité d'armer et d'outiller le corps enseignant pour qu'enfin nous allions vers la République apaisée dont nous avons besoin ?

**Mme Annick Billon.** – Merci, monsieur Obin pour le constat édifiant et très inquiétant que vous avez dressé. Vous dites que le phénomène s'est accéléré. Quel rôle ont joué les attentats dans cette accélération ? L'obligation d'explication dans les écoles n'a-t-elle pas conduit à des réactions contraires ?

Il existe une responsabilité collective et politique de l'Éducation nationale. Vous avez tenu des propos très durs. Vous dites même que la laïcité a perdu la bataille. La difficulté

à définir la laïcité de manière simple et précise dans les établissements scolaires ne contribue-t-elle pas à faire reculer la laïcité ?

Comment apporter un soutien efficace aux enseignants pour leur permettre d'exercer leur métier en toute liberté et les sécuriser dans leur vie privée ? La réponse doit-elle être législative ? Doit-elle être apportée par l'Éducation nationale ? Quel rôle joue le règlement intérieur ? Comment éviter l'auto-censure des enseignants ? Vous avez parlé d'associations organisées dans les établissements. Je ne peux pas imaginer que les directeurs d'établissement ne sont pas au courant.

Vous dites que l'inspection serait défaillante. Sommes-nous suffisamment dans le contrôle et l'inspection ?

Une réglementation plus dure n'aboutirait-elle pas à faire sortir des élèves de l'Éducation nationale et les faire se tourner vers l'instruction en famille ou les écoles privées hors contrat ?

Enfin, les certificats de complaisance ne devraient-ils pas être délivrés par la médecine scolaire ? Mais pour cela, il faudrait que la médecine scolaire soit dotée d'effectifs suffisants.

**Mme Nathalie Delattre.** – J'ai l'impression de me retrouver quelques mois en arrière, lorsque je présidais la commission d'enquête sur la radicalisation islamiste, laquelle a participé à la mise en évidence du déni politique, institutionnel et universitaire que M. Obin a dénoncé. Nous avons mis en évidence le projet d'une poignée d'intellectuels, qui veulent faire primer la norme religieuse sur les lois de la République.

Nous avons notamment auditionné M. El Karaoui, de l'Institut Montaigne, au titre de l'association musulmane pour l'Islam de France (AMIF), une association qu'il a participé à créer avec des personnes très proches des Frères musulmans. Cela prouve que des personnes proches du pouvoir font autorité parce qu'elles ont un discours complaisant. Pourtant, elles accompagnent le projet qui vise à faire passer la norme religieuse au-dessus des lois de la République. La ministre des sports, que nous avons également auditionnée, nous avait dit qu'il était peut-être possible de s'arranger avec la notion de laïcité. Comment, lorsque l'on est ministre, peut-on s'arranger avec la notion de laïcité ? Ce lui a d'ailleurs coûté son ministère de pleine exercice, puisqu'il est aujourd'hui rattaché à un grand ministre de l'éducation, de la jeunesse et des sports.

Nous sommes d'accord sur le constat assez édifiant que vous faites, mais j'aimerais que nous allions plus loin. Le projet de loi confortant les principes de la République va-t-il assez loin ? Il est d'ailleurs dommage que votre mission arrive aussi tard, car un certain nombre de recommandations auraient pu être introduites dans ce texte. Comment être le plus opérationnel possible ? A qui faire confiance pour former les adultes qui seront chargés d'encadrer des jeunes en rupture avec la société ? Nous en sommes au point où l'ensemble d'une classe d'âge est persuadée que la laïcité est une démarche islamophobe. Comment mettre en place rapidement un système de formation qui soit efficace ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – J'ai été élevé dans une culture marxiste où nous considérons que la religion était l'opium du peuple. Aujourd'hui, je ne le pense pas, mais je vois que cette idéologie a disparu des campus et des écoles, alors qu'elle nous protégeait beaucoup.

J'étais derrière le Président Chirac et le Premier ministre de Villepin contre la coalition qui est intervenue en Irak. L'histoire leur a donné raison. Lorsque Dominique de Villepin disait que la guerre contre le terrorisme ne pouvait déboucher que sur plus de terrorisme, il voyait juste. Cela a débouché sur Daesh.

J'ai une gêne fondamentale, mais objective, par rapport à ce que vous nous dites. Une enquête statistique de janvier 2020, réalisée par le Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco) auprès de 16 000 élèves de 3<sup>ème</sup> à la terminale, montre qu'il existe une très forte adhésion aux principes de laïcité : 90 % en 3<sup>ème</sup>, 91 % au lycée. Cette enquête est réalisée régulièrement. Elle montre que la part des élèves qui pensent que la religion est quelque chose de fondamental dans la société a même régressé. Elle est de 4 % au collège et de 2 % au lycée. À l'international, les jeunes Français sont les champions du monde de la laïcité. Si cette enquête est fautive, j'aimerais que vous m'en opposiez une autre. J'aimerais pouvoir confronter deux études contraires qui ont la même valeur statistique. Il s'agit d'un point important.

Sur le fond, l'Éducation nationale n'a-t-elle pas fait fausse route en distinguant le savoir et la connaissance et en axant l'éducation sur la délivrance des savoirs aux dépens de la connaissance et de la formation de l'esprit critique ? Il me semble plus intéressant d'instiller un esprit critique chez les élèves que de s'assurer qu'ils maîtrisent parfaitement la concordance des temps ou l'usage du subjonctif.

Enfin, vous ne nous avez pas fait de proposition législative. Personnellement, j'en ai une. Elle concerne l'article L. 912-1-1 du code de l'éducation, qui énonce que « *la liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions (...). Le conseil pédagogique ne peut porter atteinte à cette liberté.* » Je souhaite juste ajouter quelques mots : « *Le conseil pédagogique, les élèves et les familles ne peuvent porter atteinte à cette liberté.* » Cela conforterait la place du professeur et son choix pédagogique dans sa classe.

**Mme Monique de Marco.** – Comment avez-vous eu connaissance du traitement des signalements ? Il est très difficile de savoir comment ces signalements sont traités.

Comment se déroulerait la formation des enseignants ? S'agirait-il d'une formation continue obligatoire sur le temps de travail ? D'après Philippe Meirieu, la formation n'est pas du tout à la hauteur de ce que nous pourrions attendre. Elle ne s'est pas renouvelée. Elle est plutôt ascendante et doit être repensée, surtout au niveau de la laïcité.

Au-delà des enseignants, il est nécessaire de s'intéresser au personnel administratif, au personnel scolaire et aux personnels techniques, ouvriers et de services (TOS), qui sont confrontés aux élèves au quotidien.

**Mme Laure Darcos.** – Concernant le fait religieux, j'ai souvenir qu'un ministre s'était rapproché de Régis Debray pour essayer de travailler sur le sujet. C'est l'ignorance de l'autre qui rend certaines personnes violentes et extrémistes.

Patrice Romain, ancien principal de collège, vient d'écrire un livre. Il y dénonce la hiérarchie. Il a fait remonter des informations inquiétantes, par exemple un jeune issu de l'immigration musulmane qui a refusé de faire un travail en commun avec un jeune qui s'appelait Cohen, ou un autre jeune qui a refusé de travailler sur la mythologie grecque au motif qu'il n'y a qu'un seul Dieu. À chaque fois, la hiérarchie s'est contentée « d'en prendre

bonne note ». Il existe d'autres exemples de ce type. Cela me rappelle Samuel Paty. Le ministère a affirmé que sa hiérarchie l'avait défendu depuis le début. D'autres ont assuré que ses alertes auprès de la hiérarchie n'avaient pas été prises en compte. J'aimerais que vous reveniez sur ce point.

**M. Jacques Gersperrin.** – Avec Françoise Laborde, nous nous étions beaucoup inspirés de vos travaux dans le cadre de notre commission d'enquête sur comment faire revenir la République à l'école.

Plutôt que dire que l'islamisme a pénétré l'école, je préfère dire que l'islam a pénétré l'école. Ce sont deux choses différentes.

Avec Stéphane Piednoir, nous travaillons sur l'instruction en famille. Concernant les écoles sous contrat, nous avons visité le lycée Averroès de Lille en son temps. Lorsque nous avons interrogé les élèves sur les cours d'éducation physique ou l'enseignement de la Shoah, ils nous indiquaient que cela faisait partie du programme. Mais, nous avons bien senti qu'il y avait une gêne.

Comment sortir de tout cela ? Comment mieux contrôler ceux qui entrent dans les établissements sous contrat, ceux qui nous donnent l'impression que les lois religieuses priment sur les lois de la République ?

**M. Olivier Paccaud.** – Monsieur Obin, le tableau que vous avez dressé est sombre. Vous avez été en quelque sorte un lanceur d'alerte. Vous y êtes allés fort en parlant de déni, de couardise ou de complaisance idéologique. Malheureusement, vous avez totalement raison. La laïcité est la « clé de voûte » de notre pacte républicain.

Je connais très bien le cas de Creil. L'affaire que vous avez mentionnée s'est produite en 1989. Ce cas doit éveiller beaucoup de choses sur ce qu'on peut faire. La ville de Creil a toujours les mêmes problèmes : l'islamisme y est présent. En revanche, il n'est plus présent dans les deux collèges les plus concernés par l'affaire de 1989. La loi a réglé le problème. L'affaire de Creil a démontré que la loi pouvait résoudre des problèmes. Les débats avaient été très violents. Comme vous l'avez rappelé, la commission Stasi n'était pas partisane de la loi. Heureusement, nous ne l'avons pas suivie et les élus ont assumé leur position. Ils sont allés plus loin.

Vous dites que notre ministre est déterminé. Peut-être l'est-il verbalement, mais dans les faits, il l'est sans doute un peu moins. Nous en avons eu quelques exemples, notamment lorsque nous avons voté la loi sur le voile pour les accompagnatrices des sorties scolaires. Le discours du ministre était beaucoup moins déterminé que ce que vous dites.

Concernant le texte visant à conforter les principes républicains que nous allons examiner, nous avons été déçus de certains vides. Ainsi, j'ai fait une proposition de loi en vue de créer un délit d'atteinte à la liberté d'enseignement dans le cadre des programmes de l'Éducation nationale. Nous ne l'avons pas retrouvée dans le texte proposé par le ministre. Par contre, il y a eu un amendement en ce sens à l'Assemblée nationale.

J'aimerais avoir une ou deux propositions de votre part. Que faudrait-il faire très concrètement ? La formation est une solution. En existe-t-il d'autres qui vous paraissent indispensables ?

Enfin, je pense qu'il faut redonner des moyens à la médecine scolaire, notamment face aux certificats médicaux de complaisance.

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Je partage ce dernier point. Les certificats de complaisance sont une ingérence de l'extérieur dans l'école.

D'ailleurs, l'école est-elle toujours un lieu sûr ? La réponse est peut-être moins facile qu'il n'y paraît.

M. Obin nous a dit que la naïveté aboutissait à la cécité. Ne sommes-nous pas tous sous la dictature de l'émotion ? Ne sommes-nous pas sous la dictature des bons sentiments ? Il est un certain nombre de choses que nous n'avons pas osé dire. Lorsque l'auto-censure est présente au plus haut sommet de l'État, comment voulez-vous qu'elle ne soit pas présente chez les enseignants ? L'auto-censure est amenée par la peur. Or la peur est l'ennemie de l'autorité. Les élèves le ressentent.

Avez-vous pu observer à quel point les questions des parents sont imprégnées de ces sujets ? De quelle manière ces questions sur les religions et la laïcité peuvent-elles interférer dans la pédagogie à l'école ?

Il me semble très important de définir ce qu'est le fait religieux. Est-ce l'enseignement de l'histoire des religions ? Ne risquons-nous pas d'interférer dans la sphère privée, donc d'attenter à la laïcité ?

Je réfléchis beaucoup au terme de laïcité, qui est souvent brandi. Je pense aussi qu'il faut combattre le terme d'islamophobie, voire le bannir.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Quel regard portez-vous sur le protocole de signalement ? Ne pensez-vous pas qu'il devrait faire partie de la formation initiale des enseignants ? Y a-t-il des choses à améliorer dans le contenu ?

Nous avons le sentiment que ces sujets sont très présents, voire envahissants, dans certains territoires, et moins dans d'autres. Existe-t-il des territoires de la République qui nous échappent ? Le sujet est-il urbain/rural ? Existe-t-il des départements plus laïcs que d'autres ? Cette question est particulièrement importante afin de cerner la représentativité de 11 000 collégiens interrogés dans l'enquête que vous avez mentionnée.

Enfin, la hiérarchie doit protéger les enseignants et non l'institution et l'administration centrale. Ne pensez-vous pas nécessaire de trancher dans le vif sur ce sujet ? Nous avons réalisé une audition avec des enseignants sur le « pas de vague ». Cette audition avait été très difficile et douloureuse. Nous avons ressenti la détresse et l'isolement des enseignants.

**M. Jean-Pierre Obin.** – L'enseignement du fait religieux est souvent lié à la question de la laïcité. Les programmes font toute leur place à l'enseignement du fait religieux. Il ne s'agit pas d'un enseignement à part. Il est inclus dans beaucoup de disciplines. Dans les faits, cet enseignement est-il vraiment assuré ? J'ai le sentiment que non, et cela tient à la fois au manque de compétences des enseignants et à leur peur d'aborder des sujets qui peuvent conduire à des incidents. Il existe un effort considérable à faire de formation des enseignants, pas seulement dans ces domaines, afin qu'ils assument leurs responsabilités et leurs obligations d'enseigner les programmes.

Je suis de ceux qui pensent qu'il est impossible de parler de laïcité sans parler de religion. Cela me semble une évidence. Comment aborder la laïcité, qui est une spécificité française, sans parler de la relation de l'État aux religions dans l'histoire de France ? Nous n'avons pas du tout la même histoire que les pays anglo-saxons. Cela n'a aucun sens de parler de laïcité à l'américaine.

Cela m'amène à l'enquête du Cnesco. Il faut en voir les biais. Quel sens cela a-t-il de poser la question de la laïcité à un échantillon international ? Ce mot n'existe même pas dans un grand nombre de pays. Il y est question de sécularisme. Or la sécularisation n'est pas la laïcité. C'est autre chose. La France n'est pas le pays le plus laïc : elle est le seul pays laïc, avec peut-être le Mexique ou la Turquie. C'est en France qu'est née la laïcité. En revanche, nous sommes le quatrième pays le plus sécularisé au monde, et le deuxième en Europe après la République Tchèque. La sécularisation fait l'objet de comparaisons internationales.

Il existe une vraie difficulté à définir la laïcité, qui a toujours été un sujet de conflit en France. Elle n'a jamais été une idée consensuelle. La laïcité restera toujours un sujet de débat. La question porte sur la formation des enseignants. Faut-il que les enseignants présentent la laïcité comme ayant toujours été un sujet de discorde ? Je doute que cela conforte ce que nous souhaitons faire, à savoir apaiser et préconiser une laïcité qui surplombe et garantisse les libertés. Il faut une approche de la laïcité qui ne soit pas historique, politique ou philosophique. La bonne approche est juridique. La France est une république laïque. La chose publique, pas la société, y est laïque. Les agents publics et les institutions publiques doivent être neutres. Par ailleurs, il existe un principe de liberté qui s'impose dans la société. Il existe forcément des zones de friction : il faut tracer la ligne de crête entre le principe de liberté et le principe de laïcité. Le sujet des mères voilées accompagnatrices nous renvoie à cette question. Cette ligne de crête, qui revient traditionnellement au législateur, est de plus en plus assumée par le juge. Je pense que le législateur doit reprendre les rênes. Au fond, c'est la démocratie qui est en cause.

Comment assurer la sécurité des enseignants et éviter l'auto-censure ? Je travaillerai sur deux pistes dans mon rapport. La première est la compétence. L'une des causes de l'auto-censure est le manque de compétence. D'après le dernier sondage pour la fondation Jean-Jaurès, 49 % des enseignants déclarent s'être s'auto-censurés. Chez les plus de 60 ans, ils sont moins de 30 %. Chez les moins de 30 ans, ils sont 70 %. Autrement dit, plus on est jeune et plus on s'auto-censure. Il faut mettre cela en rapport avec la compétence.

La seconde piste tient à la protection. Il faut se sentir protégé. Cela suppose un travail considérable. L'Éducation nationale est depuis longtemps et dans de nombreux domaines dans la culture du « pas de vague » et de l'entre soi. Un travail de fond est nécessaire. Quelques exemples bien sentis auprès de la hiérarchie pourraient faire bouger les choses. Par exemple, le ministre a souhaité que les signalements puissent passer au-dessus de la hiérarchie pour arriver directement au ministère de l'Éducation nationale. Or très récemment, dans une réunion de chefs d'établissement, une rectrice a dit à ses chefs d'établissement que les signalements devaient passer par la ligne hiérarchique.

Faut-il renforcer le contrôle et l'inspection ? Sans doute. Encore faut-il que les inspecteurs soient compétents sur le sujet. D'après la doyenne de l'inspection générale, seuls 3 ou 4 collègues sont capables de tenir un discours clair.

Concernant les certificats de complaisance, l'administration de l'Éducation nationale avait la main jusqu'en 1996 ; elle accordait des dispenses. En 1996, ce sujet a été

confié au pouvoir médical avec des certificats d'inaptitude qui ne sont pas discutables par l'administration. Dans la circulaire de 1996, la famille qui dispose d'un certificat médical ne passe même pas par le chef d'établissement. Elle s'adresse directement au professeur d'EPS. Le chef d'établissement n'est donc pas informé des certificats médicaux. Je pense nécessaire de revenir à la notion de dispense en donnant un rôle déterminant au médecin scolaire ou à un médecin agréé par l'Éducation nationale. Il faut redonner la main à l'Éducation nationale sur ce sujet. Aujourd'hui, l'EPS est sinistrée. Elle est une chambre d'enregistrement de certificats. D'ailleurs, le conseil des sages de la laïcité est muet sur cette question car il n'y a tout simplement rien à dire, alors même qu'il s'agit d'un sujet sensible.

A qui faire confiance pour former ? J'envisage un certain nombre de préconisations. Il y a, me semble-t-il, un système de formation à instituer. La base tient à la formation des formateurs. La première pierre de l'édifice consiste à concevoir, au niveau national, un système de formation des formateurs entièrement contrôlé par l'institution, avec une attestation ou un certificat consacrant le fait que le formateur a bien suivi une formation dont la nature et la qualité sont garanties par l'État. Je ne sais pas si cela entre dans le cadre d'une mesure législative. Je soumets cela à votre appréciation.

Nous avons, au niveau national, un certain nombre d'universitaires de très haut niveau, compétents sur les questions de religion et de laïcité, que nous pouvons mobiliser pour former les formateurs. Aujourd'hui, n'importe qui peut faire de la formation de formateurs. Je pense à certaines personnes qui diffusent régulièrement, dans les médias ou à l'université, une conception de la laïcité qui est complètement en opposition avec celle du ministre. Il faut reprendre en main la formation des formateurs.

Je suis favorable à la formation de l'esprit critique, mais ne soyons pas naïfs. C'est au nom de la construction de l'esprit critique que se développe l'idéologie déconstructiviste qui vise précisément la laïcité comme étant un discours politique qui exprime une idéologie islamophobe. Faisons donc attention à cette entrée de l'esprit critique.

Concernant la liberté pédagogique, le conseil pédagogique ne peut pas empêcher un enseignant de faire ce qu'il veut dans sa classe dans la mesure où il respecte globalement les programmes, ce qui est un véritable problème pour diriger un établissement scolaire et offrir un enseignement unifié aux élèves. Vous proposez d'introduire quelque chose qui consisterait à dire aux enseignants qu'ils sont protégés de l'influence des parents ou des élèves. Pourquoi pas, mais je ne sais pas si vous visez le bon endroit. La liberté pédagogique des enseignants doit exister, mais tout comme le travail collectif de l'équipe pédagogique.

Les signalements dans les académies sont-ils réellement traités ? Pour avoir travaillé avec les référents laïcité, qui sont chargés de cette question, je pense que oui. Les signalements, certes peu nombreux, sont traités. Les équipes académiques sont disponibles pour se rendre dans les établissements en accompagnement des enseignants et des chefs d'établissement. Ce travail est bien fait. Simplement, je crains qu'il ne soit très difficile à la fois de traiter les signalements et de former les enseignants. La situation est donc très disparate d'une académie à l'autre, avec certaines équipes qui ne font absolument aucune formation et d'autres qui ont formé des milliers de personnes. Il faut clarifier ce système, éventuellement en séparant le traitement des signalements de la formation continue.

La question des parents d'élèves se pose partout, principalement dans le premier degré. La très grande majorité des incidents y implique les parents. Ces incidents représentent parfois l'essentiel du travail des directeurs d'école. Il y a un énorme effort de formation des

directeurs d'école à effectuer. Certaines personnes mériteraient d'être prioritaires, notamment pour traiter ces questions avec les parents d'élèves. Comment faire lorsque l'on ne comprend pas ce qu'il se passe autour de la religion de ces parents, que l'on ignore tout de l'islam et de l'islamisme ? La formation devrait passer par une connaissance des publics. Les enseignants, qui viennent très souvent de milieux de gauche, sont issus de familles sécularisées depuis plusieurs générations. Ils ignorent tout de la religion. Ils se retrouvent en contact avec des élèves et des familles dont la religion structure entièrement la vie. Ces deux mondes ne se comprennent pas. Il faut apprendre le monde des élèves aux enseignants, mais je ne suis pas certain que les syndicats seraient d'accord.

La question des territoires est très importante. Comment mettre en relation ce que nous observons sur l'islamisme et les territoires ? Nous avons effectué des recherches sur le sujet. La thèse du terreau social de l'islamisme est très partagée à gauche. Pourtant, elle est contredite par des recherches, qui prouvent qu'il n'existe aucune corrélation entre la catégorie sociale d'un élève et sa radicalisation. En revanche, des corrélations ont été établies entre l'absence de mixité sociale dans les quartiers et la pénétration de l'islamisme. Le lien à faire est avec l'environnement social et l'autarcie sociale dans laquelle vivent un certain nombre d'enfants. S'il y a un effort à faire en dehors de l'école pour combattre l'islamisme, il doit porter sur la mixité sociale. La loi ne va peut-être pas assez loin de ce point de vue, alors que la question de la mixité sociale est déterminante. Comment faire sortir des enfants de leur autarcie religieuse et culturelle ?

Je m'arrêterai là. Je m'excuse de n'avoir pas pu traiter toutes les questions.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci beaucoup pour votre intervention. Il était évidemment très important que nous puissions vous écouter dans le cadre de nos travaux portant sur le projet de loi relatif aux principes de la République.

*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 30.*

**Mardi 16 mars 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

### **Projet de loi confortant le respect des principes de la République - Examen du rapport pour avis**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous nous réunissons aujourd'hui pour entendre le rapport de Stéphane Piednoir et établir un texte sur les articles relatifs à l'éducation et aux sports du projet de loi confortant le respect des principes de la République. Je vous rappelle que les articles 1<sup>er</sup> bis, 4 bis, 19 ter et 21 à 25 bis nous ont été délégués au fond par la commission des lois. Notre rapporteur pour avis sera donc chargé de présenter demain matin à nos collègues, en vue de leur adoption, les rédactions que nous allons établir au cours de notre réunion.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Le projet de loi que le Sénat va examiner à partir du 30 mars prochain vise à conforter le respect des principes de la République. Chacun pourrait – et devrait – se réjouir ici de cet objectif à la lecture de l’intitulé de ce texte. Or, nous nous devons d’exprimer un certain nombre de regrets.

Le premier regret concerne le recul des ambitions affichées par le Gouvernement par rapport au discours du Président de la République aux Mureaux, le 2 octobre dernier. Celui-ci déclarait alors : « Ce à quoi nous devons nous attaquer est le séparatisme islamiste. » Le projet de loi ne traduit pas cette volonté politique forte. Le mot de séparatisme n’apparaît nulle part, alors même que, pour paraphraser Albert Camus, il est nécessaire de bien nommer les choses pour éviter d’ajouter aux malheurs du monde.

Un an jour pour jour après l’annonce par le Président de la République d’un confinement général en raison du covid, permettez-moi cette comparaison imagée : comme un virus cherchant à s’attaquer aux voies les plus propices à son expansion, mais sans anéantir totalement sa proie pour ne pas disparaître avec elle, l’islamisme a fait de l’école et du sport des cibles privilégiées. Pourquoi l’école et le sport ? Parce qu’ils constituent à la fois un vivier incontournable dans une logique de masse, un terreau fertile de jeunes âmes en construction et des vecteurs efficaces de diffusion vers l’ensemble de la population.

Ainsi, l’école et le milieu sportif doivent figurer parmi les priorités d’action du Gouvernement dans cette lutte. C’est là le deuxième regret que l’on peut nourrir : ce projet de loi ne répond pas à l’ampleur du phénomène ni ne donne des outils pour éradiquer ce fléau.

Troisième regret, ce texte donne le sentiment d’être inabouti. Curieusement, l’école publique et l’université manquent dans ce panorama ; j’y reviendrai plus tard. La majorité des articles, comme celui qui concerne la neutralité dans les services publics, sont traités par la commission des lois. Dans le cadre de la délégation, trois chapitres constituent le périmètre des travaux que j’ai eu l’honneur de mener durant six semaines, avec plus de 60 personnes auditionnées : l’instruction en famille, les écoles privées hors contrat et le sport.

Quatrième regret, les contours précis de ce texte sont inconnus. Je pense notamment aux articles consacrés aux associations sportives. Tout repose sur le contrat d’engagement républicain ; la signature d’un tel contrat sera une condition indispensable pour une association si elle souhaite pouvoir bénéficier de subventions ou se voir attribuer un agrément par les fédérations. Or, je n’ai pu obtenir aucun élément précis sur son contenu qui sera défini par un décret en Conseil d’État. Plus problématique encore, les fédérations auditionnées et le Comité national olympique et sportif français (Cnosf) ont indiqué ne pas avoir été consultés pour la rédaction précise de ce contrat. Le mouvement sportif a ainsi exprimé son inquiétude de devoir signer un chèque en blanc.

Cinquième regret enfin, ce texte porte des atteintes disproportionnées à la liberté d’enseignement. Depuis 1882, l’instruction obligatoire peut se faire par trois voies : l’école publique, l’école privée et l’instruction à domicile. L’article 21 du texte opère un profond bouleversement. Au titre des principes, il instaure, pour la première fois depuis 1882, une hiérarchie entre les modalités d’instruction : tous les enfants de 3 à 16 ans doivent être scolarisés, l’instruction en famille étant reléguée à un mode d’organisation secondaire, voire « dérogatoire » pour reprendre le mot du texte.

En outre, l’article 21 substitue au régime de déclaration – il existe par ailleurs pour de nombreuses libertés fondamentales, comme la liberté d’association ou la liberté

d'ouvrir une école privée – un régime d'autorisation. Chacun d'entre nous a pu mesurer, au travers des nombreuses sollicitations dans son département, la forte mobilisation contre le changement de régime de cette modalité d'instruction.

Ce changement est source d'inquiétudes. Tant que l'autorisation n'a pas été obtenue, il sera impossible d'instruire l'enfant à domicile. Celui-ci devra être scolarisé jusqu'à l'obtention du précieux sésame. Le système proposé ouvre donc une période de flou, pouvant aller jusqu'à deux mois, pendant laquelle l'enfant fréquentera une école qu'il est susceptible de quitter du jour au lendemain, dès réception de l'autorisation.

Cette incertitude s'avère, de surcroît, annuelle. Le texte ne tire pas les conséquences de ce contrôle *a priori* des dossiers, qui s'ajoute au contrôle pédagogique obligatoire annuel. Les familles devront solliciter chaque année une autorisation, avec un réexamen complet de leur dossier.

On peut également s'interroger sur la capacité des services de l'éducation nationale à mener à bien l'examen de ces dossiers. Pour rappel, 62 000 enfants sont actuellement instruits en famille, soit 0,5 % des 12 millions d'enfants en âge scolaire. Les motivations et les pédagogies sont évidemment variables d'une famille à l'autre, et il y a parfois matière à corriger les pratiques à l'issue des contrôles obligatoires effectués par les inspecteurs de l'éducation nationale. Mais pointer l'instruction en famille (IEF), sous son mode actuel, comme un acteur essentiel du séparatisme en France, relève d'une suspicion généralisée qui n'est corroborée par aucune étude d'impact mise à ma disposition durant mes travaux.

De manière générale, le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas d'études sur l'instruction en famille. Il n'est ainsi pas capable d'indiquer le nombre d'enfants visés depuis deux, trois, quatre ou cinq ans ; tout juste peut-il dire s'il l'enfant était déjà en IEF l'année précédente, que celle-ci ait commencé au 1<sup>er</sup> septembre ou au 30 mai. Il en ressort ainsi que 40 à 50 % des enfants instruits en famille le sont pendant moins d'un an.

Qu'est-ce qui motive cette lourde charge contre l'IEF, dont le Président de la République annonçait la fin dès la rentrée prochaine lors de son discours aux Mureaux le 2 octobre dernier ? Sans doute, comme souvent, la tentation d'une législation de l'émotion après la découverte d'enfants rassemblés dans des écoles clandestines en région parisienne, confirmant un désastreux amalgame avec l'IEF qui constitue un mode d'instruction reconnue et protégée par notre Constitution.

Certaines dérives doivent être mises à jour pour sauver quelques enfants d'un endoctrinement que notre République ne saurait tolérer. Toutefois, il est possible d'atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement en conservant un système de déclaration, avec quelques modifications. Mais surtout, tous les enfants instruits en famille doivent faire l'objet d'un contrôle pédagogique annuel par les services de l'éducation nationale, comme le prévoit déjà la loi. Par ailleurs, les inspecteurs de l'éducation nationale ne disposent pas toujours de l'enquête réalisée par les services de la mairie, qui est pourtant un précieux outil pour obtenir des informations sur les conditions matérielles dans lesquelles est réalisée cette instruction.

L'enjeu principal est donc celui des moyens et d'une pleine utilisation des outils offerts par le droit en vigueur. C'est pourquoi je vous proposerai dans quelques instants de supprimer l'article 21, afin de revenir au régime déclaratif consubstantiel à la liberté du choix des familles pour l'instruction de leurs enfants.

Parmi les quelques mesures intéressantes dans ce texte, la plus importante, me semble-t-il, est la mise en place d'un dispositif pour lutter contre les écoles de fait. En octobre 2020, au moment de la découverte d'une école clandestine, les services de l'éducation nationale n'ont pas pu prononcer sa fermeture sur le fondement de la législation applicable aux établissements d'enseignement. En effet, il ne s'agissait pas juridiquement d'un établissement scolaire, car il n'y avait pas eu de déclaration d'ouverture d'une école privée. Les services de l'État ont dû recourir au non-respect des gestes barrières dans le cadre de la crise sanitaire, ainsi qu'au non-respect de la réglementation relative aux établissements recevant du public (ERP) pour pouvoir fermer cette école de fait.

La deuxième mesure concerne la fermeture administrative des écoles déviantes qui, malgré des contrôles répétés et des mises en demeure, ne se conforment pas à la loi. Les parents doivent scolariser leurs enfants dans un autre établissement. Mais, dans les faits, les familles ont une attitude attentiste jusqu'à la décision définitive de justice, et tant que l'école n'est pas définitivement fermée, un certain nombre d'enfants continuent de s'y rendre. Dans certains cas, entre la mise en demeure de scolarisation dans un autre établissement et la fermeture définitive de l'école, deux ans peuvent s'écouler. Le texte permet une fermeture administrative en quelques jours. Naturellement, le chef d'établissement pourra toujours saisir le juge administratif, en référé, qui statue dans un délai de 48 à 72 heures.

Enfin, ce texte reprend un certain nombre de préconisations de la mission d'information sur le fonctionnement et l'organisation des fédérations sportives, présidée par notre collègue Jean-Jacques Lozach et à laquelle de nombreux sénateurs de notre commission ont participé : le remplacement de la tutelle par le contrôle ; l'instauration de contrats d'objectifs et de moyens (COM) dans les contrats de délégation entre l'État et la fédération ; ou encore, la limitation dans le temps de la durée des agréments.

Pour ma part, je vous proposerai 28 amendements. Quatre d'entre eux sont des amendements de suppression : suppression rédactionnelle de l'article 1<sup>er</sup> *bis* pour le réintroduire dans un chapitre consacré à l'éducation et aux sports ; suppression de l'attestation aux usages du numérique en primaire et au collège (article 19 *ter*) ; du régime d'autorisation pour l'IEF (article 21) ; et enfin, de la journée citoyenne spécifiquement pour les enfants instruits en famille (article 21 *ter*).

Je vous proposerai également de modifier le système actuel de déclaration pour l'IEF. Deux amendements prévoient également d'interdire le recours à l'IEF en cas de non-déclaration ou lorsque l'enfant fréquente, sous couvert de l'IEF, une école de fait.

Au sujet du sport, un amendement conserve le système d'agrément par les fédérations pour les associations affiliées. Par ailleurs, le préfet se voit conférer un pouvoir de suspendre les agréments. En raison des conséquences de cette suspension, il en informe le maire et le président de l'intercommunalité de la commune où l'association a son siège social. Le renforcement des principes de la République ne doit pas être seulement l'affaire des responsables de l'association. Un amendement précise que chaque licencié doit s'engager à respecter le contrat républicain au moment de la prise de sa licence.

Il me paraissait également important de prévoir des amendements concernant l'université : interdiction des activités culturelles dans les lieux d'enseignement ; obligation de signer le contrat d'engagement républicain pour les associations étudiantes souhaitant bénéficier de locaux ; ou encore, lutte contre le détournement de la liberté d'expression et

d'information, lorsqu'elle se transforme en prosélytisme ou propagande de nature à perturber les enseignements, les manifestations qui y sont organisées ou l'ordre public.

Ces amendements répondent à un besoin des universités. Un certain nombre d'entre elles ont des dispositions similaires dans leur règlement intérieur. Ces amendements leur offrent la base légale sur laquelle leur règlement intérieur peut s'appliquer.

**Mme Annick Billon.** – Je souhaite remercier le rapporteur pour son travail et pour les auditions. J'ai pu participer à un certain nombre. Elles étaient très enrichissantes. Le groupe Union centriste est particulièrement attaché à la liberté d'enseignement sous ses quatre formes : aussi bien l'école publique que l'école privée sous contrat, l'école privée hors contrat et l'IEF. Nous sommes également attachés à la protection des enfants, et nous en tiendrons compte dans nos votes sur les amendements.

Concernant le système d'autorisation, j'ai déposé un amendement de suppression de l'article. Nous approuverons la proposition du rapporteur en ce sens.

La loi Gatel, dont j'ai été rapporteur, a démontré la nécessité de procéder au contrôle des écoles privées hors contrat. Dans la mesure où l'on décide de contrôles supplémentaires, il convient de s'assurer que les moyens à disposition soient suffisants. Nous avons pu constater, lors des auditions, que le contrôle des différents modes d'instruction nécessite des compétences et une connaissance des méthodes alternatives, qui font aujourd'hui défaut.

Notre groupe a déposé plusieurs amendements en ce sens. L'un d'entre eux vise à s'assurer que les personnes dispensant l'enseignement en famille maîtrisent bien le français ; un autre, concernant les écoles de fait, demande un prolongement au-delà de l'année scolaire de l'interdiction de l'IEF jusqu'à la fin d'année scolaire suivant celle de la mise en demeure de rescolarisation. Avec la rédaction actuelle, si une école de fait est découverte en mai, l'interdiction d'IEF n'est valable que jusque fin juin.

L'amendement concernant les certificats médicaux de complaisance me tient également à cœur. Sans doute faut-il davantage de moyens pour la médecine scolaire. Mais, plutôt que de m'étendre sur la question des moyens, je préfère insister sur le contrôle. L'éducation nationale doit prendre ses responsabilités sur ces sujets et se préoccuper, par exemple, du sort des jeunes filles allergiques au chlore qui ne peuvent aller à la piscine. L'obligation d'assister au cours est peut-être une piste à creuser.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je remercie le rapporteur pour son analyse fine du texte. Je regrette que ce projet de loi résulte d'un fait dramatique et soit la réponse à une émotion. Par le passé, nous avons pu constater que de telles initiatives donnaient rarement de bonnes lois, et l'on s'aperçoit, s'agissant de ce texte, qu'il ne règlera malheureusement rien.

Je déplore que notre commission ne soit pas saisie des articles liés à la vie associative, dont nous parlons chaque année au moment du budget.

Le rapporteur a exprimé son regret concernant l'atteinte à la liberté d'enseignement. Je ne pense pas que l'article 21 règle le sujet de la radicalisation, mais l'enseignement, pour le groupe socialiste, c'est d'abord l'école. Dans la mesure où cet article existe, il nous semble dommage de le supprimer. Il répond à une nécessité de clarification sur la nature de l'enseignement à domicile. Cela ne me choque pas que cet enseignement soit

l'objet d'un contrôle et non plus seulement d'une déclaration. Si, dans le cadre de la loi Gatel, nous avons contrôlé *a priori* certains établissements privés, cela nous aurait évité d'avoir à les fermer par la suite.

Je ne dis pas que l'IEF est dangereuse pour la jeunesse du pays. Mais tout enfant, pour se développer intellectuellement et socialement, a besoin de vivre parmi d'autres enfants. Un enfant n'est pas seulement le « petit » d'une famille, il est un individu à part entière, et sa place à l'école, depuis la maternelle, lui permet de se confronter aux autres. Les auditions que nous avons menées ne nous ont pas prouvé que l'IEF est suffisamment riche pour permettre à ces enfants de se confronter aux autres. Nous regrettons la suppression de cet article 21. J'observe une ambiguïté semblable à celle de la loi Gatel, avec de nombreux amendements ajoutant par ailleurs des contraintes.

**M. Max Brisson.** – Je souhaite évacuer aujourd'hui une colère rentrée. Personne ne nie qu'il y a un vrai danger pour les principes républicains dans des espaces, des lieux que l'on a pu longtemps penser « sanctuarisés » ; on pense aux enceintes des clubs sportifs et, plus encore, à nos écoles, nos collèges et nos lycées publics. Personne ne le nie.

Je fais mienne la formule de Jean Zay sur l'école, cet « asile inviolable où les querelles des hommes ne pénètrent pas ». Ce que nous avons pu entendre lors des auditions montre que nous en sommes parfois éloignés.

Pour autant, ce projet de loi – qui changea si souvent de nom et ne nomme même pas le séparatisme auquel il voulait s'attaquer – donne-t-il des armes supplémentaires à l'exécutif pour le combattre ? On peut, en s'en tenant aux articles sur lesquels doit se prononcer notre commission, être circonspect. Nos auditions ont montré qu'au cœur même de l'école publique, dans certains quartiers, un islamisme totalitaire pénètre et déstabilise l'enseignement, la mise en œuvre des programmes, les activités périscolaires, la vie scolaire et même le vivre-ensemble entre garçons et filles dans les cours de récréation. Ce texte apporte-t-il des réponses ? Il est permis d'en douter.

Permet-il de mieux lutter contre les écoles de fait, ces écoles clandestines non déclarées qui se développent sans même avoir besoin d'utiliser le faux nez de l'instruction en famille ? Merci au rapporteur de nous apporter un début de réponse sur ces écoles de fait absentes du projet de loi.

Ce texte permet-il d'apporter des solutions aux enfants hors des radars de l'instruction obligatoire, qui ne sont pas ceux qui sont parfaitement connus, identifiés, déclarés et recensés de l'IEF ? M. Stéphane Piednoir apporte un début de réponse ; je l'en remercie.

Ce texte s'intéresse-t-il à ces certificats de complaisance qui conduisent à soustraire des jeunes filles aux cours d'éducation physique et sportive ? M. Stéphane Piednoir, encore une fois, nous invite à combler les lacunes du texte.

En revanche, ce projet de loi, jetant par-dessus bord un remarquable équilibre qui, depuis trois Républiques, autorise l'instruction obligatoire sous trois formes – l'école publique, l'école privée et l'IEF –, fait peser une lourde menace sur le choix assumé, pour des raisons nombreuses et diversifiées, par certains parents d'opter pour l'IEF. Incapable d'étayer au-delà du cas d'espèce le moindre corollaire entre IEF et menace séparatiste, le

Gouvernement met en œuvre le choix surprenant énoncé par le chef de l'État lors de son discours des Mureaux.

La grande majorité de ces parents ne comprend pas d'être ainsi montrée du doigt. La liberté d'enseignement est pourtant une liberté fondamentale. L'IEF est un élément constitutif de la réalité de cette liberté fondamentale. Et malgré le faible nombre de familles qui y ont recours, son interdiction touche un principe essentiel : les parents sont les premiers et les ultimes éducateurs de leurs enfants.

C'est la raison pour laquelle, nous approuvons votre sage proposition de supprimer l'article 21, tout en reprenant un certain nombre d'éléments permettant de renforcer les contrôles en cas de doute sérieux.

Les efforts de nos collègues de l'Assemblée nationale n'ont pas suffi à calmer les inquiétudes. Le texte continue de limiter l'IEF à un cadre dérogatoire et à un régime administratif d'autorisation préalable qui représente une grave atteinte à la liberté d'enseignement.

Le texte remanié introduit également une notion complexe, celle de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui entrerait dans le code de l'éducation avec un sens quasiment contraire à celui qui est précisé dans le code de l'action sociale et des familles, en particulier au regard du principe de l'autorité parentale. Il ne me semble pas possible que l'État puisse seul décider de l'intérêt supérieur de l'enfant, sauf à considérer que les parents faisant le choix de l'IEF soient *a priori* coupables ou, du moins, incapables.

La coexistence de propositions éducatives variées est le signe d'une société démocratique plurielle, respectueuse de la diversité, laquelle n'exclut pas la concorde nationale.

Dans ce cadre, la liberté de choix des parents ne peut être aliénée. Or, ce projet de loi conduit la puissance publique à définir seule l'intérêt supérieur de l'enfant. S'il était définitivement adopté, nous passerions donc d'un contrôle des faits *a posteriori* – que je ne discute pas – à un contrôle sociétal *a priori* de l'intention et de la motivation des parents. Ils deviendraient alors suspects, avant tout acte, de ne pas poursuivre l'intérêt supérieur de leurs propres enfants. Il y a bien là un recul d'une liberté fondamentale affirmé depuis 1833, sans que ni l'ampleur du phénomène ni les dérives ou les infractions au dispositif ne le justifient.

Je vous remercie de vos contributions sur le sport et de l'écriture équilibrée à laquelle vous êtes parvenu pour défendre la laïcité à l'université publique, sans pour autant remettre en cause la tradition des franchises universitaires et les libertés académiques. Si, depuis Jean Zay, l'école doit être à l'abri des querelles des hommes, l'université, au contraire, est le lieu où elles s'expriment, à condition de préserver le respect. Cela exclut toute entrave, tout prosélytisme et toute violence. Je remercie Stéphane Piednoir pour ce rapport et ses amendements que les sénateurs du groupe Les Républicains approuveront.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Avant toute chose, je souhaite rendre hommage aux hussards noirs de la République. Ces gens – dans ma famille notamment –, adhérents à la MAIF, achetant leurs meubles à la CAMIF et lisant Pif le chien le dimanche matin, avaient un engagement militant, laïc et politique en faveur de la République. Cette génération a cédé la place aujourd'hui à des instituteurs moins militants et moins armés idéologiquement pour faire face à ce que nous dénonçons tous. Il y a un problème politique plus général que nous ne

règlerons pas avec une loi. Ce projet collectif commun, qui jadis unissait gaullistes et communistes à l'école, est moins facilement partagé aujourd'hui.

Au sujet de la République et de l'instruction, je n'ai pas la même lecture politique que certains d'entre vous. Je remarque que, à chacune des étapes de la République, deux aspects ont systématiquement été préservés : la liberté d'enseignement et le devoir absolu de la règle publique pour donner à l'enfant l'espérance d'une instruction nationale. C'est écrit dans le préambule de la Constitution de 1946 : la liberté est équilibrée par la nécessité du contrôle de l'État. Pour prendre une image facile, la liberté de mouvement vous est garantie constitutionnellement, et pour autant, cela ne vous exonère pas de l'obligation d'un permis de conduire pour circuler en voiture.

J'ai été très attentif aux propos du directeur général de l'enseignement scolaire (Dgesc) lors de son audition. Selon lui, la progression de l'IEF – de 0,1 à 0,5 % – s'avère liée à des raisons religieuses. Dans une ville qui ne connaissait aucune instruction en famille, un institut d'études musulmanes se fonde et, dans la foulée, 20 ou 25 familles choisissent de privilégier cet enseignement-là.

Ce texte ne va peut-être pas assez loin ; mais, quand il cible directement un phénomène bien identifié, je ne comprends pas vos réserves. Notre groupe va le soutenir, car nous estimons nécessaire qu'un lien soit maintenu entre l'éducation nationale et la famille. Une lettre postée à l'attention de l'inspection académique ne suffit pas à établir ce lien.

Ce qui manque dans ce projet de loi, c'est la réaffirmation de la promesse républicaine, c'est-à-dire l'égalité des droits, la possibilité pour chaque enfant d'accéder au même service. Sur ce sujet, le texte est absolument muet.

Autre point : il faut réfléchir de nouveau à ce qui constitue le cœur de l'enseignement. Aujourd'hui, nous avons besoin de reformer l'esprit critique des élèves par le biais de la connaissance. Dans le socle des savoirs communs doit se trouver l'esprit critique.

Nous déposerons un amendement en séance pour conforter les libertés pédagogiques de l'enseignant dans sa classe. Nous estimons, en effet, qu'il n'est pas possible que les élèves ou les familles discutent du contenu des cours, ce qui est bien et ce qui ne l'est pas. Quand on participe à un projet pédagogique, on ne choisit pas dans le programme en fonction de ses convictions philosophiques ou religieuses. De même, pour l'université, je suis attaché aux franchises. Il y a, sur les campus, des débats idéologiques que je déplore, car ils véhiculent une vision individualiste de la société. Pour autant, je ne pense pas que l'on puisse, par la loi, orienter les débats politiques. Tous les professeurs d'université qui sont venus dénoncer ces errements idéologiques ont été incapables de nous proposer des solutions juridiques. Nous n'avons pas besoin de cela. Pour défendre la République, il faut des Républicains.

**M. Bernard Fialaire.** – J'ai entendu que ce projet de loi serait lié à une émotion. Pour moi, les principes de la République doivent susciter une émotion, et cela me réjouit que l'on puisse aborder la question du respect des principes de la République dans le cadre d'un texte. Bien évidemment, je ne pense pas que cette loi constitue l'alpha et l'oméga du respect des principes de la République mais c'est un jalon.

Je commencerai par rappeler l'argumentaire de Nathalie Delattre, qui ne peut être parmi nous aujourd'hui. Ma collègue a déposé beaucoup d'amendements, notamment un

amendement de suppression, s'opposant à la restriction démesurée pour elle de l'IEF qu'impliquerait l'article 21. Une minorité d'enfants serait victime de radicalisation religieuse. La liberté d'un choix d'enseignement doit être évidemment préservée. Ce qui est pointé du doigt, ce sont plutôt l'effectivité des contrôles, la coordination des différents acteurs et le suivi des enfants.

Mme Delattre avait déjà donné l'alerte en 2018 avec une proposition de loi visant à généraliser le numéro d'identifiant national élève (INE). Elle a certes déposé de nombreux amendements contre le régime d'autorisation, mais aussi d'autres qui combleraient les failles de la lutte contre les dérives. Ils mettent en place un régime déclaratoire sous motif. Les parents choisissant l'instruction en famille devront fournir une présentation écrite de leur projet éducatif et une offre numérique minimale sur le partage des valeurs républicaines et l'exercice de la citoyenneté.

Notre collègue propose également le transfert de l'autorité de l'État compétente à l'échelle du département de la tâche d'effectuer le contrôle à domicile. Il est aussi prévu que les différents services concernés se partagent les dossiers des familles en IEF sur un portail numérique commun pour ne pas perdre leurs traces. Elle répond au constat déplorable dressé par M. Blanquer – 72 % d'enfants convoqués et 63 % effectivement contrôlés –, en s'attaquant aux refus de mauvaise foi, en fléchissant les contrôles sur les nouvelles déclarations, en rendant systématiques les signalements au procureur de la République. Le ministre évoquait un manque de moyens humains et financiers. Cela ne doit pas occulter le manque d'opérationnalité du dispositif en place.

Je soutiendrai certains de ces amendements. Mais nous avons au sein de notre groupe une diversité d'opinions. Pour ma part, je défends le droit à la liberté d'enseigner, mais aussi le devoir d'apporter un enseignement juste à chaque enfant. Nous défendons tous la liberté, l'égalité et la fraternité. L'école apporte la liberté aux enfants, l'égalité des chances. L'instruction à l'école ne nuit pas à l'apprentissage de la fraternité, qui consiste à voir son semblable chez l'autre. Aussi, je ne voterai pas la suppression de l'article 21. La fraternité doit être vivante. Il faut partager des expériences pour la vivre profondément. Voilà ma réflexion, empreinte non d'émotion, mais de modération.

**Mme Monique de Marco.** – Je salue le travail du rapporteur Stéphane Piednoir. Le GEST est très sceptique à l'égard de ce projet de loi, qu'il s'agisse de l'instruction en famille, du renforcement de l'encadrement des établissements privés hors contrat ou de la procédure d'agrément et de délégation aux fédérations sportives.

En ce qui concerne l'article 21, je suis frappée par la totale absence de chiffres sur la radicalisation d'enfants dans le cadre de l'instruction en famille. Quelque 26 000 jeunes supplémentaires sont instruits en famille depuis 2019, mais pour les deux tiers, ce choix est lié à l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire. Nous déplorons une mesure d'affichage sans impact réel sur l'objectif poursuivi, qui nie aux familles la possibilité de choisir librement le mode d'instruction de leurs enfants. Nous serons favorables aux amendements de suppression de l'article 21.

Concernant les articles 22 à 24, nous nous inquiétons que la fermeture administrative d'un établissement privé hors contrat soit décidée par le préfet et non plus par l'autorité judiciaire.

Nous sommes défavorables à l'article 25, en lien direct avec l'article 6 créant un contrat d'engagement républicain pour les associations, qui jettera la suspicion sur les bénévoles. Il n'est pas démontré que ce contrat aura un quelconque impact sur les dérives communautaristes. La Défenseure des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) y sont opposées.

Avec ce texte, le Gouvernement frappe très large sans évaluer en amont l'impact sur les problèmes réels. Où sont les médiateurs dans les quartiers populaires ? Où en est la lutte contre le décrochage et la ghettoïsation ? Il n'y a rien dans le texte. Cela traduit l'absence de compréhension des causes de la radicalisation.

**M. François Patriat.** – J'ai écouté avec attention les interventions précédentes dont j'ai apprécié la hauteur de vue, l'objectivité et la qualité.

À la différence de Max Brisson, je préfère l'autorisation réfléchie, objective, *a priori*, au contrôle tardif *a posteriori*. Je remercie le rapporteur pour son travail, mais certains de ses amendements me laissent perplexe. Il souhaite supprimer l'article 21, c'est-à-dire le passage du régime de déclaration au régime d'autorisation pour l'instruction en famille, mais propose aussi un cadre plus restrictif que celui en vigueur actuellement. C'est incohérent. Quel est le sens l'entretien avec le recteur si l'instruction en famille n'est plus soumise à autorisation ?

Nous soutiendrons ce texte équilibré. Le Gouvernement a tenu compte de l'avis du Conseil d'État et des associations, notamment sur l'article 21. Le texte se situe désormais au croisement de l'indispensable lutte contre les séparatismes et de la nécessaire préservation des libertés. Le groupe RDPI s'abstiendra sur beaucoup des amendements.

**M. Jacques Groperrin.** – Merci à Stéphane Piednoir pour son excellent travail. Il est singulier qu'en 1905 la République ait adopté une loi de séparation et qu'elle débâte aujourd'hui d'une loi sur les séparatismes.

Jules Ferry avait nommé Ferdinand Buisson directeur de l'instruction publique, qui disait qu'il fallait combattre la haine et non la religion. Je veux parler de l'instruction en famille. On constate un engagement très fort des familles, pédagogique, didactique, mais également citoyen. La scolarisation obligatoire dès trois ans a créé un problème pour certaines qui souhaitent garder les enfants de cet âge à la maison. Certains enfants sont hors radar et il faudrait donc absolument scolariser tous les enfants... C'est grave puisque cela atteint la liberté de conscience. C'est liberticide et cela ne règle pas le problème. On assistera à la création d'écoles confessionnelles. Or, le ministre a déclaré qu'il n'avait pas les moyens de diligenter les inspections nécessaires.

Le sport et la vie associative sont les grands oubliés de ce projet de loi. On dénombre pourtant 10 millions de licenciés. La radicalisation est très forte dans le sport et une fois de plus le projet de loi est faible sur ce point.

**M. David Assouline.** – J'ai apprécié l'exhaustivité du rapport de M. Piednoir, mais je suis en grand désaccord avec la matrice générale.

Comme Jacques-Bernard Magner, je pense qu'il est anormal que la commission de la culture ne soit pas saisie de questions relevant de ses compétences telles que les associations ou la liberté de la presse, alors que l'article qui concerne celle-ci a suscité

l'émotion et la controverse. La commission des lois devrait par moments cesser de penser qu'elle est l'alpha et l'oméga de tout ce qui se fait au Sénat. Ses membres se plaignent d'être surchargés, mais ils ne veulent rien déléguer. Nous avons déjà débattu de ces questions de même que de celles relatives à la haine en ligne ; nous possédons une expertise, une technicité, une connaissance des enjeux.

Ce projet de loi débute de façon bancale parce qu'il est provoqué par un événement, qui n'est toutefois pas isolé : l'assassinat de Samuel Paty. Il est incontestable que nous devons réaffirmer les principes de la République quand ils sont ébranlés. Il avait été demandé à Jean-Louis Borloo de formuler des propositions globales pour réaffirmer la République quand elle est affaiblie. Mais on ne parle pas de cela. Il faut se respecter soi-même pour être respecté. La République doit se respecter elle-même et respecter sa promesse de liberté, égalité, fraternité. Quand ce n'est pas le cas, le message diffusé provoque l'éclatement. Je n'excuse aucun comportement de non-respect du droit et des principes de la République, mais très franchement, comment réagiriez-vous si vous grandissiez dans un endroit dont vous ne pouvez pas sortir et si, dès 13 ans, vous étiez contrôlé trois à quatre fois par jour contrairement à votre copain blanc ? Vous auriez le sentiment que la liberté, l'égalité et la fraternité n'existent pas. Cela n'excuse pas. Mais si nous voulons que la République ait une force percutante quand elle pose des limites, il faut que chacun considère qu'il a été traité comme les autres et doit avoir des droits et des devoirs comme les autres. Le projet de loi passe à côté de tout cela en évoquant des généralités qui ne sont pas traitées dans la vie de tous les jours.

Nous avons été assaillis de demandes sur l'instruction à la maison. Mais combien de personnes sont-elles concernées ? L'Assemblée nationale y a consacré 24 heures de débats, pour une toute petite minorité d'enfants. Ce qui est en jeu, ce n'est pas le combat contre la radicalisation islamique, sinon, on s'y prendrait autrement. Notre groupe a reçu en audition le maire de Montpellier, Michaël Delafosse. Il a évoqué une forte hausse des créations d'écoles privées hors contrat et de l'instruction à la maison, de tous côtés et pas seulement des islamistes. Cela concerne aussi d'autres endoctrinements. Il nous a dit que cela n'existait pas auparavant. La loi est conçue contre les phénomènes en expansion. La tendance, pour les sectes ou les extrémismes religieux, est de retirer les enfants de l'école pour pouvoir mieux les endoctriner. Il faut un verrou de plus. L'autorisation préalable est une façon de réguler sans complaisance. Je suis surpris que nos collègues et amis de droite soient, d'un coup, nettement moins radicaux contre le radicalisme. Pourquoi ? Pour être crédible dans le combat contre le radicalisme islamiste, il faut montrer que la lutte est la même contre tous ceux qui veulent se séparer de la République.

**M. Michel Savin.** – Je veux saluer l'excellent travail de notre rapporteur et la qualité des auditions, grâce auxquelles nous avons pu appréhender au mieux ce projet de loi.

Sur le sport : les faits sont là. Le monde sportif abrite de nombreuses dérives – le rapport de Jacqueline Eustache-Brinio l'a montré. Nous partageons tous l'idée qu'il convient de renforcer certains contrôles. Il est regrettable que nous n'ayons pas entendu la ministre, dont le discours est ambivalent. La très grande majorité des clubs sportifs et associations n'est pas concernée par le phénomène de radicalisation islamique, mais il ne faut pas nier la réalité. Il est urgent et nécessaire de lutter efficacement et directement contre ces dérives qui existent et prennent de l'ampleur.

L'article 25, qui renforce cette lutte, concerne avant tout les clubs fédérés et leurs fédérations qui font l'objet de suivis et de contrôles et fait l'impasse sur la pratique en

autogestion hors du cadre fédéral, qui est au cœur du problème. Je proposerai de renforcer le contrôle des salles privées. Je partage largement les propositions sur les fédérations. Nous devons préciser le contenu des contrats d'engagement républicain. Je ne comprends pas pourquoi nous n'avons pas plus d'informations à ce jour sur ce point. Je déplore également le vide juridique béant sur les ligues sportives qui gèrent, sur délégation des fédérations, l'aspect professionnel du sport.

Enfin, huit alinéas de l'article 25 mettent en place et renforcent l'agrément préfectoral. Il est présenté comme le prérequis de l'accès aux subventions publiques. Or, ce n'est pas le cas : il peut être détourné par ce qui est prévu à l'article 6. Une association sportive pourrait se voir retirer son agrément par le préfet, mais toujours utiliser des équipements sportifs locaux, *via* l'article 6. J'ai alerté le Gouvernement qui a semblé découvrir le problème. À aucun moment, la question de l'utilité réelle de l'agrément n'a été soulevée. C'est préoccupant, car rien ne serait pire que de mettre en œuvre un dispositif voué à l'échec. Reparlons-en d'ici la séance.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Oui, en effet, une formation supplémentaire des inspecteurs de l'éducation nationale en charge du contrôle de l'IEF est nécessaire. Je proposerai de renforcer les contrôles et l'acuité de ceux qui les réalisent.

Je m'inscris en faux, monsieur Patriat. Nos mesures ne sont ni rigides ni incohérentes. Je préfère une détection sur pièces qu'une suspicion *a priori*. L'entretien est une possibilité en cas de doute sérieux au moment de la déclaration sur la sincérité de la démarche de la famille. Cela permet d'anticiper les contrôles. Aujourd'hui, le premier contrôle pédagogique a lieu dans le meilleur des cas trois mois après le début de l'année scolaire, en janvier ou février. Un second contrôle a lieu au moins un mois plus tard, le temps d'une régularisation de la situation, avant une mise en demeure d'inscription en avril ou, mai, c'est-à-dire à la fin de l'année scolaire. Nous voulons anticiper ces échéances en cas de suspicion sur pièces. C'est mieux qu'une autorisation *a priori* qui forcera la famille à inscrire l'enfant dans un établissement pendant deux mois, le temps de l'instruction administrative.

Sur les enfants hors radar, l'article 21 prévoit des cellules de prévention. J'ai repris cette idée. Des contrôles accélérés seront diligentés en cas de fraude.

L'amendement sur la liberté pédagogique de Pierre Ouzoulias est intéressant. Il fera l'objet d'un riche débat en séance.

Nathalie Delattre était présidente de la commission d'enquête sur la radicalisation, sur laquelle le projet de loi s'appuie fortement. De nombreux articles sont issus de son rapport.

Je rejoins Mme de Marco sur le manque de chiffres dynamiques. On dit que la carte de l'instruction en famille et la carte de la tendance à la radicalisation se recoupent, mais cela relève du déclaratif.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> (délégués)*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-33 qui concerne la formation des enseignants sera satisfait par l'amendement COM-435. Les instituts

nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) organisent déjà des actions de formation continue des enseignants du premier et second degré. Retrait ou avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-33.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – M. Sol s'était engagé à retirer son amendement COM-147 sur l'interdiction des tenues et signes religieux ostentatoires par les fédérations. Avis défavorable à son adoption.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-147.*

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

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-411, rédactionnel, supprime l'article. J'introduirai ensuite un amendement global.

*L'amendement COM-316 est adopté ; les amendements COM-11 et COM-316 deviennent sans objet.*

*La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 1<sup>er</sup> bis.*

#### **Article 4 bis (nouveau) (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'adoption de l'amendement de suppression COM-202, car nous souhaitons conserver le délit d'entrave. Des travaux sont en cours dans la perspective de la séance pour améliorer sa rédaction.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-202.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-65 va plus loin que le texte en intégrant les professionnels de santé et tout agent public ou privé dans l'exercice d'une mission de service public. Avis défavorable à son adoption. Nous souhaitons mettre en place un délit d'entrave spécifique à l'enseignement.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-65.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 4 bis sans modification.*

#### **Article 19 ter (nouveau) (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-438 supprime cet article, qui portait sur l'attestation de compétence numérique. Depuis la rentrée 2020, tous les collégiens de 4<sup>e</sup> ou de 3<sup>e</sup> et les lycéens doivent passer la certification Pix. L'attestation supplémentaire n'est pas pertinente.

**Mme Monique de Marco.** – Pourquoi êtes-vous contre cette attestation ? Enseignante au collège, j’ai trouvé au contraire très intéressant de passer ce cap.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Pourquoi une attestation pour le numérique et pas pour l’EPS ou les maths ? Il existe aujourd’hui l’attestation Pix qui vise exactement le même domaine. De plus, cette disposition est d’ordre réglementaire. On n’a pas à légiférer sur une attestation de l’éducation nationale.

**M. Max Brisson.** – Quel est le rapport avec le texte ?

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – C’est très éloigné du texte, en effet.

*L’amendement COM-438 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois de supprimer l’article 19 ter.*

**Article additionnel après le chapitre V : dispositions relatives à l’éducation et aux sports (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-311 rectifié chasse l’écriture inclusive de tous les enseignements. Je comprends la volonté de l’auteur, car elle crée des difficultés sérieuses à tous les enfants qui ont des problèmes de lecture. Toutefois cet amendement devrait être déclaré irrecevable au titre de l’article 45 par la commission au fond, et puisqu’une circulaire suffirait pour les enseignants, avis défavorable - même si, à titre personnel, je suis favorable à toute initiative contre l’écriture inclusive.

**M. Bruno Retailleau.** – Cet amendement n’est-il pas irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution ?

**M. Laurent Lafon, président.** – C’est à la commission des lois d’en vérifier la recevabilité.

**M. Bruno Retailleau.** – L’a-t-elle vérifiée ?

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Elle ne s’est pas encore prononcée.

**M. Bruno Retailleau.** – Dans ce cas, je souhaite le voter.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je suis opposée à cet amendement. L’écriture inclusive est utile, car elle permet de déconstruire les stéréotypes de genre.

**M. David Assouline.** – Nul ne dit qu’il faut généraliser l’écriture inclusive, monsieur Retailleau. Cet amendement est provocateur et idéologique. Dès lors que notre rapporteur considère que cet amendement risque d’être irrecevable, il n’y a pas lieu de saisir l’occasion de cette discussion pour affirmer des positions idéologiques. Avec cet amendement, on a l’impression que l’on ne cherche pas tant à conforter les principes républicains qu’à lutter contre certaines mesures progressistes.

**M. Max Brisson.** – Ce texte étant un texte fourre-tout, il n'est pas étonnant de retrouver des amendements fourre-tout ! L'écriture inclusive déconstruit la grammaire. Si cet amendement est recevable, je le voterai.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-311 portant article additionnel.*

### **Article 21 (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-412 tend à supprimer cet article, tout comme les amendements identiques COM-7 rectifié *ter*, COM-23, COM-26, COM-91, COM-151, COM-172 et COM-256. En cas d'adoption, les autres amendements sur l'article deviendraient sans objet.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Nous ne voterons pas ces amendements de suppression, car il importe de privilégier l'intérêt de l'enfant et de s'assurer que l'instruction en famille est bien réalisée dans ce sens. Je m'étonne que notre rapporteur ne propose pas de rédaction alternative pour cet article important.

**Mme Laure Darcos.** – Beaucoup de gens font le choix de l'instruction en famille, car ils ne trouvent pas de solution satisfaisante ou personnalisée dans le public. L'important est le contrôle ; les amendements du rapporteur sont équilibrés.

**M. Max Brisson.** – Chacun aura une appréciation différente sur ce sujet en fonction de son histoire. M. Magner a évoqué l'intérêt de l'enfant, je pense à la prééminence de la famille. Il est bon parfois que les clivages de droite et de gauche, qui ont marqué l'histoire de notre République – fussent-ils considérés comme de l'Ancien monde –, soient marqués avec force.

Une liberté fondamentale ne saurait relever d'un régime d'autorisation. La liberté d'enseignement, ce n'est pas passer son permis de conduire ou un permis de construire ! La liberté de la presse était soumise à un régime d'autorisation préalable sous le Second Empire, celui-ci a été levé depuis. La présidente du conseil des sages de la laïcité, lors de son audition, n'a rien pu me dire d'autre à l'appui de cet article – même si elle regrette le régime d'autorisation préalable pour l'instruction en famille – que dans les cours de récréation de certaines écoles, les grands frères interdisaient à leur sœur de jouer avec les garçons. Elle n'a donc pu que faire référence à l'école publique pour justifier les restrictions à l'IEF. C'est dire le manque d'arguments du Gouvernement pour justifier le lien entre instruction en famille et séparatisme... Il est vrai que l'instruction en famille peut être le faux nez, dans certains quartiers, d'une éducation religieuse déguisée. Mais dans bien des territoires ruraux, l'école en famille se développe à cause du recul de l'école publique.

**M. Bruno Retailleau.** – Cet article est mal-né. La rédaction originelle a été mise en pièces par l'avis du Conseil d'État, le Gouvernement a dû faire preuve de beaucoup d'imagination pour trouver une nouvelle rédaction, qui, finalement, n'est pas satisfaisante en ce qui concerne la liberté d'enseignement.

*L'amendement COM-412 est adopté.*

*En conséquence, la commission proposera à la commission des lois d'adopter les amendements COM-7 rectifié *ter*, COM-23, COM-26, COM-91, COM-151, COM-172 et COM-256. Les amendements COM-171 rectifié, COM-53, COM-298, COM-264, COM-313,*

*COM-301, COM-302, COM-167 rectifié, COM-168 rectifié, COM-314, COM-169 rectifié, COM-261, COM-272, COM-114, COM-266, COM-263, COM-300, COM-303, COM-304, COM-170 rectifié, COM-305 et COM-113 deviennent sans objet.*

*La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 21.*

**Articles additionnels après l'article 21 (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-413 vise à permettre le rattachement administratif de tout élève en instruction en famille à une école ou un établissement afin de faciliter un retour éventuel de l'enfant en milieu scolaire. Il vise aussi à aider les familles recourant à l'IEF en leur permettant d'avoir accès à des documents pédagogiques élaborés par le ministère de l'éducation nationale, dans le cadre du service public numérique éducatif. Enfin, il permet une valorisation des acquis de l'expérience (VAE) pour les personnes faisant l'instruction en famille à leur enfant.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Pourquoi n'avez-vous pas réécrit l'article 21 plutôt que de proposer une série d'amendements séparés portant des articles additionnels ?

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – J'ai préféré procéder ainsi, disposition par disposition, dans un souci de clarté et de lisibilité.

**M. Claude Kern.** – Si je soutiens les deux premières parties de l'amendement, je ne suis pas d'accord en ce qui concerne la VAE. Je m'abstiendrai.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Enseignant moi-même, il ne s'agit pas pour moi de contourner les concours de recrutement de l'éducation nationale. La VAE constitue une attestation de services, qui pourrait être obtenue après deux années d'instruction en famille. On reconnaît ainsi des compétences susceptibles d'être utiles en milieu associatif par exemple.

**M. Claude Kern.** – Il faudrait le préciser.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Le dispositif de la VAE est déjà bien encadré.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Qui sera compétent pour délivrer cette VAE ?

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Les inspecteurs de l'éducation nationale procèdent déjà à des contrôles à domicile pour vérifier la pédagogie. Leurs rapports pourront servir de base à la démarche.

*L'amendement COM-413 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Actuellement, l'autorité compétente en matière d'éducation ne dispose pas automatiquement de l'information selon laquelle l'enfant pour lequel l'instruction à domicile est demandée fait l'objet d'un suivi particulier de la part des services du conseil départemental au titre de la protection de l'enfance. L'amendement COM-414 vise à faciliter le partage d'informations pour ces

enfants, et permet au recteur, dans certaines conditions, de refuser le recours à l'instruction en famille.

*L'amendement COM-414 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-415 vise à demander aux personnes responsables de l'enfant de préciser succinctement la manière dont elles vont procéder à l'instruction en famille. Avis favorable au sous-amendement COM-440 qui précise que les personnes chargées de l'instruction à domicile « disposent d'une bonne maîtrise de la langue française, selon des critères définis par décret », ainsi qu'au sous-amendement COM-441, selon lequel ces personnes devront préciser les modalités d'organisation et d'enseignement de l'instruction permettant de garantir le droit de l'enfant à l'instruction, dans le respect de la liberté pédagogique.

*Les sous-amendements COM-440 et COM-441 sont adoptés. L'amendement COM-415, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-416 donne la faculté au recteur de pouvoir s'entretenir avec les parents et avec les personnes chargées de l'instruction.

*L'amendement COM-416 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-418 vise à s'assurer que les enfants instruits en famille bénéficient d'un suivi médical.

*L'amendement COM-418 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-419 vise à encadrer le recours à l'instruction en famille. Ainsi, une personne condamnée pour crime ou délit terroriste, ou pour crimes et délits conduisant à une inscription au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes, ne pourra plus être chargée de l'instruction d'un enfant en instruction en famille.

*L'amendement COM-419 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-420 vise à interdire le recours à l'instruction en famille en cas d'absence de déclaration ou de fraude dans la déclaration.

*L'amendement COM-420 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-417 concerne les cellules de protection du droit à l'instruction, afin de faire travailler ensemble les différents services, notamment fiscaux, pour s'assurer que tous les enfants bénéficient bien d'une instruction. Avis favorable au sous-amendement COM-442, qui précise que les cellules de protection du droit du droit à l'instruction « veillent à la mise en œuvre du droit à l'instruction ».

**M. Max Brisson.** – Je voterai cet amendement et le sous-amendement. Enfin, on se préoccupe des enfants qui échappent au radar de l'éducation nationale. Il est dommage que cela n'ait pas déjà été prévu dans la rédaction initiale du texte.

*Le sous-amendement COM-442 est adopté. L'amendement COM-417, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-40 est satisfait : le code de l'action sociale et des familles prévoit déjà la possibilité de suspendre le versement d'allocations, tant que les documents garantissant le droit à l'instruction de l'enfant ne sont pas envoyés. Avis défavorable à son adoption.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-40.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-260 vise à permettre le croisement des fichiers de la caisse d'allocations familiales avec les déclarations des enfants en IEF. Cet amendement est également déjà satisfait. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-260.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'adoption de l'amendement COM-299 : est-ce le rôle des maires de vérifier que chaque enfant de la commune reçoit bien une instruction ?

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-299.*

#### **Article 21 bis (nouveau) (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-258 prévoit l'inscription de l'INE dans le répertoire national d'identification des personnes

physiques. Sagesse. Si cette inscription pourrait se révéler efficace, ce croisement contrevient à la doctrine de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en faveur de numéros sectoriels (fiscal, santé, éducation nationale, etc.). L'utilisation du répertoire national d'identification des personnes physiques est très fortement encadrée.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-258.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-257, visant à faciliter la détection d'un élève « hors radar », est satisfait par la mise en place des cellules de protection du droit à l'instruction. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-257.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'adoption de l'amendement COM-262 par cohérence avec la suppression de l'article 21 : l'entrée en vigueur de l'INE sera celle de la loi.

**M. Laurent Lafon, président.** – En coordination avec le rapporteur, j'ai interrogé la CNIL sur l'abaissement de l'âge à partir duquel un INE est attribué. Je vous transmettrai sa réponse. Selon elle, le dispositif prévu par l'Assemblée nationale, qui l'abaisse à trois ans, est conforme à ses recommandations. Mais elle ne m'a pas répondu sur la possibilité d'attribuer l'INE dès la naissance.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-262.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 21 bis sans modification.*

#### *Articles additionnels après l'article 21 bis (nouveau) (délégué)*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'adoption de l'amendement COM-265, qui vise à rendre obligatoire un entretien entre le maire et la famille.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-265.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'amendement n° COM-267, qui prévoit l'information des enfants en IEF sur l'existence des conseils municipaux des enfants. Cela ne relève pas du domaine de la loi.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-267.*

#### *Article 21 ter (nouveau) (délégué)*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-421 vise à supprimer cet article, qui crée une journée citoyenne pour les seuls enfants en IEF. L'Éducation nationale regorge de journées...

*L'amendement COM-421 est adopté.*

*L'amendement COM-271 devient sans objet.*

*La commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 21 ter.*

***Article additionnel après l'article 21 ter (nouveau) (délégué)***

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'adoption de l'amendement COM-27, comme à toute demande de rapport...

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-27.*

***Article additionnel avant l'article 22 (délégué)***

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-220 vise à substituer au régime actuel de déclaration un régime d'autorisation pour l'ouverture d'une école hors contrat. Avis défavorable : ne remettons pas en cause l'équilibre trouvé par la loi Gatel.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-220.*

***Article 22 (délégué)***

*L'amendement de précision COM-422 est adopté.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Actuellement, les parents d'un enfant présent dans une école de fait peuvent déclarer l'instruction de leur enfant en famille, au moment où cette école de fait est découverte. L'amendement COM-423 vise à exclure expressément la possibilité pour les familles de demander à pouvoir bénéficier de l'instruction en famille et les obliger à scolariser leurs enfants au moins jusqu'à la fin de l'année scolaire. Le sous-amendement COM-443 vise à allonger le délai à l'année suivante. Avis favorable.

*Le sous-amendement COM-443 est adopté. L'amendement COM-423, ainsi modifié, est adopté.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-424 vise à permettre des contrôles et des rapports communs des services de l'État dans le département et de l'autorité compétente en matière d'éducation.

*L'amendement COM-424 est adopté.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'adoption de l'amendement COM-104 : il concerne l'organisation de la carte scolaire, non le renforcement des principes de la République.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l'amendement COM-104.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l’amendement COM-92, qui ne relève pas du domaine de la loi. Un décret est d’ailleurs en cours de rédaction afin de donner accès au recteur pour régler la question de la consultation des fichiers B2.

*La commission proposera à la commission de ne pas adopter l’amendement COM-92.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-259 est satisfait, puisque les contrôles inopinés dans les établissements privés hors contrat sont déjà possibles. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l’amendement COM-259.*

*La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 22 ainsi modifié.*

#### *Article 23 (délégué)*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-268 prévoit une automaticité de la peine à l’encontre des chefs d’établissements d’enseignement privé hors contrat méconnaissant les différentes mises en demeure. Cette automaticité de peine est anticonstitutionnelle, il doit y avoir pour cela une instruction et un jugement. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l’amendement COM-268.*

*La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 23 sans modification.*

#### *Article additionnel après l’article 23 (délégué)*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – On peut comprendre l’esprit de l’amendement COM-51 qui consiste à nommer un représentant des parents d’élèves scolarisés en écoles hors contrat ou en IEF au sein du Conseil supérieur de l’éducation (CSE). Mais comment désigne-t-on ce représentant ? C’est donc un avis techniquement défavorable.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l’amendement COM-51.*

#### *Article 23 bis (nouveau) (délégué)*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-157 prévoit la mise en place d’un agrément pour les établissements hors contrat qui seraient signataires de la charte des principes de la République. Cela reviendrait à créer une nouvelle catégorie d’établissements privés. Je demande donc le retrait de cet amendement.

**M. Max Brisson.** – Derrière cet amendement, il y a un vrai sujet : l’évolution du baccalauréat. Je viens à ce propos, avec ma collègue Laure Darcos, d’écrire au ministre

concernant les élèves inscrits au Centre national d'enseignement à distance (Cned), y compris dans des établissements ayant un statut public.

La question est aujourd'hui posée avec le développement du contrôle continu, lié à la réforme du baccalauréat et à la crise de la covid. On peut penser que ce développement correspond à un souhait du ministre. Les élèves des lycées privés hors contrat seront les seuls à passer le baccalauréat en candidats libres. Je poserai la question au ministre en séance.

*La commission informera la commission des lois du retrait de l'amendement COM-157.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 23 bis sans modification.*

#### **Article 24 (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-269 prévoit, tous les deux ans, un contrôle obligatoire pour les écoles hors contrat. Cet amendement est irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Avis défavorable à son adoption.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-269.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 24 sans modification.*

#### **Articles additionnels après l'article 24 (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-270 renforce les obligations de diplôme pour le recrutement des enseignants des établissements privés. Cela ne me semble pas pertinent. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-270.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-41 permet au maire de se rendre dans une école privée pour effectuer un contrôle du respect des valeurs de la République. Cela n'est évidemment pas son rôle. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-41.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-146 précise que l'enseignement comprend « une sensibilisation adaptée à l'âge des élèves, aux grandes questions de société et à la problématisation de leurs enjeux. » Il s'agit d'un élargissement de l'enseignement civique et moral. La formulation du contenu de l'enseignement est trop floue. Avis défavorable à son adoption.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-146.*

*Articles additionnels après l'article 24 quater (nouveau) (délégué)*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-432 interdit les activités culturelles dans les lieux d'enseignement. Il vise à lutter contre l'utilisation de salles d'enseignement à des fins de prières ou de manifestations religieuses.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je comprends le sens de cet amendement, mais souhaite avoir des précisions sur les deux expressions qui peuvent poser problème. Celle concernant les « lieux d'enseignement » désigne-t-elle strictement les salles ou bien tout le campus ? Il reste une dizaine d'aumôneries dans les universités ; il ne faudrait pas, avec cet amendement, qu'elles se retrouvent exclues des campus. En bon athée, je trouve qu'elles ont un rôle à jouer, surtout en ce moment.

Deuxième formulation qui pose problème : les « activités culturelles ». Il y a un souci sur l'applicabilité de ce nouveau dispositif dans les établissements d'enseignement supérieur d'Alsace-Moselle. Si l'amendement n'exclut pas les trois départements, alors le dispositif va s'appliquer. Or, je ne vois pas comment l'enseignement théologique à l'université de Strasbourg pourrait se faire si les activités culturelles y sont interdites.

Je vous propose donc, en revenant sur les termes de la loi de 1905, que l'on parle d'exercices du culte plutôt que d'activités culturelles. La formulation, plus précise, renvoie à la prière.

**Mme Elsa Schalck.** – Par rapport au droit local en Alsace-Moselle, il est nécessaire de mesurer les incidences, notamment concernant les cours de théologie à l'université.

Il faut qu'on mesure l'impact.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Il ne faut pas confondre la théologie ou l'enseignement du fait religieux avec l'activité culturelle. J'imagine, monsieur Ouzoulias, votre propension à enseigner sur les pelouses des campus. Cela a pu m'arriver aussi. Clairement, les lieux d'enseignement sont les salles de cours et les amphithéâtres, et en aucune façon les couloirs ou les pelouses. La Conférence des présidents d'université (CPU) a approuvé la formulation.

**M. Claude Kern.** – Nous nous réservons le droit de déposer un sous-amendement. Nous faisons actuellement étudier cet amendement par l'Institut du droit local.

**M. Max Brisson.** – Je voterai l'amendement, car la rédaction du rapporteur vise des manifestations qui entravent la sérénité de certaines universités, mais nous aurons besoin d'autres amendements en séance pour peaufiner le texte définitif.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – On comprend bien, avec ces explications, qu'il s'agit des universités, mais rien ne le précise dans l'article tel que rédigé. Les activités culturelles n'ont pas leur place dans les établissements scolaires.

**M. Max Brisson.** – Sauf dans les établissements privés sous contrat.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – L'article est mal rédigé.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Je me réjouis que cet amendement pose les bases d'un débat plus approfondi. C'est l'enseignement supérieur tout entier qui est concerné. L'aumônerie n'est pas un lieu d'enseignement.

**M. Laurent Lafon, président.** – Cet amendement est rattaché à l'article L. 141-6 du code de l'éducation qui fait exclusivement mention du service public de l'enseignement supérieur.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Il suffit de se rendre rue Victor-Cousin pour s'apercevoir que l'aumônerie est dans le bâtiment de l'université de la Sorbonne.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Mais aucun cours n'y est dispensé.

**M. Max Brisson.** – Elle n'est pas installée dans une salle de cours.

**M. Pierre Ouzoulias.** – La formulation est ambiguë. Et je ne veux pas chasser la religion des universités publiques !

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Nous allons continuer nos travaux pour clarifier la rédaction en séance sur la base de cet amendement.

*L'amendement COM-432 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – La mise à disposition de locaux par l'université n'est pas considérée en l'état actuel comme une subvention. Mon amendement COM-433 précise qu'aucune association ne peut en bénéficier si elle n'a pas signé le contrat d'engagement républicain.

*L'amendement COM-433 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-434 est relatif à la liberté d'expression et d'information des étudiants. Nous écrivons qu'elle ne saurait leur permettre d'exercer des pressions sur les autres, ni d'avoir un comportement « ostentatoire, prosélyte ou de propagande de nature à perturber les activités d'enseignement et de recherche ou de troubler le bon fonctionnement du service public ». Le groupe centriste nous propose un sous-amendement COM-445 pour remplacer notre rédaction, à partir d'« ostentatoire », par « de nature à perturber par des actions de prosélytisme ou de propagande les activités d'enseignement et de recherche, la tenue de conférences ou de débats autorisés par le président d'université ou le directeur de l'établissement, ou de troubler le bon fonctionnement du service public ».

**M. Pierre Ouzoulias.** – Depuis le XIII<sup>e</sup> siècle, les universités disposent d'une franchise : elles sont responsables, sur le campus, du respect de l'ordre public. Insidieusement, l'autonomie des universités est remise en question. On donne potentiellement à un pouvoir extérieur le soin de définir à leur place ce que pourrait être l'exercice de la

liberté d'information et d'expression. Dans la situation actuelle, il est absolument indispensable de faire confiance aux universités. Elles ont toutes des règlements intérieurs qu'elles appliquent et grâce auxquels elles font face aux comportements que le rapporteur dénonce. En outre, ces règlements peuvent être soumis à la justice administrative.

**Mme Sylvie Robert.** – L'article L. 811-1 du code de l'éducation est très clair sur l'ordre public et l'atteinte aux libertés d'enseignement et de recherche et je ne vois pas ce que cet amendement lui apporte. Le rapporteur peut-il donner des précisions ?

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – La disparition de la mention de trouble à l'ordre public pourrait faire l'objet d'un sous-amendement ou d'un amendement en séance.

Les universités demandent à disposer d'une base juridique sur laquelle s'appuyer pour rédiger leur règlement intérieur. Il n'y a rien d'excessif à interdire les comportements ostentatoires, de prosélytisme ou de propagande qui perturbent les activités de recherche ou d'enseignement. Il ne s'agit pas d'un simple chahut ! Il est temps d'agir. Le rapport Obin en 2004 réclamait du « courage » et de la « lucidité ».

*Le sous-amendement COM-445 est adopté. L'amendement COM-434, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-435 vise à préciser le contenu de la formation à la laïcité dispensée dans les Inspé. Elle doit notamment porter sur les modalités concrètes d'application de la laïcité à l'école. Les Inspé doivent aussi organiser des formations de sensibilisation à l'enseignement du fait religieux et à la prévention de la radicalisation.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Cela ne relève-t-il pas du domaine réglementaire ? Depuis que les ESPÉ ont été créés en 2013, à la place des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), une grande attention a été apportée à l'enseignement de la laïcité. En outre, la charte de la laïcité est affichée dans les établissements scolaires. Si les enseignants peuvent se sentir mal préparés, ils ne peuvent pas dire que cette formation n'existe pas. De plus, cela ne relève pas de la loi. Peut-être que le Conseil supérieur des programmes (CSP) pourrait utilement être associé. Lorsque j'étais au CSP, nous discutons beaucoup de la formation des formateurs.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – *Peut-être, mais certaines choses vont mieux en le disant ! Seul un enseignant sur quatre dit avoir suivi une formation à la laïcité.*

**M. Max Brisson.** – M. Ouzoulias a bien décrit la situation. Certains professeurs des écoles ne portent pas de façon évidente certains principes, comme le faisaient les hussards noirs de la République. Jean-Pierre Obin a écrit des choses fortes sur la déconstruction de la laïcité dans la formation. Je comprends les réserves de M. Magner, mais ce ne serait pas la première fois que nous enrichirions indûment, tous bancs confondus, le code de l'éducation... Je suis sensible à la dimension très concrète de l'amendement, qui vise les modalités d'application de l'enseignement de la laïcité dans toutes les écoles et tous les établissements

scolaires. Il ne faut pas en rester à une formation théorique, mais préparer les enseignants aux situations et aux mises en cause concrètes qu'ils rencontreront et auxquelles ils devront réagir.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je reste nostalgique des écoles normales d'instituteurs...

**M. Max Brisson.** – Moi aussi !

**M. Pierre Ouzoulias.** – L'État a fait le choix de confier la formation des professeurs aux universités, et donc dans le respect de leur autonomie. Soit on accepte que les universités gèrent comme elles le souhaitent les programmes, soit on recrée des écoles normales et on règle le problème. Mais on ne peut pas intervenir dans les Inspé comme on le ferait dans ces dernières.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je ne crois pas que les hussards noirs de la République aient suivi beaucoup de cours sur la laïcité au cours de leur formation ! Je n'en ai jamais suivi en tout cas lorsque j'étais à l'école normale de Chamalières. Tout n'est pas qu'affaire de formation. Les évolutions tiennent beaucoup au profil des gens recrutés pour devenir enseignants.

*L'amendement COM-435 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – *L'amendement COM-436 vise à lutter contre les certificats médicaux de complaisance. Je vous propose la rédaction suivante : « Nul ne peut se soustraire à l'enseignement physique et sportif pour des motifs autres que médicaux. En cas de doute sur le motif réel de l'inaptitude de l'élève, le directeur d'école, le chef d'établissement ou l'enseignant peuvent demander la réalisation d'une visite médicale par un médecin scolaire. »* Le sous-amendement COM-447 a pour objet de remplacer la possibilité de demander un certificat médical par une obligation de passer une visite médicale. Avis défavorable : il me semble que la médecine scolaire n'a pas les moyens de répondre à cette injonction.

**M. Claude Kern.** – Cette visite médicale permettrait pourtant de remédier aux certificats de complaisance.

**M. Michel Savin.** – On ne peut pas continuer à regretter les dérives liées à la multiplication des certificats médicaux de complaisance et ne rien faire ! Je voterai le sous-amendement afin d'envoyer un signal fort au Gouvernement.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Le médecin scolaire dépend de l'éducation nationale. À l'heure où l'on s'interroge sur le devenir de la médecine scolaire, sur son transfert éventuel aux départements, il est important de réaffirmer l'essentiel : la médecine scolaire doit avoir les moyens de ses missions et être mieux structurée. Si ses moyens relèvent de l'exécutif, il appartient au législateur de définir ses missions.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Notre groupe votera cet amendement pour rappeler au Gouvernement ses obligations. L'État doit se donner les moyens humains et financiers de les remplir.

**M. Bernard Fialaire.** – On ne peut pas nier qu’il y ait des problèmes, mais il ne faut pas fantasmer non plus. Les certificats médicaux comme les dispenses sont couverts par le secret médical. La loi impose, après trois mois d’arrêt, une visite du médecin scolaire, sinon l’élève peut être réintégré en cours. Certains élèves ne veulent pas aller en cours ou subissent des pressions pour ne pas y aller. J’ai déjà eu l’occasion de faire des certificats médicaux sans motif médical, mais en raison des souffrances psychologiques liées à des pressions familiales. Il n’est pas possible de ne pas le délivrer dans ces situations. En revanche, il serait judicieux que l’élève accompagne ses camarades en cours et y assiste, plutôt que de rester en étude. Les pressions de certains pour les empêcher d’y aller n’auraient plus de raison d’être et cela pourrait aussi susciter l’envie, chez l’élève, d’y participer. Il reste des élèves que l’on dispensera toujours de piscine, comme ceux qui vivent très mal leur acné par exemple, pour leur éviter une souffrance supplémentaire.

**M. Max Brisson.** – Il est dommage que le Gouvernement n’ait rien proposé sur ce sujet bien réel. Il fut un temps où c’était la médecine scolaire qui accordait les dispenses, non la médecine de ville. Je voterai l’amendement de notre rapporteur, mais non le sous-amendement, même si j’en comprends les motivations, parce que j’ai envie que le débat aille plus loin.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – *Le sous-amendement crée une obligation pour les chefs d’établissement, cela les rend donc responsables ! Mon amendement leur donne la possibilité d’agir. Je n’ai pas d’inquiétude : en cas de doutes, ils sauront solliciter le médecin scolaire. Mais créer une obligation semble excessif.*

**M. Laurent Lafon, président.** – *Je voterai l’amendement et le sous-amendement. Si la rédaction commence par : « En cas de doute », il faut que des dispositions précises suivent ! Le sous-amendement crée justement l’obligation de consulter la médecine scolaire.*

*Le sous-amendement COM-446 est adopté. L’amendement COM-436, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d’adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – *L’amendement COM-437 tend à abaisser de trois mois à un mois la durée d’inaptitude au-delà de laquelle les médecins scolaires sont informés.*

*L’amendement COM-437 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d’adopter cet article additionnel.*

### **Article 25 (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-54 apporte une précision sur l’indépendance des fédérations sportives. Le contrôle, notion plus souple que la tutelle, ne porte pas atteinte au principe d’indépendance des fédérations. Une référence à l’article L. 131-1 du code du sport constitue une précaution utile. Avis favorable à son adoption.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-54.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-242 rectifié oblige à détenir un agrément pour disposer de subventions ou utiliser des équipements sportifs de l'État, de l'Agence nationale du sport et des collectivités locales. Cela posera problème aux associations non agréées. On cite toujours l'exemple du club de pétanque. Avis défavorable.

**M. Michel Savin.** – Cela doit nous interpellier. L'agrément sert à bénéficier des aides de l'État et des règles spécifiques sur les cotisations de sécurité sociale et permet l'ouverture des buvettes. L'agrément n'est pas nécessaire pour utiliser un terrain public. S'il est retiré par le préfet, l'association pourra, avec l'article 6, toujours utiliser les locaux et recevoir des subventions, ce qui posera problème au maire.

J'entends que cela puisse poser problème à quelques petites associations, mais elles ne demandent l'agrément qu'une seule fois.

Le problème de ce texte, c'est tout ce qui est hors radar. Les associations affiliées à des fédérations sont contrôlées, contrairement à toutes les autres. Grâce à l'agrément, les élus et les préfets auront une vision sur la totalité des mises à disposition. Je rappelle que les collectivités financent la majeure partie du sport, à hauteur de 12 milliards d'euros.

**M. Claude Kern.** – J'irai dans le même sens que Michel Savin. En tant que maire, j'ai toujours refusé de verser des subventions aux associations sans agrément. Je peux vous dire que le petit club de pétanque a très vite trouvé les moyens d'en disposer !

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Le maire est totalement libre de ses subventions et de la mise à disposition de ses locaux, avec ou sans agrément. Cet amendement l'interdit. Cela va loin. Un autre amendement, le COM-244, supprime les subventions et la mise à disposition des équipements en cas de retrait de l'agrément par le préfet. Cela pourrait être satisfaisant.

**M. Michel Savin.** – Les associations qui se voient retirer l'agrément devraient, à la demande du maire, rembourser les subventions reçues et cesser d'utiliser les terrains et salles à disposition. Mais cela concerne les associations qui avaient un agrément. Celles qui n'en ont pas passent au travers.

Cet agrément ne nécessite qu'un document supplémentaire à remplir une fois.

Il manque la place du maire dans ce texte.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – On est extrêmement exigeant avec les associations sportives et non avec les associations culturelles, qui peuvent aussi demander à utiliser le gymnase municipal. On crée deux vitesses.

*La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-242 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Avis favorable à l'amendement COM-55 rectifié qui prévoit la consultation du Cnosf sur la rédaction des contrats d'engagement républicain des associations.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-55.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-425 rétablit le système existant, selon lequel l'affiliation à une fédération vaut agrément. Pour les associations non affiliées, l'agrément sera attribué par le préfet. L'amendement COM-276 va dans le même sens.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – La délivrance d'agrément pour tous les clubs et associations par le préfet a agité le mouvement sportif. Elle est arrivée par amendement à l'Assemblée nationale et a surpris tout le monde. Mon amendement COM-276 est complémentaire du COM-425.

La situation est très complexe. J'ai noté au moins trois cas de figure différents. Pour les clubs qui appartiennent à une fédération délégataire et à une fédération, voire au Cnosf, l'affiliation vaut agrément. Il faut conserver le *statu quo* pour alléger la charge administrative de l'État, car cela représente environ 320 000 associations sportives.

Deuxième cas de figure, les clubs relevant de fédérations délégataires, sans être affiliés à la fédération concernée.

Le troisième cas de figure concerne les « électrons libres », à savoir les clubs non affiliés à une fédération et ne relevant pas d'une discipline liée à une fédération délégataire. Cela n'empêche pas ces « électrons libres » de bénéficier d'argent public émanant notamment des collectivités locales.

Votre amendement, monsieur le rapporteur, concerne le deuxième et le troisième cas de figure. Pour ces situations, il convient de laisser l'attribution de la délégation au représentant de l'État dans le département.

Concernant le premier cas de figure, celui des clubs à la fois délégués et affiliés, le *statu quo* s'impose ; tel est l'objet de mon amendement. Votre amendement et le mien sont complémentaires, en sachant que le contrôle, dans tous les cas de figure, continue à relever de l'État, c'est-à-dire du préfet.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Sur le fond, nous nous rejoignons. Je vous propose d'adopter l'amendement COM-425 – un peu plus complet, avec l'information du représentant de l'État dans le département – et de présenter en séance un amendement qui viendrait le compléter.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Nous pouvons procéder ainsi. Je retire mon amendement.

*L'amendement COM-425 est adopté.*

*La commission informera la commission des lois du retrait de l'amendement COM-276 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-243 rectifié prévoit une information régulière par le préfet des associations sportives agréées présentes sur la commune.

**M. Michel Savin.** – On peut avoir des associations qui demandent un agrément à la préfecture sans solliciter de subventions ni avoir besoin d'équipements. Elles peuvent se réunir dans un lieu privé. Il est important que le maire soit au moins informé de l'existence d'une association sur sa commune, même si la responsabilité du contrôle reste à l'État.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – J'ai une réserve sur le fait que cette information ne concerne pas uniquement l'agrément déposé. Telle qu'elle est rédigée, l'information concerne toutes les associations agréées. Pour le préfet, il s'agit de recenser toutes les associations sur l'ensemble du département et, ensuite, d'en informer les maires. Il est préférable, me semble-t-il, d'apporter cette information au moment d'un nouvel agrément et/ou au moment d'un retrait d'agrément.

**M. Michel Savin.** – Les maires ne doivent pas être mis devant le fait accompli. Dans les villes moyennes et grandes, il est difficile pour eux d'avoir connaissance de toutes les associations sur leur territoire. Ainsi peuvent-ils se retrouver dans la situation de découvrir une association le jour où le préfet décide de lui retirer son agrément. L'amendement demande une information préventive en direction des maires.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – J'ai des réserves sur l'effectivité de cette mesure et m'en remet à la sagesse de la commission.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-243 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-244 rectifié supprime la subvention ou la mise à disposition de l'équipement en cas de retrait de l'agrément. Avis favorable.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-244 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-426 demande au préfet d'informer le maire de la commune et le président de l'EPCI où se situe le siège social de l'association dont l'agrément est suspendu ou retiré. Cela rejoint l'argumentaire de Michel Savin.

*L'amendement COM-426 est adopté.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-246 rectifié prévoit la possibilité, pour un membre de l'association, d'informer le maire ou le préfet en cas de constat de non-respect du contrat d'engagement républicain. L'amendement est satisfait. Je demande donc son retrait.

**M. Michel Savin.** – Je le retire.

*La commission informera la commission des lois du retrait de l'amendement COM-246 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-427 apporte une précision sur le contrat d'engagement républicain. Celui-ci prévoit la promotion des principes de la République, notamment la liberté, l'égalité, la fraternité et la laïcité.

*L'amendement COM-427 est adopté.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-428 précise que le respect du contrat d'engagement républicain par une association nécessite l'engagement de chacun des adhérents, notamment toute personne qui sollicite une licence sportive.

*L'amendement COM-428 est adopté.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-56 rectifié prévoit une consultation du Cnosf afin de rédiger les contrats d'engagement républicain pour les fédérations. Avis favorable.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-56 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-429 contrôle l'honorabilité des bénévoles. Aujourd'hui, lors d'une prise de licence, nous ne recueillons pas l'intégralité des informations sur la personne ce qui pose problème en cas d'homonymie. Nous proposons d'aller un peu plus loin, avec notamment la date et le lieu de naissance.

*L'amendement COM-429 est adopté.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-248 rectifié oblige les fédérations à signaler des faits contraires aux principes du sport en leur sein. Je demande le retrait pour une réécriture en séance.

**M. Michel Savin.** – Il est retiré.

*La commission informera la commission des lois du retrait de l'amendement COM-248 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-223 prévoit des actions de sensibilisation aux principes contenus dans la charte des engagements réciproques. Avis favorable à l'adoption de cet amendement.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-223.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-247 rectifié propose une réécriture dans l'idée d'une nouvelle présentation en séance.

**M. Michel Savin.** – Il est retiré.

*La commission informera la commission des lois du retrait de l'amendement COM-247 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-224 prévoit un contrat minimal de quatre ans entre les fédérations et l'État. Avis favorable.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-224.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-249 rectifié vise le contrat de subdélégation entre les fédérations et les ligues. Cet amendement aurait davantage sa place dans une proposition de loi sur la gouvernance du sport. Il devrait selon moi être déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution par la commission des lois.

**M. Michel Savin.** – Le Gouvernement est passé à côté de l'opportunité d'inscrire cette problématique dans le texte. Un amendement quasiment identique avait été déposé et débattu à l'Assemblée nationale. On arrive aujourd'hui à un dispositif retravaillé avec l'ensemble des partenaires, afin de mieux protéger les fédérations et le Cnosf. Par conviction, je vais maintenir cet amendement.

**M. Laurent Lafon, président.** – Cet amendement est en discussion commune avec les amendements COM-225 et COM-315.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Ces trois amendements devraient également être déclarés irrecevables par la commission au fond. Je suis défavorable à leur adoption.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter les amendements COM-249 rectifié, COM-225 et COM-315.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-250 rectifié oblige les ligues professionnelles à signer le contrat d'engagement républicain.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-250 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-130 vise à avancer d'un an – de 2024 à 2023 – les dates de signature des contrats d'engagement républicain. Avis favorable.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-130.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 25 ainsi modifié.*

#### *Articles additionnels après l'article 25 (délégué)*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-430 interdit toute activité culturelle, politique ou syndicale dans un équipement sportif, sauf accord de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération ; un sous-amendement COM-444 ajoute le maire et le président de la collectivité territoriale pour éviter de passer par une délibération.

*Le sous-amendement COM-444 est adopté.*

*L'amendement COM-430, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article additionnel.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-253 rectifié interdit la propagande religieuse et le prosélytisme dans les établissements où sont pratiquées les activités sportives. Je partage l'objectif, mais propose de retravailler la rédaction d'ici la séance. Demande de retrait.

**M. Michel Savin.** – Je le retire.

*La commission informera la commission des lois du retrait de l'amendement COM-253 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-245 rectifié propose une restriction de l'utilisation des équipements sportifs aux seules associations agréées. Avis défavorable, car cela exclut une association sur deux.

**M. Michel Savin.** – Nous mettons en place des dispositifs pour toutes les associations ayant un agrément. Les autres, en revanche, sortent des radars. Elles pourront bénéficier d'équipements sportifs de la commune sans aucun contrôle des établissements. Les services de l'État ne pourront pas les contrôler.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-245 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-251 rectifié interdit l'encadrement d'une activité sportive pour les personnes inscrites au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (Fijait). Demande de retrait pour une rédaction plus précise.

**M. Michel Savin.** – Je le retire.

*La commission informera la commission des lois du retrait de l'amendement COM-251 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-252 rectifié vise à renforcer la formation des éducateurs et intervenants en milieu sportif. Avis favorable.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-252 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Dans la même veine, l'amendement COM-254 rectifié concerne le rôle des conseillers techniques sportifs (CTS) dans la promotion et la diffusion du contrat d'engagement républicain. Avis favorable à son adoption.

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-254 rectifié.*

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Sagesse pour l'amendement COM-255 rectifié.

**M. Michel Savin.** – La laïcité s’applique à toutes les matières, mais l’activité physique et sportive est celle qui connaît le plus de problèmes. C’est la matière la plus en danger.

*La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’amendement COM-255 rectifié.*

**Article 25 bis (nouveau) (délégué)**

**M. Laurent Lafon, président.** – Les amendements COM-431 et COM-277 sont en discussion commune.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – Dans le texte prévu, l’Agence nationale du sport (ANS), ainsi que le Cnosf et le Comité paralympique et sportif français (CPSF) devaient rédiger une charte du respect des principes de la République. Il y avait donc un doublon ; l’amendement COM-431 confie à l’ANS la rédaction de cette charte, en supprimant les alinéas 6 à 9.

L’amendement COM-277 envisage le contraire. Ce sera donc un avis défavorable à son adoption.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Tout à l’heure, nous étions complémentaires, mais cette fois, nous sommes bien sur deux positions différentes. Ces deux chartes sont arrivées par deux amendements différents ; l’un impose une charte rédigée par le Cnosf et l’autre par l’ANS. C’est redondant, nous sommes d’accord.

Il vaut mieux se limiter à une charte. Qui doit la rédiger ? Ne confondons pas le Cnosf et l’Agence nationale du sport. Le Cnosf est la structure faîtière de l’ensemble du mouvement sportif. Il est le seul à bénéficier de la délégation de l’État pour assumer une mission d’intérêt général, contrairement à l’Agence nationale du sport. Cette dernière est un simple organe de gouvernance, un groupement d’intérêt public (GIP) de quatre composantes, qui ne bénéficie pas de la délégation de l’État et qui n’existe pas encore sur les territoires. Quelle est la légitimité du Medef ou de France urbaine, par exemple, pour assurer l’élaboration et le suivi de la charte ? Je suis favorable à ce qu’elle soit élaborée par le Cnosf plutôt que par une agence qui n’est là que pour distribuer de l’argent.

**M. Michel Savin.** – J’entends les propos de Jean-Jacques Lozach. J’étais plutôt favorable à l’amendement COM-431 du rapporteur, car le Cnosf gère les fédérations olympiques. Le Comité paralympique et sportif français ne doit pas être laissé de côté. Mais, l’Agence nationale du sport couvre l’ensemble des partenaires. Ma crainte est en effet de passer à côté de certains.

*L’amendement COM-431 est adopté.*

*L’amendement COM-277 devient sans objet.*

*La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 25 bis ainsi modifié.*

**Article additionnel après l'article 25 bis (nouveau) (délégué)**

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-158 rectifié *quater* porte sur les certificats de complaisance. J'en demande le retrait. Des amendements similaires ont déjà été adoptés.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Il est retiré.

*La commission informera la commission des lois du retrait de l'amendement COM-158 rectifié quater.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous achevons nos travaux. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC*) Merci au rapporteur pour son travail. Il ira demain en commission des lois présenter nos amendements.

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

<b>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	411	suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme Nathalie GOULET	11	intégration de la lutte contre les discriminations dans la formation initiale et continue des enseignants	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. RICHARD	316	suppression de l'éducation aux médias dans les thématiques abordées lors de la formation initiale	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b>			
Mme BONFANTI-DOSSAT	33 rect.	formation des personnels enseignants et enseignants chercheurs à la prévention de la radicalisation	<b>Rejeté</b>
<b>Article 4 bis (nouveau)</b>			
M. MARIE	202	suppression de l'article 4 bis relative au délit d'entrave	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	65	délit d'entrave à l'activité d'enseignement, d'exercice de la médecine	<b>Rejeté</b>
<b>Article 19 ter (nouveau)</b>			
<b>M. PIEDNOIR</b>	438	suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Chapitre V : Dispositions relatives à l'éducation et aux sports</b>			
M. GUERRIAU	311 rect.	interdiction de l'écriture inclusive	<b>Adopté</b>
<b>Section 1 : Dispositions relatives à l'instruction en famille</b>			
<b>Article 21</b>			
<b>M. PIEDNOIR</b>	412	suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme BILLON	7 rect. <i>ter</i>	suppression de l'article	<b>Adopté</b>

Mme NOËL	23 rect.	suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	26 rect.	suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	91	suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. FAVREAU	151 rect. <i>bis</i>	suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	172	suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	256 rect. <i>bis</i>	suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. CHARON	53	suppression de la mention de la possibilité du recours à l'IEF « par dérogation »	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	298 rect. <i>bis</i>	présentation d'un projet pédagogique dans le cadre d'un retour à un système de déclaration	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	264 rect. <i>bis</i>	envoi au maire de la liste des enfants de la commune en IEF	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. WATTEBLED	313 rect.	suppression de la période transitoire de passage à un système d'autorisation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	301 rect. <i>bis</i>	remplacement de l'entretien prévu par le recteur par un entretien avec le maire	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	302 rect. <i>bis</i>	partage sur une plateforme numérique des dossiers des enfants instruits en famille	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	167 rect. <i>bis</i>	information des maires sur les modalités de contrôle de l'IEF  invitation de chaque parent à chaque rentrée scolaire de se conformer à la loi	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	168 rect. <i>bis</i>	information par l'établissement du recteur en cas de désinscription d'un enfant	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. WATTEBLED	314 rect.	réalisation de l'enquête sociale par l'éducation nationale	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	169 rect. <i>bis</i>	diffusion chaque année par l'Etat d'un document explicitant les modalités de contrôle de l'IEF par les maires	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	261 rect. <i>bis</i>	suppression du rôle du maire dans l'enquête sociale	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	272 rect. <i>bis</i>	suppression de l'attestation médicale	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CHASSEING	114 rect. <i>bis</i>	suivi de la vaccination obligatoire pour les enfants en IEF	<b>Satisfait ou sans objet</b>

Mme Nathalie DELATTRE	266 rect. <i>bis</i>	fixer le contrôle pédagogique au début de l'année scolaire	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	263 rect. <i>bis</i>	possibilité de contrôle inopiné des enfants en IEF	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	300 rect. <i>bis</i>	accompagnement des enfants ni scolarisés ni en IEF	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	303 rect. <i>bis</i>	information du procureur de la République en cas de refus de contrôle en IEF ou incident	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	304 rect. <i>bis</i>	mise en demeure de rescolarisation en cas de mauvaise foi ou fuite d'un contrôle d'IEF	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	170 rect. <i>bis</i>	délai de deux mois pour notifier aux parents en IEF les résultats d'un contrôle insuffisant	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	305 rect. <i>bis</i>	rescolarisation dès le premier contrôle insuffisant pour les jeunes de plus de 14 ans.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 21</b>			
<b>M. PIEDNOIR</b>	413	instauration d'un accès au service numérique de l'éducation nationale, d'une VAE pour les parents d'enfants en IEF ainsi que d'un rattachement administratif pour tous les enfants en IEF	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	414	possibilité d'interdire le recours à l'IEF pour un enfant lorsque lui-même ou un membre de la fratrie fait l'objet d'une information préoccupante auprès du conseil départemental	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	415	présentation succincte des orientations d'organisation lors de la déclaration d'IEF	<b>Adopté avec modification</b>
Mme BILLON	440	obligation pour la personne en charge de l'instruction de disposer d'une bonne maîtrise du français	<b>Adopté</b>
Mme BILLON	441	présentation succincte des orientations d'organisation et d'enseignement lors de la déclaration d'IEF	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	416	possibilité pour le recteur de s'entretenir avec les parents et la personne en charge de l'instruction entre la déclaration d'IEF et le contrôle pédagogique	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	418	attestation de suivi scolaire pour les enfants en IEF	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	419	interdiction pour une personne condamnée pour délit ou crime terroristes ou inscrites au Fijais d'être en charge de l'instruction d'un enfant en IEF	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	420	obligation de rescolarisation de l'enfant en cas de non déclaration de l'enfant instruit en famille ou de fraude dans celle-ci	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	417	mise en place de cellules de protection du droit à l'instruction	<b>Adopté avec modification</b>
Mme BILLON	442	précision sur le rôle des cellules de protection du droit à l'instruction	<b>Adopté</b>

Mme BONFANTI-DOSSAT	40 rect.	pas de versement d'allocations, tant que les documents garantissant le droit à l'instruction de l'enfant ne sont pas envoyés	<b>Rejeté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	260 rect. <i>bis</i>	accès de l'Etat aux informations de la CAF	<b>Rejeté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	299 rect. <i>bis</i>	informations par le maire des sanctions encourues en cas de non-respect des obligations d'instruction	<b>Rejeté</b>
<b>Article 21 bis (nouveau)</b>			
Mme Nathalie DELATTRE	258 rect. <i>bis</i>	inscription de l'INE dans le répertoire national d'identification des personnes physiques	<b>Rejeté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	257 rect. <i>bis</i>	détection d'un élève « hors radar »	<b>Rejeté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	262 rect. <i>bis</i>	entrée en vigueur de l'INE dès 2021	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 21 bis (nouveau)</b>			
Mme Nathalie DELATTRE	265 rect. <i>bis</i>	entretien du maire avec la famille et l'enfant	<b>Rejeté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	267 rect. <i>bis</i>	information aux enfants en IEF de l'existence des conseils municipaux des enfants	<b>Rejeté</b>
<b>Article 21 ter (nouveau)</b>			
<b>M. PIEDNOIR</b>	421		<b>Adopté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	271 rect. <i>bis</i>	organisation des journées citoyennes pour les enfants en IEF par les mairies	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 21 ter (nouveau)</b>			
Mme BONFANTI-DOSSAT	27 rect.	demande de rapport sur les contrôles des enfants en IEF	<b>Rejeté</b>
<b>Section 2 : Dispositions relatives aux établissements d'enseignement privés</b>			
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 22</b>			
M. MAGNER	220	régime d'autorisation pour l'ouverture d'une école privée	<b>Rejeté</b>
<b>Article 22</b>			
<b>M. PIEDNOIR</b>	422	amendement de précision	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	423	interdiction du recours à l'IEF jusqu'à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle un enfant est découvert dans une école de fait	<b>Adopté avec modification</b>
Mme BILLON	443	interdiction du recours à l'IEF jusqu'à la fin de l'année scolaire suivant celle au cours de laquelle un enfant est découvert dans une école de fait	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	424	possibilité de contrôles et rapports communs interservices lors des inspections des écoles privées hors contrat	<b>Adopté</b>

M. CADEC	104 rect.	informations du conseil municipal en cas de fermeture d'une école privée	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	92	mise en place d'un référent justice dans chaque académie ayant accès au B2 (contrôle au moment de l'embauche des personnels hors contrat)	<b>Rejeté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	259 rect. <i>bis</i>	possibilité de contrôles inopinés dans les établissements privés hors contrat	<b>Rejeté</b>
<b>Article 23</b>			
Mme Nathalie DELATTRE	268 rect. <i>bis</i>	renforcement des sanctions à l'égard des directeurs d'école	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 23</b>			
M. CHARON	51	nomination d'un représentant des parents d'élèves scolarisés en hors contrat ou en IEF	<b>Rejeté</b>
<b>Article 23 bis (nouveau)</b>			
M. BRISSON	157	mise en place d'un agrément pour les établissements hors contrat signataire de la charte des principes de la république	<b>Retiré</b>
<b>Article 24</b>			
Mme Nathalie DELATTRE	269 rect. <i>bis</i>	contrôle obligatoire tous les deux ans pour les écoles hors contrat	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 24</b>			
Mme Nathalie DELATTRE	270 rect. <i>bis</i>	obligation pour les enseignants des établissements privés de disposer au moins d'une licence	<b>Rejeté</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	41 rect.	possibilité pour le maire de se rendre dans une école privée pour y effectuer un contrôle du respect des valeurs de la République	<b>Rejeté</b>
M. SOL	146 rect.	extension du contenu de l'enseignement civique et moral	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 24 quater (nouveau)</b>			
<b>M. PIEDNOIR</b>	432	interdiction des activités culturelles dans les lieux d'enseignement	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	433	obligation pour les associations souhaitant bénéficier de locaux dans un établissement d'enseignement supérieur public de signer le contrat d'engagement républicain	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	434	interdiction des comportements ostentatoires, des actions de prosélytisme ou de propagande de nature à perturber les activités d'enseignement et de recherche, la tenue de conférences ou de débats	<b>Adopté avec modification</b>
Mme BILLON	445	suppression de la notion de comportements ostentatoires dans l'amendement COM-434	<b>Adopté</b>

<b>M. PIEDNOIR</b>	435	formation des enseignants et futurs enseignants au fait religieux, à la prévention de la radicalisation, aux principes de la République et à ses déclinaisons concrètes à l'école et établissements publics	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	436	rappel de l'obligation des cours d'EPS et lutte contre les certificats médicaux de complaisance	<b>Adopté avec modification</b>
Mme BILLON	446	obligation d'une visite médicale par un médecin scolaire en cas de doute sur le motif réel de l'incapacité de l'élève	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	437	information des médecins scolaires en cas de certificat d'incapacité supérieur à un mois	<b>Adopté</b>
<b>Section 3 : Dispositions relatives aux sports (Division et intitulé nouveaux)</b>			
<b>Article 25</b>			
M. SAVIN	54 rect.	précision sur l'indépendance des fédérations	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	242 rect.	obligation d'un agrément pour pouvoir disposer de subventions ou de l'utilisation des équipements sportifs de l'Etat, de l'ANS et des collectivités locales	<b>Rejeté</b>
M. SAVIN	55 rect.	consultation de CNOF sur la rédaction des contrats d'engagement républicain pour les associations	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	425	délivrance des agréments par les fédérations pour les associations affiliées	<b>Adopté</b>
M. LOZACH	276	délivrance des agréments par les fédérations pour les associations affiliées	<b>Retiré</b>
M. SAVIN	243 rect.	information régulière par le préfet des associations sportives agréées présente sur la commune	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	244 rect.	suppression de la subvention ou de la mise à disposition de l'équipement en cas de retrait de l'agrément	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	426	information du maire et du président de l'EPCI par le préfet en cas de retrait d'un agrément sportif	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	246 rect.	possibilité d'information par un membre de l'association du maire ou du préfet en cas de constat de non-respect du contrat d'engagement républicain	<b>Retiré</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	427	Intégration dans le contrat d'engagement républicain des fédérations sportives de la promotion de la liberté, l'égalité, la fraternité et la laïcité	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	429	engagement de toute personne au moment de la prise de la licence sportive à respecter le contrat d'engagement républicain	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	56 rect.	consultation de CNOF sur la rédaction des contrats d'engagement républicain pour les fédérations	<b>Adopté</b>
<b>M. PIEDNOIR</b>	428	recueil de l'identité complète des personnes par les associations sportives lors de la prise de la licence	<b>Adopté</b>

M. SAVIN	248 rect.	obligation pour les fédérations de signaler des faits contraires aux principes du sport en leur sein	<b>Retiré</b>
M. LOZACH	223	action de sensibilisation aux principes contenus dans la charte des engagements réciproques	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	247 rect.	lutte contre les dérives dans les fédérations	<b>Retiré</b>
M. LOZACH	224	contrat minimal de 4 ans entre les fédérations et l'Etat	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	249 rect.	contrat de subdélégation entre les fédérations et les ligues	<b>Adopté</b>
M. LOZACH	225	contrat de subdélégation aux ligues	<b>Adopté</b>
M. WATTEBLED	315 rect.	contrat de subdélégation aux ligues	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	250 rect.	obligation pour les ligues professionnelles de signer le contrat d'engagement républicain	<b>Adopté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	130 rect. <i>bis</i>	avancement d'un an des dates pour signer les contrats de d'engagement républicains pour les fédérations sportives	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 25</b>			
<b>M. PIEDNOIR</b>	430	interdiction de l'utilisation des équipements sportifs publics pour des motifs autres que sportifs sauf accord du propriétaire	<b>Adopté avec modification</b>
Mme BILLON	444	précision sur l'amendement précédent : l'accord est donné par le président de la collectivité locale ou l'EPCI	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	253 rect.	interdiction de propagande religieuse et de prosélytisme dans les établissements où sont pratiqués les activités sportives	<b>Retiré</b>
M. SAVIN	245 rect.	restriction de l'utilisation des équipements sportifs aux seules associations agréées	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	251 rect.	interdiction d'encadrement d'une activité sportive pour les personnes inscrites au FIJAIT-(fichier terroriste)	<b>Retiré</b>
M. SAVIN	252 rect.	renforcement de la formation des éducateurs et intervenants en milieu sportif	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	254 rect.	rôle des CTS dans la promotion et la diffusion du contrat d'engagement républicain souscrit par la fédération	<b>Adopté</b>
M. SOL	147 rect.	interdiction des signes religieux ou tenues religieuses ostentatoires par les fédérations	<b>Rejeté</b>
M. SAVIN	255 rect.	précision que les enseignements d'EPS durant le cursus scolaire doivent respecter précisément les principes de la République ainsi que la laïcité	<b>Adopté</b>
<b>Article 25 bis (nouveau)</b>			
<b>M. PIEDNOIR</b>	431	suppression de la réalisation par le CNOSF d'une charte sur le respect des principes de la République dans le sport	<b>Adopté</b>

M. LOZACH	277	suppression de la réalisation par l'ANS d'une charte sur le respect des principes de la République dans le sport	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 25 bis (nouveau)</b>			
Mme BILLON	158 rect. <i>quinquies</i>	inaptitude en EPS et certificat de complaisance	<b>Retiré</b>

*La réunion est close à 19 h 50.*

**Mercredi 17 mars 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Audition de MM. Damien Cuier, président de la SAS pass Culture, et Gilles Duffau, président par intérim du comité stratégique**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous accueillons ce matin Damien Cuier, président de la SAS pass Culture, et Gilles Duffau, président par intérim du comité stratégique du pass Culture, pour faire le point avec eux sur le déploiement et la mise en place de cet instrument, ainsi que sur ses perspectives.

Le pass Culture est considéré comme le chantier culturel du quinquennat. Il est donc important pour nous de savoir où en est sa mise en place – un premier rapport ayant été établi concernant son expérimentation. Nous souhaiterions également obtenir un éclairage sur l'impact qu'a pu avoir la crise sanitaire sur le fonctionnement et la mise en place de cet instrument.

Les membres de cette commission, ayant observé la montée en puissance du pass Culture depuis quelques années à l'occasion de l'examen des rapports budgétaires, soulèveront sans doute d'autres questions. La parole sera également donnée au président du groupe de travail constitué autour du pass Culture, Jean-Raymond Hugonet.

**M. Damien Cuier, président de la SAS pass Culture.** – Depuis la création de la SAS pass Culture, nous avons eu déjà l'occasion d'être auditionnés à plusieurs reprises par le Sénat, sous diverses formes, pour préparer le projet de loi de finances et à l'initiative du président du groupe de travail créé au sein de cette commission notamment. Il s'agit toutefois de la première fois que nous nous présentons devant l'ensemble des membres de la commission pour évoquer avec vous l'état d'avancement de la mise en place du dispositif.

Cette audition intervient vingt-quatre mois après le lancement de l'expérimentation du pass Culture. Dans un premier temps, le pass Culture a été expérimenté dans 5 départements, auprès d'un panel limité de jeunes. Cette première phase nous a permis d'améliorer techniquement le dispositif, avant son déploiement, toujours à titre expérimental, dans 14 départements, auprès de l'ensemble des jeunes de 18 ans, à compter du mois de juin 2020.

Cette période d'expérimentation a également été marquée, sous l'effet de la crise sanitaire, par des circonstances exceptionnelles pour le secteur culturel (du fait de la fermeture

des lieux culturels) et les jeunes (du fait de l'isolement imposé par les contraintes sanitaires). Ce contexte nous a du reste permis de tester la capacité du pass Culture à mettre en avant l'offre culturelle et l'inventivité dont ont su faire preuve les acteurs culturels pendant cette période. Nombreux sont ceux qui ont proposé des offres en ligne notamment. À cet égard, nous sommes convaincus que le pass Culture pourra et devra jouer un rôle particulier au moment de la relance et de la réouverture des lieux culturels.

Nous demeurons aujourd'hui en phase d'expérimentation du pass Culture, sur 14 départements représentatifs de la diversité des territoires français (urbains, ruraux et ultramarins). En cohérence avec le décret de février 2019 instaurant le dispositif, une évaluation de l'expérimentation du pass Culture a été réalisée, devant permettre d'envisager sa généralisation. Le rapport ainsi produit par la SAS pass Culture en janvier 2021 a été adopté par le Comité stratégique de la SAS pass Culture en février 2021, avant d'être transmis au ministère de la culture, puis au Sénat. Dans le cadre de ce processus, le Comité stratégique de la SAS pass Culture a été amené à recommander la généralisation du dispositif.

Nous pourrions débattre ultérieurement des éléments de ce rapport, le cas échéant à l'occasion d'une réunion du groupe de travail. Dans le cadre de cette audition, nous nous efforcerons de vous apporter un éclairage sur les résultats à date de l'expérimentation, les évolutions déjà apportées à l'outil, ainsi que les axes d'amélioration du dispositif.

À la fin de l'année 2020, le dispositif présentait le bilan suivant : 128 000 jeunes inscrits, 766 000 réservations effectuées (dont 400 000 autour du livre et de la lecture), 2 500 lieux de culture partenaires (avec près de 4 500 lieux ayant proposé au moins une offre, même éphémère) et 12,3 millions d'euros de réservations payantes - les réservations gratuites, autour de l'offre muséale notamment, ayant représenté 10 % des réservations effectuées à travers le dispositif.

Au-delà de ces chiffres globaux, le dispositif affiche aujourd'hui une dynamique intéressante, avec environ 2 000 inscriptions et 20 000 réservations enregistrées par semaine. Le dispositif suscite de surcroît de plus en plus d'intérêt de la part de jeunes extérieurs aux départements d'expérimentation – près de 60 000 jeunes non éligibles au dispositif ayant ainsi manifesté leur souhait d'y adhérer.

Parmi les secteurs culturels sollicités au travers du pass Culture, on retrouve d'abord la lecture : le pass Culture affiche près de 1 000 libraires partenaires ; deux tiers des réservations effectuées concernent le livre ; un inscrit sur deux a effectué au moins une réservation de livres et chaque réservation de livres représente en moyenne un panier de neuf livres. Grâce au « cliquez et emportez », le pass Culture a ainsi constitué, y compris durant la période du deuxième confinement, un véritable outil de médiation entre les jeunes et les libraires de proximité.

L'engouement des jeunes pour le spectacle vivant, la musique, les musées et le cinéma a quant à lui été davantage contraint par la crise sanitaire, même s'il se manifeste bel et bien durant les périodes d'ouverture de ces offres.

Il convient par ailleurs de souligner que la région Bretagne est la seule de nos régions françaises à ce stade, à être intégralement couverte par l'expérimentation. Nous y avons constaté des inscriptions plus massives et des utilisations plus intenses du dispositif. Même si les jeunes Bretons ne représentent que 30 % du potentiel de l'expérimentation, ils constituent 42 % des inscrits. Ils font aussi une utilisation plus intense et plus diversifiée du

pass Culture, le cas échéant pour découvrir ou retourner dans des lieux culturels – le pass Culture apparaissant ainsi jouer un rôle d'information sur l'offre culturelle, mais aussi de fidélisation et d'ouverture vers d'autres pratiques culturelles.

Ces résultats en Bretagne sont sans doute en partie liés à la densité de l'offre culturelle sur ce territoire et à la politique d'éducation artistique et culturelle qui y est menée. Cependant, ils démontrent aussi que le pass Culture gagne en efficacité dès qu'il est déployé sur un territoire plus large et cohérent. Cette échelle semble avoir facilité un alignement des actions des services déconcentrés de l'État, du rectorat, des collectivités territoriales et des partenaires culturels. Cela nous amène à penser que la généralisation du Pass culture contribuera à son succès, puisqu'elle permettra de gagner en cohérence territoriale, dans la mesure où l'ensemble du territoire national sera désormais couvert.

Les enseignements tirés au fur et à mesure de l'expérimentation, à partir des données collectées sur les réservations, des enquêtes réalisées auprès des partenaires culturels et du dialogue mené à la fois avec eux, mais aussi avec les collectivités territoriales et les sénateurs, ont d'ores et déjà permis d'apporter ou d'identifier des améliorations à apporter au dispositif, selon un principe d'agilité que la SAS pass Culture s'efforcera de continuer à appliquer.

Le dispositif initial reposait sur un crédit de 500 euros, utilisable pendant douze mois, pour découvrir et réserver des offres culturelles de proximité (regroupées sur une application), pour tous les jeunes de 18 ans.

Au début de l'année 2020, la durée d'utilisation du pass Culture a été portée à vingt-quatre mois. L'objectif était ainsi de favoriser la construction de parcours, pour que le pass Culture ait un effet dans la durée.

Au niveau de l'application elle-même, les jeunes sont apparus avoir des difficultés à s'orienter dans la présentation initiale de l'application, qui proposait les offres de manière indistincte. Ils avaient tendance à réserver des offres déjà identifiées, sans nécessairement en découvrir de nouvelles. Le choix a donc été fait de doter l'application d'une page d'accueil plus éditorialisée, proposant des parcours et des recommandations personnalisées. L'objectif était ainsi de légitimer toutes les pratiques culturelles des jeunes, tout en les incitant, à travers des recommandations diversifiées, à en découvrir de nouvelles. Nous fonctionnons à l'inverse des recommandations proposées par les plateformes commerciales, qui reposent sur la similarité.

Une attention a également été portée à la nature des offres culturelles proposées, pour que celles-ci soient le plus possible « concernantes » pour les jeunes, avec un caractère événementiel ou exceptionnel par rapport à ce qui est proposé au grand public, hors de l'application. Pour renforcer l'attrait du pass Culture, notre objectif est de faire en sorte que celui-ci permette, en partenariat avec les acteurs culturels, d'accéder à des offres singulières, ne pouvant nécessairement être retrouvées ailleurs.

Un autre enjeu est de faire du pass Culture, en collaboration avec les collectivités territoriales, un instrument de développement de l'offre culturelle de proximité - les collectivités territoriales, s'agissant notamment des régions, gérant directement ou indirectement une offre culturelle de proximité et éditant souvent des solutions pour faciliter l'accès à la culture. L'objectif serait ainsi de construire, au niveau de chaque territoire, une approche « sur-mesure » et de développer une complémentarité entre le pass Culture et les

actions ou dispositifs portés par les collectivités territoriales. En région Bourgogne-Franche-Comté, une articulation a ainsi été trouvée entre le pass Culture et la carte « Avantages Jeunes ».

Un autre de nos enjeux est de faire en sorte que le pass Culture puisse bénéficier à tous les jeunes de 18 ans, y compris ceux demeurant les plus éloignés des politiques culturelles. Pour cela, nous nous sommes donné pour objectif d'accroître le taux d'adhésion au dispositif des jeunes non scolarisés – l'adhésion des jeunes scolarisés ayant quant à elle vocation à être facilitée par la collaboration avec l'Éducation nationale. Dans cette optique, un certain nombre d'initiatives ont déjà été mises en œuvre, qui pourraient être dupliquées dans les territoires au moment de la généralisation. Le moyen le plus efficace est d'aller au contact des jeunes là où ils se trouvent. En Bretagne, en partenariat avec la DRAC, des volontaires du service civique ont notamment été mobilisés pour référencer et informer les acteurs sociaux et culturels de proximité. Nous avons ainsi pu nouer des partenariats avec les missions locales et les écoles de la deuxième chance, pour inciter les jeunes suivis par ces structures à adhérer au pass Culture. Nous avons par ailleurs développé, à la demande du Comité stratégique, un indicateur de suivi des adhésions au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville - les jeunes issus de ces quartiers représentant aujourd'hui près de 8 % des inscriptions au pass Culture, en cohérence avec leur poids dans la population des jeunes de 18 ans.

En prévision de la généralisation du pass Culture, nous avons également formulé un certain nombre de recommandations, en liaison avec le Comité stratégique.

La première préconisation serait de ramener le crédit du pass Culture à 300 euros, utilisables sur vingt-quatre mois. Ce montant serait cohérent avec l'utilisation constatée du pass Culture durant l'expérimentation, ayant atteint en moyenne 230 euros sur 24 mois.

Une autre recommandation serait, pour développer la notoriété du dispositif, de s'appuyer sur une communication plus large.

Un accès à l'application pourrait également être envisagée pour les plus de 18 ans. Cela permettrait au pass Culture de jouer un rôle d'information et de référencement des offres culturelles de proximité auprès du grand public.

Le pass Culture pourrait également être progressivement utilisé comme instrument de connaissance des pratiques culturelles des jeunes. Nous pourrions partager à cette fin les données publiques que nous collectons avec le ministère de la culture pour la réalisation d'études statistiques, voire avec les partenaires culturels pour leur permettre de mieux calibrer leurs offres.

En conclusion, le pass Culture est aujourd'hui prêt à accompagner les jeunes adultes vers la culture, tout en étant au service des offreurs de proximité. L'appétence des jeunes pour la culture et les possibilités offertes par le dispositif sont apparues fortes durant et à l'issue des périodes de confinement.

La SAS pass Culture, société privée à capital public et sous tutelle du ministère de la culture, s'est pour cela organisée au sein des territoires, auprès des DRAC. Attachée à ses missions de service public, elle entend également conserver une culture de la performance et du résultat. Elle continuera ainsi de se projeter vers un développement pérenne et dynamique du pass Culture, en cohérence avec les orientations définies par le Comité stratégique.

**M. Gilles Duffau, président par intérim du Comité stratégique de la SAS pass Culture.** – Je rappellerai pour ma part la composition du Comité stratégique de la SAS pass Culture, exerçant un rôle de soutien et d'appui à la politique menée par la SAS. Celui-ci comprend un représentant du ministère de la culture, un représentant du ministère chargé du budget, trois représentants de la Caisse des dépôts et consignations, un représentant des salariés de la SAS pass Culture, et cinq personnalités qualifiées.

En tant que représentant de la Caisse des dépôts et consignations et ayant contribué aux travaux d'instruction et de préparation de la mise en place du pass Culture, j'assume aujourd'hui la présidence par intérim de ce comité.

Les personnalités qualifiées membres de ce comité se trouvent par ailleurs être : Mme Isabelle Giordano (s'étant toutefois retirée en décembre 2020), Mme Charline Avenel (rectrice de l'Académie de Versailles et ayant vocation à assurer un pont entre le pass Culture et le secteur de l'éducation, sur la base de son expérience de l'application ADAGE - Application dédiée à la généralisation de l'éducation artistique et culturelle - notamment), Mme Rachel Khan (artiste, ancienne sportive de haut niveau et co-directrice du centre culturel La Place, apportant notamment un regard sur les nouvelles formes d'expression culturelles et artistiques), M. Bruno Laforestrie (directeur de Mouv', radio du groupe Radio France dédiée à la jeunesse et aux cultures urbaines, et président du groupe de réflexion de Radio France sur la représentation de la diversité et l'égalité entre les femmes et les hommes) et Mme Zahia Ziouani (cheffe d'orchestre et directrice de l'orchestre symphonique Divertimento, ayant vocation à permettre à la jeunesse, des quartiers défavorisés notamment, d'accéder à la culture symphonique).

Le Comité stratégique s'appuie également sur un contrôleur budgétaire, en charge notamment de veiller à la conformité de ses décisions (avec le code des marchés publics notamment).

**M. Laurent Lafon, président.** – Je propose de donner la parole au président du groupe de travail constitué autour du pass Culture, Jean-Raymond Hugonet.

**M. Jean-Raymond Hugonet, président du groupe de travail sur le pass Culture.** – Je préside le groupe de travail sur le pass Culture depuis sa mise en place en 2018. À ce titre, j'ai également participé, en 2018, aux réunions du Comité d'orientation du pass Culture, mis en place par la ministre de la culture avant le lancement de l'expérimentation du dispositif.

Depuis sa création, le groupe de travail sur le pass Culture a tenu plus d'une dizaine de réunions, pour échanger autour des enjeux et des points de vigilance à avoir vis-à-vis du déploiement du pass Culture et procéder à un certain nombre d'auditions, en particulier du ministère de la culture et de la SAS pass Culture.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, nous avons interrogé la ministre de la culture, pas tant sur le bien-fondé du pass Culture, mais sur l'obstination du Gouvernement à poursuivre sa mise en œuvre dans le contexte actuel. Nous savons tous que le pass Culture correspond à une promesse du Président de la République, exprimé dès sa campagne électorale. D'où la volonté d'accélérer son déploiement à l'approche de la fin du quinquennat, en dépit d'une crise sanitaire aux effets catastrophiques. Cela étant, de nombreuses questions demeurent partiellement élucidées depuis le début de l'expérimentation du dispositif.

Tout d'abord, l'objectif du pass Culture nécessiterait d'être précisé. Ce dispositif a-t-il simplement pour objet d'assurer un accès à la culture à chaque jeune ou a-t-il également vocation à diversifier les pratiques culturelles des jeunes et à éveiller le goût de la culture chez les jeunes en étant aujourd'hui le plus éloigné ? Le cas échéant, comment la SAS pass Culture entend-elle répondre à ces deux derniers objectifs ?

Par ailleurs, comment concilier, à travers le pass Culture, la liberté de choix des jeunes et la promotion de la diversité de l'offre culturelle ? À cet effet, les plafonds de dépenses prévus par le dispositif seront-ils intégralement maintenus une fois le montant du pass Culture abaissé à 300 euros ? Comment les jeunes réagissent-ils d'ailleurs à la perspective d'une diminution de leur portefeuille ? Une piste ne pourrait-elle pas être, aussi et surtout, de proposer davantage de médiation, à la fois dans l'utilisation du pass et dans le contenu des offres ? Comment articuler également le pass Culture avec l'éducation artistique et culturelle (EAC) ?

Enfin, comment le pass Culture sera-t-il financé ? Compte tenu de la réduction du montant du portefeuille confié à chaque jeune, le coût du dispositif pourrait finalement avoisiner les 250 millions d'euros par an (contre 450 millions d'euros initialement annoncés). Le financement de ce dispositif sera-t-il assuré par l'État et/ou par les offreurs ? Le cas échéant, dans quelles proportions ? D'autres pistes sont-elles envisagées ?

Je ferai par ailleurs observer qu'un crédit de 500 euros devrait pouvoir être aisément dépensé par les jeunes en 24 mois. À cet endroit, un éclairage nécessiterait donc d'être apporté sur les chiffres présentés dans le bilan de l'expérimentation.

**M. Damien Cuier.** – Le pass Culture a vocation à constituer un complément aux politiques culturelles tournées vers la jeunesse telles que l'EAC, avec l'originalité de partir du choix des jeunes, pour porter leur demande vers les offreurs. L'ambition du pass Culture est ainsi, non pas de se substituer aux politiques culturelles déjà menées ou de réinventer la médiation culturelle, mais de créer un lien supplémentaire entre les jeunes et la culture.

À cet égard, les objectifs du pass Culture et de la SAS sont très clairs : maximiser les inscriptions au dispositif et maximiser le nombre de réservations effectuées par le biais du dispositif, en veillant à ce que celles-ci contribuent à la diversification des pratiques culturelles des jeunes.

L'objectif ne saurait être d'accompagner cette diversification par la contrainte. Toutefois, dans le cadre d'une dotation de 300 euros, un sous-plafond pour les dépenses consacrées aux offres numériques serait conservé – le dispositif intégrant aujourd'hui, pour une dotation de 500 euros, un sous-plafond de 200 euros pour les biens numériques comme pour les biens physiques.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Sur ce point, le dispositif est aujourd'hui d'une opacité totale. Nous avons milité pour que des instruments de musique puissent être acquis par le biais du pass Culture. Or l'achat de ceux-ci a été plafonné à 200 euros.

**M. Damien Cuier.** – À l'avenir, nous recommandons justement de supprimer le sous-plafond prévu pour l'achat de biens physiques, dont les instruments de musique, pour ne maintenir qu'un sous-plafond pour l'achat de biens numériques. L'objectif serait d'encourager ainsi la consommation de biens et services physiques de proximité, en préservant la liberté de

choix des jeunes, sans pour autant les encourager à concentrer leurs usages sur une seule pratique, dans un objectif de diversification.

Pour ce qui est de rechercher une articulation avec l'EAC, qui intervient en amont de l'entrée dans le pass Culture et notamment avec les sorties culturelles associées, nous avons engagé des discussions avec les ministères de l'éducation nationale et de la culture.

Nous réfléchissons également à la possibilité de développer une articulation entre le pass Culture et d'autres dispositifs positionnés en aval tels que le dispositif ADAGE. L'objectif serait ainsi de faire en sorte qu'un jeune ayant utilisé le pass Culture de 18 à 20 ans puisse aussi trouver un intérêt à l'utiliser au-delà. Le pass Culture pourrait ainsi progressivement devenir un outil générationnel.

En termes de financement, le pass Culture a aujourd'hui vocation à être financé par une dotation publique versée chaque année à la SAS, dans le cadre d'une convention signée avec le ministère de la culture, ainsi que par les partenaires culturels du dispositif, à hauteur de 20 %. Les offres ne font pas toutes l'objet d'un remboursement et celles qui sont remboursées le sont sur la base d'un barème dégressif de remboursement des montants dépensés par les jeunes afin de favoriser davantage les petites structures.

**M. Gilles Duffau.** – Dans la mesure où le contrat d'objectifs et de moyens liant la SAS et le ministère de la culture a vocation à encadrer l'activité de la SAS, il devra faire l'objet d'une révision à l'issue de la phase d'expérimentation, en fonction des décisions politiques prises concernant le devenir du dispositif.

**M. Damien Cuier.** – Nous réfléchissons par ailleurs, en liaison avec le Comité stratégique, à la possibilité de permettre, à terme, à la SAS de générer des ressources propres. Dans le cadre de la période d'expérimentation, il n'était pas envisageable de générer des ressources propres dans la mesure où notre tâche était entièrement dévolue à la réalisation de la mission de service public qui nous avait été confiée envers les jeunes bénéficiaires du dispositif. En revanche, si nous décidions d'ouvrir plus largement le dispositif au-delà des jeunes de 18 ans, nous pourrions alors tirer des revenus supplémentaires en permettant à ces nouveaux utilisateurs ou aux jeunes sortis du dispositif de recharger leur pass. Nous pourrions également autoriser les jeunes bénéficiaires du pass à abonder le montant de leurs crédits disponibles, éventuellement *via* la possibilité ouverte à des tiers de leur offrir des crédits en cadeau.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Des évolutions des usages du pass Culture ont-elles été observées durant la crise sanitaire, à l'occasion des périodes de confinement, de déconfinement et de reconfinement, vis-à-vis des offres numériques notamment ?

Vous avez également évoqué le souhait de proposer davantage de contenus événementiels. Une telle orientation conditionnerait-elle le modèle économique du pass Culture ? J'ai le sentiment que par rapport à vos prévisions et vos perspectives de développement, la situation sanitaire réduit considérablement vos possibilités d'offres à caractère événementiel.

Vous avez également mentionné la possibilité d'utiliser les données collectées par la SAS. Par le passé, il avait été envisagé de développer de nombreux partenariats privés et de bénéficier d'actions de mécénat. Le secteur bancaire devait être sollicité. Je considère qu'il subsiste un enjeu de protection des données personnelles de la jeunesse. Au-delà de leur

utilisation pour répondre à un objectif d'intérêt général, les données collectées par la SAS, suscitant l'intérêt de nombreux acteurs, pourraient-elles, en étant partagées avec les partenaires culturels, être utilisées pour satisfaire des objectifs marchands ?

En pratique, des modèles économiques semblent déjà avoir trouvé leur place au sein du pass Culture, avec une consommation de livres principalement orientée vers les mangas. Or l'objectif du pass Culture devrait davantage être de développer l'autonomie culturelle des jeunes.

Au plan budgétaire, la participation publique au financement du dispositif est passée de 12 à 39 puis 59 millions d'euros, malgré une sous-exécution itérative des budgets de la SAS. Pour l'exercice 2021, une sous-exécution budgétaire serait-elle également envisagée ? Le cas échéant, quelles pourraient être les perspectives de budget pour 2022, dans un cadre de sous-exécution et d'atteinte potentiellement partielle des objectifs ?

**Mme Sylvie Robert.** – La Bretagne est effectivement une région très culturelle et très créative. Néanmoins, le succès de l'expérimentation du pass Culture dans notre région s'explique beaucoup par le fait qu'elle y ait été déployée à l'échelle de la région entière, avec une implication forte de la DRAC et de l'ensemble des acteurs du territoire. Il s'agit de l'une des conditions de la réussite qu'il faudra avoir en tête au moment de la généralisation.

Alors que la relance culturelle, que devrait permettre, à une date encore inconnue, la réouverture des lieux culturels, s'annonce complexe, l'enjeu serait par ailleurs de faire du pass Culture un levier d'accélération et de diversification des pratiques culturelles, autour de l'offre événementielle notamment, au-delà de l'offre numérique, pour laquelle il me semble impératif qu'un plafond soit conservé.

L'extension à vingt-quatre mois de la durée d'utilisation du pass Culture, quant à elle, a-t-elle vocation à être structurelle et à continuer à s'appliquer dans le cadre de la généralisation ou est-elle liée à la période actuelle de crise sanitaire ?

Des précisions nécessiteraient également d'être apportées concernant les perspectives d'ouverture du pass Culture à des publics plus jeunes. Le cas échéant, une telle ouverture poserait la question de son articulation avec l'EAC.

**M. Julien Bargeton.** – La mise en œuvre par la SAS pass Culture d'une méthode agile, selon le modèle de la startup d'État, montre que l'État, lorsqu'il le souhaite, sait utiliser des outils innovants. Des données très intéressantes ont ainsi été rassemblées dans le cadre de l'expérimentation, sur la Bretagne notamment. Ceci montre que le recueil et l'exploitation des données ne sont pas réservés aux GAFAM. Il s'agit pour moi d'une illustration de l'État plateforme que nous devons bâtir face aux géants du numérique. Des éléments de cette expérience nécessiteraient donc d'être retenus, y compris pour d'autres secteurs d'activité de l'État.

Dans le cadre de l'expérimentation du pass Culture, plus de 34 % des utilisateurs ayant déclaré ne pas pratiquer la lecture ont réservé des livres. Or le livre est un bon véhicule de la culture savante. Cela signifie que le pass Culture, qui repose très largement sur l'anonymat, semble permettre de contourner les phénomènes d'autocensure dont peuvent faire preuve habituellement les jeunes face à la culture. Le pass Culture a ainsi vocation à constituer un formidable outil de lutte contre les inégalités.

Le pass Culture a également vocation à constituer un outil territorial. Son succès auprès des bénéficiaires et des acteurs culturels repose sur une collaboration avec les acteurs publics et associatifs locaux. Il conviendrait donc d'accentuer cette collaboration.

Le pass Culture a par ailleurs vocation à constituer un nouvel outil de connaissance du public. Les données ainsi recueillies seront précieuses pour les offreurs culturels.

Enfin, l'expérimentation a mis en évidence le très fort intérêt des jeunes et des offreurs culturels pour ce service de découverte et de mise en valeur des offres culturelles de proximité. 128 000 comptes ont ainsi été créés pour 135 000 jeunes éligibles.

Les interrogations et propositions d'amélioration formulées ce jour sont légitimes. Néanmoins, la mise en place du dispositif ne saurait être qualifiée d'échec.

Je formulerais pour ma part une question. Au-delà du bilan de l'expérimentation, comment accompagner davantage les offreurs culturels aujourd'hui mis en difficulté par la crise sanitaire face à l'émergence, notamment chez les jeunes, de nouvelles pratiques culturelles ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – Quelle pourrait être l'interaction entre le pass Culture et les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales ? Dans les Hauts-de-Seine, un dispositif reposant sur une offre structurelle territorialisée (avec des conventions passées entre les acteurs culturels et le département) existe déjà pour les collégiens. La région Ile-de-France a par ailleurs développé un système différent pour les lycéens. Comment de tels dispositifs pourraient-ils s'articuler avec le pass Culture – ces dispositifs n'étant pas toujours compatibles et n'obéissant pas nécessairement à la même logique ? Comment assurer, le cas échéant sous l'autorité de l'État et des collectivités, un portage entre ces différents dispositifs tout au long du parcours des jeunes ?

**Mme Annick Billon.** – La réussite de l'expérimentation du pass Culture en Bretagne est-elle liée à son déploiement à l'échelon régional ou aux bonnes pratiques bretonnes ? Sur ce territoire ou dans d'autres départements, le pass Culture s'est-il substitué à d'autres dispositifs ?

Quelles pourraient être par ailleurs les évolutions majeures du pass Culture en termes de contenus ?

Afin d'atteindre les jeunes moins scolarisés ou plus éloignés de la culture, ne serait-il pas opportun de collaborer avec la région, compte tenu de l'âge des intéressés ? Du reste, le moindre accès de cette cible à la culture ne pourrait-il pas également être lié à la fracture numérique ? L'offre du pass Culture est-elle adaptée à ce public ? Est-ce trop tard pour intervenir auprès de ces jeunes ?

Des profils-type d'utilisateurs du pass Culture ont-ils été établis ? Le cas échéant, des différences ont-elles été observées en fonction des territoires ?

Qu'en est-il par ailleurs de l'expérimentation menée dans un territoire ultramarin ?

Enfin, les 200 euros potentiellement fléchés vers l'acquisition d'instruments de musique ont-ils suscité des pratiques nouvelles ou conforté des pratiques existantes ?

**M. Damien Cuier.** – En Bretagne, l'échelon régional a effectivement produit un effet d'entraînement. Pour optimiser ainsi le déploiement du pass Culture, dans la perspective de sa généralisation, la ministre de la culture a récemment mobilisé l'ensemble des DRAC. Nous continuerons par ailleurs d'utiliser la Bretagne comme un territoire pilote pour engager de nouvelles actions autour du pass Culture, en direction notamment des publics prioritaires.

En pratique, les jeunes les plus éloignés des politiques publiques en général sont susceptibles d'avoir moins confiance dans un outil public, même numérique. Le terme « culture » peut également susciter chez certains une défiance. Pour atteindre ces publics, un travail de pédagogie devra donc être mené, le cas échéant en mettant en avant les pratiques collectives et la possibilité de découvrir de nouvelles pratiques. Le travail de médiation auprès de ces jeunes intègrera pour cela un module de formation spécifique dispensé dans les missions locales et les écoles de la deuxième chance.

L'articulation avec les collectivités territoriales apparaît également capitale. De fait, le pass Culture a vocation à relayer l'offre des établissements culturels territoriaux. Il s'agira par ailleurs d'assurer une articulation entre le pass Culture et les dispositifs locaux déjà existants, avec une approche « sur-mesure » pour chaque territoire, en s'appuyant sur les acteurs déjà reconnus, suivis et accompagnés par les collectivités territoriales. Le partage d'informations sur ces acteurs sera fondamental pour que nous puissions leur réserver la meilleure place possible sur le pass Culture.

**M. Gilles Duffau.** – L'inscription des offreurs culturels sur le pass Culture repose sur un processus de validation par la SAS, conduit le cas échéant en lien avec les DRAC. Une attention est ainsi portée à ce que les offreurs soient connus et reconnus et à ce que les offres proposées soient pertinentes et répondent à des objectifs de politiques publiques. Une logique de certification des offres proposées est ainsi mise en œuvre.

**M. Damien Cuier.** – Vis-à-vis de l'offre numérique, nous avons effectivement constaté une évolution des usages sur le pass Culture en période de confinement, du fait de la disparition de l'offre physique de proximité. La part des réservations d'offres numériques est ainsi passée de 25 à 90 %.

En parallèle, nous avons aussi constaté le développement par de nombreux acteurs culturels d'une offre numérique. De nombreux offreurs culturels ont ainsi été très réactifs pour transformer leur activité physique tournée vers les jeunes en propositions numériques, le cas échéant inédites et gratuites. Les offres numériques disponibles sur le pass Culture sont ainsi passées de 500 à plus de 2 000.

En attendant la réouverture des lieux culturels, une offre événementielle numérique pourra continuer à être proposée sur le pass Culture. Une visite virtuelle des coulisses de l'opéra de Strasbourg a ainsi été proposée récemment, qui a semblé de nature à encourager l'adhésion à des offres de l'opéra une fois celui-ci réouvert. Le numérique peut ainsi créer un lien avec les offreurs culturels, le cas échéant de manière décalée.

Le numérique a également vocation à créer un lien avec les offreurs culturels en dehors du cadre régional. Des contenus peuvent ainsi être mis à disposition sur l'ensemble du territoire, le cas échéant pour aller au-delà des jauges physiques et/ou de l'accessibilité géographique des concerts ou des festivals. Ces pratiques sont susceptibles de perdurer au-delà de la réouverture des lieux culturels.

Le pass Culture a ainsi vocation à accompagner la réouverture des lieux culturels. Son budget devra être tourné vers la relance, pour développer les réservations faites auprès des acteurs culturels. Cependant, en parallèle, il devra aussi intégrer le fait numérique et les pratiques associées.

Du reste, à la sortie du confinement, le constat a été fait d'un rétablissement rapide du rapport entre les offres physiques et numériques consommées sur le pass Culture. Ceci témoigne d'une véritable appétence des jeunes pour le contact et les offres culturelles physiques. Le numérique ne saurait donc répondre à toutes les attentes des jeunes.

Je rappelle, en tout état de cause, que nous avons recommandé le maintien du plafonnement des dépenses consacrées aux offres numériques sur le pass Culture.

La durée d'utilisation de vingt-quatre mois du pass Culture aurait quant à elle vocation à être pérennisée au-delà de l'expérimentation.

Pour ce qui est des données du pass Culture, aucune commercialisation ni aucun échange de données brutes ne saurait être envisagé. En revanche, dans le respect du règlement général relatif à la protection des données (RGPD), les données du pass Culture peuvent être anonymisées et agrégées, le cas échéant pour permettre à la SAS de progresser dans sa mission de service public ou pour être transmises aux offreurs culturels. Tous les dispositifs techniques de protection de ces données sont par ailleurs mis en œuvre par la SAS pass Culture. Nous demeurons extrêmement vigilants sur ce point.

**M. Gilles Duffau.** – Le Comité stratégique a demandé à ce que les systèmes d'information de la SAS soient régulièrement audités et testés. Ceci est fait chaque année. Pour veiller à ce que ses infrastructures répondent aux normes actuelles de sécurité, la SAS s'est par ailleurs inscrite dans une démarche de certification RGS.

**M. Damien Cuier.** – Le dispositif du pass Culture a également vocation à constituer un instrument de souveraineté, au sens où il vise, sous la conduite d'une société à capital public, à référencer l'ensemble des offres culturelles disponibles sur le territoire, pour les mettre à la disposition, en premier lieu, des jeunes mais aussi, plus généralement, de l'ensemble des Français.

Pour accompagner les jeunes vers de nouvelles pratiques, l'enjeu serait de s'appuyer sur une connaissance des jeunes, de leurs caractéristiques et de leurs pratiques, pour leur proposer des offres susceptibles de leur ouvrir progressivement de nouvelles perspectives. Un travail a été mené en ce sens à partir des données relatives à l'utilisation du pass Culture, ayant abouti à la définition d'un certain nombre de « personas », correspondant à des profils-type. Ces personas seront utiles pour proposer aux jeunes des offres concernantes, mais aussi des offres se situant en périphérie de leurs appétences. Des parcours devraient ainsi pouvoir être proposés, y compris pour encourager la découverte de pratiques nouvelles.

Les données anonymisées du pass Culture ont également vocation à être partagées avec le ministère de la culture et vous-mêmes, pour donner une vision des pratiques culturelles des jeunes.

Pour ce qui est du déploiement du dispositif dans les territoires d'outre-mer, la Guyane était incluse dans le champ de l'expérimentation. Sur ce territoire présentant des

caractéristiques très spécifiques (en termes d'offre culturelle et de densité territoriale), les jeunes sont apparus moins enclins à s'inscrire sur le pass Culture mais ceux qui s'y sont inscrits en ont fait, en revanche, une utilisation très intense.

Du reste, le déploiement du dispositif outre-mer nécessitera une articulation forte avec les dispositifs locaux et les cultures locales. Il conviendra pour cela de développer une approche territorialisée ou « sur-mesure », en nous appuyant sur la plasticité de l'outil et le référencement des offres culturelles de proximité.

Pour ce qui est de l'évolution des contenus proposés sur le pass Culture, l'accent a vocation à être mis sur le caractère événementiel des offres.

Le pass Culture a par ailleurs naturellement vocation à accompagner la relance du secteur de la culture, en référençant de plus en plus d'offres et en favorisant l'accès aux lieux culturels au fur et à mesure de la réouverture de ceux-ci.

Enfin, la possibilité d'élargir le dispositif à d'autres publics, s'agissant notamment des jeunes de moins de 18 ans, a été évoquée. Dans cette optique, des réflexions ont été engagées avec le ministère de la culture et le ministère de l'éducation nationale, pour permettre un dialogue voire un *continuum* entre les outils de l'EAC et le pass Culture. Sur ce point, les arbitrages n'ont toutefois pas encore été rendus.

**M. Gilles Duffau.** – Dans la perspective d'une généralisation du dispositif, l'accent a été mis sur le référencement de l'offre culturelle dans tous les territoires, en liaison avec les DRAC et les opérateurs locaux (*via* des regroupements d'associations et la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture notamment). L'objectif est de faire en sorte qu'au moment de la réouverture des lieux culturels, en fonction des contraintes sanitaires, un maximum d'offres puissent être présentées et mises en avant. En favorisant l'accès des jeunes aux lieux culturels, le pass Culture a ainsi vocation à constituer un outil de relance.

**M. Bernard Fialaire.** – Quelles seraient les perspectives en matière d'articulation avec l'EAC ? L'objectif serait-il de mettre en place un pass Culture débutant progressivement pour les jeunes de moins de 18 ans ? En Auvergne-Rhône-Alpes, un pass Culture a ainsi été mis en place pour les lycéens. Le cas échéant, l'idée serait-elle d'utiliser un même outil susceptible d'être abondé par les départements pour les collégiens, puis par les régions pour les lycéens, avant l'entrée dans le pass Culture ? Ultérieurement, un tel outil pourrait-il aussi être abondé par des chèques cadeaux ?

**Mme Monique de Marco.** – Quelle serait la répartition des 300 euros du pass Culture sur les 24 mois d'utilisation prévus ?

Par ailleurs, un document de synthèse concernant les évolutions proposées du dispositif pourrait-il nous être communiqué ?

Enfin, parmi les différents partenaires du pass Culture, figurent aujourd'hui OCS et la société Audible (du groupe Amazon). Qu'en est-il de la plateforme française Salto ?

**M. Laurent Lafon, président.** – Le rapport d'évaluation de la SAS a été adressé à l'ensemble des membres de la commission.

**M. Damien Cuier.** – Pour ce qui est du financement de la SAS, le développement de partenariats privés, avec des acteurs du secteur bancaire notamment, avait été envisagé. Cette piste a cependant été écartée. À ce stade, cette perspective n'est pas d'actualité.

Au plan budgétaire, après une sous-exécution constatée en 2019 et 2020, aucune sous-exécution ne serait envisagée en 2021. Le budget voté par le Comité stratégique, intégrant une hypothèse de déploiement en mars 2021, ne prévoit ainsi pas de sous-exécution. Toutefois, en fonction de la date définitive de déploiement, ce budget pourrait faire l'objet d'une proposition de révision.

De manière volontariste, une montée en puissance forte du dispositif au moment de la phase de généralisation a ainsi été anticipée, avec une prévision à hauteur de 700 000 jeunes inscrits sur le pass Culture d'ici la fin de l'année 2021.

**M. Gilles Duffau.** – Ces estimations budgétaires ont été construites avec la Direction du budget. Nous sommes ainsi parvenus à un consensus autour des hypothèses de montée en charge, de taux d'inscription, de consommation du dispositif, etc. Néanmoins, la réalisation de ces hypothèses dépendra, d'une part, de la date de réouverture des lieux culturels et, d'autre part, de la date de généralisation du dispositif.

**M. Damien Cuier.** – Dans le cadre de la généralisation du dispositif, nous préconiserions une dotation de 300 euros, utilisable pendant 24 mois, avec un sous-plafond de 100 euros pour la consommation d'offres numériques.

Pour ce qui est des partenaires numériques, le pass Culture en référence aujourd'hui près de 2 000, dont OCS et Audible. La part d'Audible dans la pratique de la lecture sur le pass Culture demeure toutefois limitée – le livre étant très majoritairement consommé sur le dispositif par le biais du retrait auprès des libraires de proximité.

Des discussions sont par ailleurs continuellement menées avec de nouveaux partenaires numériques potentiels. Des discussions ont notamment été engagées avec Salto et France Télévisions (autour de l'offre Culturebox). Sous réserve de la résolution d'un certain nombre de problématiques techniques d'interface, Salto devrait ainsi rejoindre prochainement les partenaires du pass Culture.

**M. Gilles Duffau.** – L'Institut national de l'audiovisuel (INA) est également partenaire du pass Culture, avec son site internet Madelen. L'offre numérique de la Cinémathèque de Bretagne est aussi référencée sur le pass Culture.

**M. Damien Cuier.** – Pour favoriser l'articulation avec les dispositifs territoriaux, nous nous efforçons de développer, pour le pass Culture, l'architecture technique la plus flexible et ouverte possible. L'objectif serait ainsi de pouvoir interfacier progressivement le pass Culture avec les dispositifs locaux, afin d'éviter au maximum les ruptures entre instruments dans le parcours des jeunes.

Cette interface est plus facile à envisager lorsque les dispositifs sont encore en projet ou en construction. J'invite d'ailleurs les collectivités portant de tels projets à nous solliciter rapidement.

Vis-à-vis des dispositifs existants, nous devrions être en mesure, grâce à notre enracinement territorial, de proposer des solutions sur-mesure, quitte à les faire évoluer ensuite progressivement en y ajoutant des briques techniques. En région Bourgogne-Franche-

Comté, une première articulation a ainsi été assurée entre le pass Culture et la carte Avantages Jeunes.

Vis-à-vis de l'EAC, des discussions techniques et politiques sont effectivement en cours au niveau interministériel. Nous sommes quant à nous sollicités quant à notre capacité à mettre la plateforme pass Culture au service de l'EAC, en vue, le cas échéant, de permettre une articulation entre les pratiques collectives portées par l'EAC et les pratiques individuelles portées par le pass Culture.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Quel est le budget prévisionnel de la SAS pour l'année 2021 ? Au-delà de la participation de 59 millions d'euros de l'État pour 2021, qu'en est-il du plan de financement prévu ? À terme, un budget de 450 millions d'euros pourrait-il être réaliste ?

**M. Damien Cuier.** – Le budget présenté par la SAS au Comité stratégique pour 2021 a été bâti sur une hypothèse de charges d'exploitation à hauteur de 95 millions d'euros. Ce budget serait financé par la dotation publique (à hauteur de 59 millions d'euros), par des reports à nouveau depuis l'exercice précédent, ainsi que par le financement des offreurs culturels (à hauteur de 20 %). La dotation publique serait ainsi intégralement utilisée en 2021.

Du reste, en fonction de la date de déploiement du dispositif, un budget rectificatif pourrait être proposé au Comité stratégique. Si la SAS devait être chargée de mettre en œuvre une ouverture du dispositif aux plus jeunes ou une articulation avec l'EAC, une révision budgétaire pourrait également s'avérer nécessaire.

Pour ce qui est des perspectives pluriannuelles, des discussions ont été engagées avec le ministère de la culture et le ministère chargé du budget. Nous viserions, dans le cadre d'un basculement du pass Culture en régime de croisière, une dotation publique en augmentation en 2022 et 2023. A cet égard, nous devrions pouvoir affiner nos prévisions en fonction de la date de généralisation du dispositif. En parallèle, nous travaillons aussi, en liaison avec le Comité stratégique, sur la possibilité de permettre à la SAS de générer des ressources propres supplémentaires, potentiellement à partir de fin 2021 ou début 2022.

**M. Gilles Duffau.** – L'enjeu serait aussi de pouvoir assurer une continuité du dispositif pour les jeunes inscrits dans le cadre de l'expérimentation. A cet égard, le report de la décision de généralisation pénalise le dispositif car la première génération de bêta-testeurs arrive au terme de leurs vingt-quatre mois. Il nous faudrait pouvoir assurer la fidélisation de ces jeunes, le cas échéant en développant des modes de rechargement du pass Culture (abondement par les jeunes eux-mêmes, chèques cadeaux, abondements par les collectivités territoriales, etc.). Cette ouverture à un public plus large et cette inscription dans la durée ont été prises en compte dans la stratégie de développement du pass Culture – l'application ayant ainsi vocation à devenir un véritable « GPS de la culture territoriale » pour tous.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci pour cet échange. La commission ayant toujours été très attentive à la mise en place du pass Culture, il était important de pouvoir ainsi vous auditionner, au-delà du travail réalisé au sein du groupe de travail.

En accord avec le président du groupe de travail, je proposerai par ailleurs que celui-ci soit élargi à tous les sénateurs le souhaitant.

*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 15.*

**Mercredi 24 mars 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 09 h 30.*

**Audition de Mme Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 24 mars 2021****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 9 h 45.***Projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République argentine du 4 avril 1979, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune -  
Examen du rapport et élaboration du texte de la commission**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons le rapport de Vincent Delahaye sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République argentine du 4 avril 1979, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – La convention fiscale, qui a été conclue en 1979, témoigne de l'ancienneté de nos relations économiques et diplomatiques avec l'Argentine. La présence française demeure aujourd'hui significative, puisque 15 000 de nos ressortissants y sont établis, dont près de 1 000 étudiants. Par ailleurs, la France figure au huitième rang des investisseurs étrangers en Argentine : de grands groupes français y sont implantés et près de 250 entreprises françaises y exercent une partie de leur activité.

Les échanges commerciaux demeurent cependant très asymétriques. La France est le dixième fournisseur de l'Argentine, tandis que l'Argentine n'est que le soixante-dixième fournisseur de la France.

Depuis la signature d'un avenant en 2001, la convention franco-argentine privilégie la méthode de l'imputation pour éliminer les doubles impositions.

En pratique, les intérêts, dividendes et redevances sont en principe imposables dans l'État de résidence du bénéficiaire. Néanmoins, les articles 10, 11 et 12 de la Convention autorisent également l'État d'où proviennent ces revenus à taxer ces derniers, dans la limite d'un plafond fixé à 15 % pour les dividendes, 20 % pour les intérêts et 18 % pour les redevances. Ainsi, les dividendes versés par une société située en Argentine à un bénéficiaire français sont en principe imposables en France, mais peuvent faire l'objet d'une retenue à la source de 15 % de leur montant brut en Argentine, laquelle ouvre ensuite droit, en France, à un crédit d'impôt équivalent, mais qui ne peut excéder l'impôt dû en France au titre de ces dividendes.

Les gains en capital font l'objet d'un traitement différent puisqu'ils sont exclusivement imposables dans l'État source, sans que cet impôt soit plafonné.

À l'aune de ces éléments, notamment des taux élevés de retenue à la source, il apparaît que la convention franco-argentine se rapproche davantage du modèle de convention de l'Organisation des Nations Unies (ONU) – il vise à octroyer aux pays en développement

plus de droits d'imposition sur les revenus générés par les investissements étrangers qui y sont réalisés – que de celui de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Cette situation n'est pas problématique en tant que telle. Cependant, dans la mesure où la France est essentiellement État de résidence dans ses relations avec l'Argentine, ces taux élevés sont doublement préjudiciables pour notre pays, en renchérissant le coût des investissements pour les entreprises françaises et en diminuant les recettes fiscales pour le Trésor public.

Je souligne également que rien ne justifie le maintien de ces taux, puisque l'Argentine a conclu ces dernières années plusieurs conventions fiscales nettement plus avantageuses, prévoyant des plafonds de retenue à la source inférieurs.

C'est donc essentiellement pour obtenir une réduction de ces taux que la France a souhaité renégocier cette convention. Les discussions ont eu lieu en mai 2019 à Buenos Aires, et ont abouti à la signature d'un avenant le 6 décembre 2019, après un seul tour de négociation.

Notre pays a obtenu une diminution significative des taux de retenue à la source sur les dividendes, intérêts et redevances, et sera à l'avenir traité aussi bien, et dans certains cas mieux, que ses partenaires européens de ce point de vue. Nos négociateurs ont également obtenu l'insertion de plusieurs clauses du modèle France au sein de la convention, ce qui nous permet de continuer à appliquer notre législation interne dans un certain nombre de cas. En contrepartie, la France a dû accepter la reconnaissance d'un établissement stable de services, ce qui n'est pas anodin, comme je l'exposerai ultérieurement.

Toutefois, en dépit de cette concession, l'équilibre global de l'avenant demeure favorable à notre pays.

Trois avancées significatives ont été obtenues par la France : la réduction des taux de retenue à la source, l'insertion de clauses du modèle France et la conclusion d'une clause de la nation la plus favorisée.

L'article 2 prévoit une diminution du taux de retenue à la source sur les dividendes de 15 % à 10 % en cas de participation substantielle du bénéficiaire dans la société qui paie les dividendes tout au long d'une période de 365 jours. Il s'agit là d'un alignement sur les taux les plus avantageux octroyés par l'Argentine, puisque seules l'Italie et l'Allemagne bénéficient à ce jour de taux inférieurs. Pour rappel, l'OCDE préconise de fixer le plafond à 5 % et non 10 %.

L'article 3 ramène le taux de retenue à la source sur les intérêts de 20 % à 12 %, soit un niveau plus conforme au modèle de convention de l'OCDE, qui le fixe à 10 %. Notre pays a également obtenu une extension du champ des intérêts exonérés de retenue à la source. Ainsi, à l'avenir les intérêts payés en lien avec la vente d'un équipement industriel, commercial ou scientifique, de même que les intérêts payés au titre d'un prêt accordé à des conditions préférentielles par un établissement de crédit pour une période de plus de trois ans, ne seront imposables que dans l'État de résidence du bénéficiaire et ne pourront faire l'objet d'aucune retenue à la source.

Enfin, l'article 4 diminue les taux de retenue à la source en matière de redevances, tout en opérant une différenciation des plafonds applicables en fonction des catégories de revenus. Le taux de retenue à la source passe donc de 18 %, toutes catégories de redevances confondues, à 3 % s'agissant des redevances versées pour l'usage ou la concession de l'usage d'informations internationales, 5 % pour les redevances versées pour l'usage ou la concession de l'usage d'un droit d'auteur sur des œuvres littéraires, artistiques ou scientifiques et 10 % dans tous les autres cas.

Notre pays a également négocié une clarification du champ des revenus compris dans les redevances : l'article 6 exclut ainsi explicitement des redevances les rémunérations de services « normalisés », c'est-à-dire ceux qui ne font appel qu'à un savoir-faire usuel de la profession du prestataire. Cette stipulation est loin d'être anodine, puisqu'elle acte la renonciation de l'Argentine à taxer les services rendus par une entreprise sans recours à un établissement stable sur le territoire argentin.

J'en viens enfin aux stipulations relatives aux gains en capital. À la demande de la partie française, l'article 5 plafonne l'imposition dans l'État source sur les gains réalisés lors de la cession du capital d'une société : lorsque le cédant détient une participation supérieure à 25 %, le taux maximum de retenue à la source est fixé à 10 %, tandis qu'il s'élève à 15 % dans les autres cas.

De manière générale, la réduction de ces différents plafonds devrait bénéficier aux entreprises françaises procédant à des investissements en Argentine, qui verront leur charge fiscale locale diminuée et plafonnée.

Certes, la diminution des taux de retenue à la source n'aura pas d'impact sur la charge fiscale totale des entreprises, puisque le cumul du prélèvement à la source argentin et du reliquat d'impôt français a vocation à égaler le montant de l'impôt que le contribuable aurait payé en France. Néanmoins, quand les entreprises dégagent un résultat global déficitaire, seul le prélèvement argentin subsiste. La diminution des plafonds de retenue aura alors un impact direct sur le niveau d'imposition des entreprises.

J'en viens maintenant à l'insertion de plusieurs clauses du modèle France au sein de la convention franco-argentine.

Sans entrer dans le détail de chaque dispositif, je tiens néanmoins à souligner que ces différentes stipulations permettent de sécuriser le cadre juridique applicable aux relations fiscales franco-argentines, de garantir l'application du droit interne français, et de rendre conforme la convention de 1979 au modèle de convention de l'OCDE.

Le troisième type de concession obtenu par la France concerne l'insertion, au sein du protocole de la convention, d'une clause de la nation la plus favorisée à portée relativement large.

Notre pays disposait déjà d'une clause de la nation la plus favorisée, mais celle-ci se limitait au régime des paiements effectués pour les travaux d'étude ou de recherche de nature scientifique ou technique. La nouvelle clause prévoit que la France bénéficiera automatiquement du traitement plus favorable que l'Argentine serait susceptible d'accorder, à compter de la signature de l'avenant, à un autre État, en matière de revenus passifs, de gains en capital, mais aussi de revenus de professions indépendantes ou d'établissement stable.

Vous le voyez, cette clause a donc une portée nettement plus vaste que la précédente. À cet égard, permettez-moi de vous signaler que si la France avait bénéficié d'une telle clause dès 1979, nous n'aurions pas dû négocier cet avenant, puisque les taux de retenue à la source pratiqués par l'Argentine auraient été revus progressivement à la baisse, à mesure que l'État argentin signait des conventions en ce sens avec ses partenaires. Je précise également que l'Argentine a conclu ce type de clauses avec de nombreux pays, ce qui a pu limiter nos marges de négociation : en effet, toute concession à l'égard de la France aurait dû automatiquement être accordée à d'autres partenaires.

Après vous avoir présenté les principales avancées obtenues par la France, permettez-moi maintenant de vous exposer leur contrepartie, à savoir l'insertion d'une clause permettant la reconnaissance d'un établissement stable de services.

L'Argentine souhaitait initialement pouvoir taxer l'ensemble des services rendus par des entreprises françaises sur son territoire sur une base brute et sans condition de durée. Je ne vous cache pas que cette clause aurait été très préjudiciable aux entreprises françaises, et, pour cette raison, les négociateurs français ont refusé son insertion.

Pour rappel, en principe, le siège français d'une entreprise qui n'a pas de filiale en Argentine dispose du droit exclusif de taxer les bénéfices, sauf si un établissement stable est caractérisé sur place. La clause négociée dans l'avenant reconnaît l'existence d'un établissement stable en l'absence de toute installation matérielle en Argentine dès lors qu'une entreprise rend des services pour une ou des périodes représentant plus de 183 jours au cours d'une année. Cette mesure risque de se traduire par un alourdissement des contraintes réglementaires et administratives pesant sur nos entreprises dans la mesure où elles devront tenir compte du temps passé par leur personnel dans chaque pays.

Cela étant dit, l'impact fiscal de cette disposition devrait rester limité, puisqu'elle ne concernerait qu'une trentaine d'entreprises sur les 250 qui exercent une partie de leur activité en Argentine. J'ajoute que les prestataires français qui interviennent plus de 183 jours par an sur un territoire finissent de toute façon par y constituer une installation fixe.

Enfin, d'un point de vue budgétaire, l'administration fiscale m'a indiqué que la perte de recettes fiscales devrait rester très limitée.

Pour conclure, le nouvel équilibre conventionnel résultant de la signature de cet avenant est globalement avantageux pour notre pays : étant donné l'asymétrie de nos échanges économiques avec l'Argentine, la réduction des taux de retenue à la source sera très favorable au Trésor public, tout en améliorant la position concurrentielle de nos entreprises sur le territoire argentin.

En parallèle, la reconnaissance d'un établissement stable de services ne devrait pas entraîner de préjudice fiscal de grande ampleur.

Enfin, il convient de saluer la clarification opérée dans un certain nombre de cas, qui permet de sécuriser l'application de dispositifs de droit interne.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter ce projet de loi.

**M. Claude Raynal, président.** – Cette convention devrait permettre aux entreprises françaises d'augmenter leurs investissements en Argentine.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je remercie Vincent Delahaye de sa présentation claire et précise, soulignant les avancées obtenues et l'équilibre des dispositions qui font l'objet de cette convention. Le toilettage d'une convention doit en effet se faire dans le cadre d'un partenariat équilibré.

**M. Éric Bocquet.** – Vous parlez d'une perte de recettes fiscales limitée et, dans le même temps, vous indiquez que cette convention serait favorable au Trésor public. Connaît-on le montant de ces pertes fiscales ?

**M. Arnaud Bazin.** – Je vous remercie pour cette présentation synthétique, mais précise. Vous avez souligné que l'Italie et l'Allemagne étaient les seuls pays qui bénéficiaient d'une clause plus favorable que la France. J'y vois quelques raisons historiques pour l'Italie, mais *quid* de l'Allemagne. En connaissez-vous la raison ?

**M. Patrice Joly.** – Je m'associe aux remerciements adressés au rapporteur pour sa présentation claire et précise. Cette convention, qui découle des travaux de l'OCDE, vise à réduire les failles fiscales ainsi que les déséquilibres en matière d'imposition, en vue de procéder à un meilleur échange d'informations entre les administrations fiscales, de renforcer l'évitement de la double imposition et de participer à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. La création de la clause de la nation la plus favorisée contribuera à améliorer les relations financières. Globalement, ce texte est avantageux pour notre pays. Il n'y a donc pas de raison de s'y opposer.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il n'est pas facile d'évaluer les pertes fiscales, mais l'administration considère qu'elles seront limitées, car, comme je l'ai dit, seule une trentaine d'entreprises françaises serait concernée sur les 250 qui exercent une partie de leur activité en Argentine. Parallèlement, la réduction des taux sur les intérêts, les dividendes et les redevances devrait permettre de dégager des recettes supplémentaires pour le Trésor public. Cette hausse des recettes compenserait très largement l'impact de la reconnaissance de l'établissement stable.

La raison pour laquelle l'Italie et l'Allemagne ont une clause plus favorable est historique. Peut-être la France arrivera-t-elle progressivement au même niveau. Pour l'heure, l'avancée est significative.

**M. Philippe Dallier.** – En tant que vice-président du Sénat, j'ai eu l'occasion de me rendre en Argentine. Ce pays est très francophile. La situation y est très compliquée depuis des années, mais j'ai constaté une demande du renforcement de nos échanges.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Buenos Aires était effectivement surnommée le Paris de l'Amérique latine au début du XX<sup>ème</sup> siècle. J'ai oublié de dire que les volontaires internationaux – une quarantaine de personnes – seront exonérés d'impôt sur le revenu.

**M. Claude Raynal, président.** – Effectivement, le pays rencontre des difficultés, qu'il s'agisse d'évasion fiscale, de manque de stabilité de sa monnaie ou de taux d'inflation élevés. En dépit de cela, il existe une demande d'approfondissement de nos relations et cette convention est de nature à renforcer les échanges entre la France et l'Argentine, ce qui est une bonne chose.

**EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE*****Article unique***

*L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi est adopté sans modification.*

*La réunion est close à 10 h 10.*

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Audition de M. Jean Arthuis, président de la commission sur l'avenir des finances publiques**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous recevons ce matin Jean Arthuis, président de la commission sur l'avenir des finances publiques, afin qu'il puisse nous présenter les conclusions de ses travaux. J'espère que vous avez plaisir de retrouver cette maison, que vous avez longtemps fréquentée. Votre parcours m'ouvre des perspectives !

Installée en décembre dernier à l'initiative du Gouvernement, votre commission était composée de dix personnalités qualifiées – anciens élus, économistes et spécialistes des finances publiques.

Si je me réfère au communiqué de presse diffusé lors de son installation, sa mission était triple.

Il s'agissait tout d'abord de proposer des scénarios de retour à l'équilibre des comptes, dans un objectif de stabilisation puis de réduction progressive de notre dette publique.

Ensuite, la commission devait formuler des propositions sur la stratégie de gestion de la dette publique, en expertisant notamment la pertinence d'un cantonnement de la dette.

Enfin, elle était chargée de proposer des voies d'amélioration de la gouvernance et des outils de pilotage de nos finances publiques.

Comme vous le savez, notre commission des finances est particulièrement attentive à ces sujets et a déjà mené plusieurs auditions sur ce thème – aussi votre intervention ne manquera-t-elle pas de susciter de nombreuses réactions.

Sans plus tarder je vous cède la parole pour que vous puissiez nous présenter les principales conclusions de vos travaux.

**M. Jean Arthuis, président de la commission sur l'avenir des finances publiques.** – C'est vrai, monsieur le Président, que je retrouve cette maison avec plaisir – et plus encore la commission des finances.

Vous avez rappelé les objectifs assignés à la commission pour l'avenir des finances publiques, que j'ai eu l'honneur de présider. Après son installation par le Premier ministre en décembre, nous avons été contraints de travailler en seulement trois mois. Je tiens à dire que les dix membres ont partagé et assumé les conclusions du rapport, dans la

diversité des convictions, des parcours et des expériences. Nous avons bien sûr pris acte que l'État providence s'est montré à la hauteur des enjeux de cette crise pour prévenir un effacement du tissu productif.

Dans ce cadre, trois questions se sont posées. D'où vient cet argent, alors que des milliards d'euros ont soudainement été injectés dans l'économie et mis au secours de l'offre de soins ? Il ne faut pas se méprendre, ce n'est pas de l'argent magique. Comment l'État peut-il s'endetter dans un tel contexte ? En réalité, l'épargne mondiale est surabondante et les taux d'intérêt sont très faibles, notamment du fait des interventions des banques centrales. Enfin, nous nous sommes interrogés sur la soutenabilité de la dette française. Avant de contracter une « dette Covid », la France a abordé cette crise dans des conditions moins favorables que ses partenaires car nous n'avons jamais réussi à équilibrer nos finances publiques depuis 1974. La dette publique représentait 20 % du PIB en 1980, 40 % en 1990, 60 % en 2000, 80 % en 2010 et 100 % à la veille de la crise sanitaire. Sa soutenabilité pourrait être mise en cause, alors que la France va sortir de la crise avec une dette d'au moins 120 % du PIB, contre 70 % du PIB en Allemagne.

Dans ce contexte, le risque est triple.

Tout d'abord, la hausse des taux. Bien sûr ils sont très faibles aujourd'hui et les économistes pensent que cela va durer mais Joe Biden a engagé 1 900 milliards de dollars de dépenses supplémentaires, ce qui pourrait entraîner une hausse de l'inflation et des taux directeurs de la réserve fédérale américaine. Un effet de contagion peut s'opérer.

Ensuite, la stabilité de la zone euro. Il faut prévoir que des règles s'appliqueront demain afin qu'il y ait un minimum de convergence, faute de quoi des turbulences ne sont pas à exclure.

Enfin, la crise peut devenir la norme. Si l'on devait affronter un nouveau choc, où seraient les nouvelles ressources, sachant que nous devons déjà nous préparer à financer les dépenses écologiques et celles liées à la dépendance ?

Nous avons constaté que si nos finances publiques poursuivaient sur le même rythme qu'avant-crise, on ne pourrait espérer une stabilisation de la dette qu'autour de 2030 et à un niveau supérieur à 130 % du PIB. Ce serait bien au-delà si la crise pesait durablement sur notre potentiel de croissance. Si les planètes s'alignent, on peut toutefois espérer une stabilisation à 125 % du PIB à échéance 2030.

Cela souligne la nécessité d'agir. Mais comment ?

Une première erreur serait de restreindre le soutien tant que la crise n'est pas terminée. Il ne faut pas commettre les mêmes erreurs que lors de la crise des dettes souveraines. Maintenir cet effort est nécessaire mais il faut bien distinguer les dépenses exceptionnelles de celles qui présentent un caractère structurel.

Nous préconisons également d'écarter les « fausses pistes » qui sont désormais dans le débat, telles que l'annulation de la dette. Cela n'aurait aucun intérêt car la dette est largement prise en charge par l'Eurosystème. Près de 80 % des titres émis par la France en 2020 se trouvent aujourd'hui dans les livres des banques centrales. Si la banque centrale annulait les créances qu'elle détient sur les États, cela n'aurait aucune conséquence pour les comptes publics, car cela se traduirait par de moindres dividendes pour le budget général.

C'est un jeu à somme nulle qui n'a aucun intérêt. Mais le signal envoyé aux marchés pourrait mettre à mal la réputation de la France sur les marchés. On scierait la branche sur laquelle on est assis !

D'autres ont évoqué des mécanismes de dette perpétuelle, mais connaissez-vous des investisseurs prêts à ne jamais récupérer leurs fonds pour un intérêt somme toute très modique ? C'est un marché de niche.

Venons-en maintenant au cantonnement. J'en ai un souvenir très précis pour avoir mis en place la caisse d'amortissement de la dette sociale à Bercy après la crise de 1993. Puisque nous n'avions pas trouvé les moyens d'équilibrer les comptes de la sécurité sociale, nous avons prévu un impôt spécifique – la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Cela devait durer quinze ans mais la CRDS est devenue la « voiture-balai » des déficits chroniques de la sécurité sociale.

Si on cantonne la dette, il faut prévoir une ressource affectée et donc un nouvel impôt. On devrait plutôt présenter de manière séparée le niveau de la dette Covid, à des fins de transparence et de pédagogie.

Nous avons en effet écarté la voie de l'augmentation des prélèvements obligatoires, qui atteignent déjà 45 % du PIB en France, contre 40 % en moyenne dans la zone euro. La seule voie possible est donc celle de la maîtrise de la dépense : la progression de la dépense devrait être inférieure à la progression de la recette, en visant le plus rapidement possible la stabilisation du poids de la dette par rapport au PIB. Ce taux devrait se réduire mécaniquement avec la reprise de la croissance du PIB.

Rappelons que nous ne remboursons jamais la dette, mais nous la renouvelons lorsqu'elle arrive à l'échéance.

S'agissant des règles européennes, nous avons fait de la règle des 3 % un objectif en soi, alors qu'il faut viser l'équilibre. Ces règles ont été suspendues, mais il faudra bien les réinstaurer, sans doute sous une forme modifiée. Il faut que nous ayons nos propres règles afin de pouvoir servir de référence au niveau européen. Nous devons donc oser nous donner des règles de gouvernance de nos finances publiques.

Notre gouvernance est en effet inadaptée : les lois de programmation des finances publiques n'ont jamais été respectées. Nous sommes très vertueux lorsqu'on parle de finances publiques, mais très dépensiers lorsque nous passons aux politiques sectorielles, comme si la dépense publique était un indicateur de performance. Les politiques de rabot des dépenses ne sont pas efficaces dans la durée et nos finances publiques sont peu transparentes et difficiles à expliquer aux citoyens : nos marges de progression sont donc considérables.

Notre commission propose donc une réforme radicale de notre gouvernance budgétaire, qui s'appuierait sur trois piliers.

Le premier est une norme de dépenses pluriannuelle, avec des compteurs des écarts : au début d'une législature, le premier acte serait la préparation d'une loi pluriannuelle couvrant toute la législature, qui serait adoptée avant la première loi de finances et la première loi de financement de la sécurité sociale. Cette loi de programmation fixerait un plancher de financement des dépenses d'avenir, qui ne se confondent pas avec les investissements car

certaines dépenses de fonctionnement, par exemple dans l'éducation et la recherche, sont aussi des dépenses d'avenir. Ce premier pilier serait notre « boussole » budgétaire.

Le deuxième pilier est la « vigie », une institution telle que l'*Office for Budget Responsibility* au Royaume-Uni ou le *Congressional Budget Office*, rattaché au Parlement aux États-Unis. Indépendante de l'institution chargée du contrôle qui est la Cour des comptes, cette vigie fixerait les données macréconomiques, qui relèvent actuellement du Gouvernement, sous l'appréciation du Haut Conseil des finances publiques. Elle procéderait à des projections bien au-delà de cinq ans, qui est notre limite de visibilité actuellement. Cette institution porterait également une appréciation sur les projets importants présentés par le Gouvernement ou le Parlement, du point de vue de leur impact sur les finances publiques et de leur soutenabilité à moyen et long termes. Elle devrait s'appuyer sur des collaborateurs à temps plein, certains issus des grands corps de l'État mais aussi des économistes.

Le troisième pilier serait un débat parlementaire qui permette une appropriation par les Français des enjeux budgétaires. Nous passons beaucoup trop de temps sur l'examen et la discussion des projets de loi de finances, qui pourraient durer quelques jours, comme dans nombre de pays. En revanche, nous ne consacrons pas suffisamment de temps à l'examen des lois de règlement. Une loi de résultats devrait d'ailleurs être instituée pour les finances sociales. Il faudrait organiser, au moins annuellement, un grand débat sur les finances publiques, avec une présentation globale qui pourrait figurer à l'article liminaire des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, faisant une synthèse des recettes et des dépenses publiques par nature, ainsi qu'une présentation de la trajectoire de la dette.

Je vous ai résumé le rapport que j'ai présenté au Premier ministre le 18 mars. Je dois souligner l'importance de l'Europe : nous avons résisté à la crise de 2008 parce que l'euro a été un bouclier. Et dans la crise actuelle, l'État français aurait-il pu emprunter autant d'argent, à des taux aussi faibles, sans la Banque centrale européenne ? L'Europe a manifesté sa solidarité en prévoyant un plan de relance de 750 milliards d'euros, la France bénéficiant de 40 milliards d'euros de dotations : préparons-nous à en rendre compte à nos partenaires lorsqu'il s'agira de rétablir des règles pour le fonctionnement de la zone euro. La dette européenne n'est qu'une addition de dettes nationales : les investisseurs peuvent jouer un pays contre l'autre. Il faudra revoir les textes existants et le poids de la France sera d'autant plus fort pour faire valoir son point de vue que nous aurons fait des propositions responsables et lucides concernant la stratégie de gouvernance budgétaire.

Toutefois la crise n'est pas encore terminée, donc ce rapport est encore chargé d'incertitudes.

**M. Claude Raynal, président de la commission des finances.** – Merci monsieur le Président pour ce résumé, en une vingtaine de minutes, d'un rapport très dense. Je pense que la quasi-totalité de nos collègues ont lu ce rapport, et qu'ils souhaiteront vous poser de nombreuses questions sur un sujet d'une telle nature, qui ouvre des horizons larges.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Merci messieurs les présidents, mes chers collègues. Tout d'abord, je salue le président Arthuis, ainsi que vos collègues de la commission pour l'avenir des finances publiques, pour le travail produit. Elle a permis d'associer des experts d'horizons et de pays différents, jetant ainsi un regard intéressant sur l'avenir des finances publiques.

J'aurai cinq questions, portant sur la méthode comme sur le contenu.

D'abord, j'éprouve une satisfaction à voir que plusieurs des axes de la stratégie budgétaire que vous proposez reprennent des orientations que j'ai pu moi-même formuler lors de l'examen du budget. C'est le cas s'agissant du nécessaire redressement des comptes publics, qui se ferait à partir de 2023, c'est-à-dire au moment où nous espérons que le PIB sera revenu au niveau d'avant-crise, ainsi que de l'invitation à privilégier la maîtrise de la dépense en écartant les hausses d'impôts. Je regrette toutefois que votre commission ne se prononce pas sur un objectif de dette ou de déficit à moyen terme. Elle se contente d'établir des scénarios, qui ne sont pas toujours aisés à appréhender. Ma première question porte sur ce sujet. Est-ce que vous pensez qu'il faut se contenter de stabiliser l'endettement ou chercher à le réduire – et si oui, à quel rythme ?

J'ai une deuxième question, portant plutôt sur la loi organique relative aux lois de finances. Votre commission propose d'adopter une nouvelle règle en dépense, alors même que nous en avons déjà plusieurs et que le pacte de stabilité européen est en cours de renégociation. Qu'apporterait cette règle par rapport aux règles existantes, qu'il s'agisse de la norme de dépense européenne ou de la règle d'effort structurel ? La règle que vous proposez risque par ailleurs d'entrer en compétition ou de s'opposer aux futures règles européennes.

Je partage avec vous le constat de la nécessité de maîtriser les dépenses publiques, voire de les réduire une fois la crise passée. Je souscris également à votre intention de définir des « dépenses d'avenir », qui seraient préservées de la mise sous norme. Je pense néanmoins que la solution proposée, à savoir la fixation d'un niveau plancher de « dépenses d'avenir », n'est pas assez ambitieuse. En effet, nous devons, lors du prochain quinquennat, relever fortement le verdissement de nos investissements si nous voulons respecter nos objectifs climatiques. La vérité, c'est qu'il faudra articuler en même temps une hausse des dépenses de croissance et une baisse des dépenses courantes. Est-ce que cela constituera une articulation vertueuse ou un porte-à-faux ? J'aimerais avoir votre avis sur ce sujet.

Par ailleurs, déterminer les dépenses dites « d'avenir » sera crucial, car le rapport n'est pas très précis sur les dépenses susceptibles d'être concernées. Ce serait intéressant de vous entendre sur les matières sur lesquelles des efforts de réduction des dépenses doivent être portés. C'est bien là le travail de nos assemblées de débattre de ces arbitrages.

Je finirai avec deux questions courtes.

D'abord, vous proposez d'élargir le nombre de collectivités locales concernées par les contrats de Cahors définis à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Je rappelle qu'elles sont aujourd'hui au nombre de 322, et représentent près de 70 % de la dépense locale de fonctionnement. Elles ont démontré qu'elles savaient très bien tenir leurs comptes, et ce beaucoup mieux que l'État. Quelle serait pour vous la part de dépenses qui serait concernée par le dispositif que vous proposez d'élargir ? Cette proposition n'est d'ailleurs pas sans conséquence pour l'autonomie locale dans notre République décentralisée.

Enfin, vous proposez de consacrer un temps plus long à la programmation pluriannuelle en début de mandature, et ce pour cinq ans. Je ferai une première remarque : il suffit d'observer le quinquennat en cours pour se rendre compte qu'une telle loi peut être assez vite prise en défaut et frappée d'obsolescence. Par ailleurs, si l'on fixe l'adoption de la loi de programmation avant le premier budget, comment concilier ce souhait avec un

calendrier budgétaire déjà contraint ? L'Assemblée nationale dispose de 40 jours, nous disposons de 20 jours. Nous pouvons certainement améliorer certains éléments dans la procédure, mais il faut faire attention à ne pas cadenasser l'examen du budget. Je ne souscris pas à une réduction du temps consacré à l'examen de la loi de finances initiale. Je rappelle enfin que le contrôle budgétaire se fait tout au long de l'année au Sénat, et de manière très approfondie.

**M. Vincent Delahaye.** – Avoir des règles en matière de finances publiques, c'est bien, mais il faut s'assurer qu'elles soient appliquées. Pour cela, il faut surtout qu'elles soient contraignantes, sinon personne ne les applique, en tout cas en France. Le plafonnement pluriannuel des dépenses, ce n'est pas en soi une mauvaise idée, mais comment s'assurer qu'il soit respecté ? Une règle de gestion consistant à imposer que les dépenses augmentent moins vite que les recettes pourrait également être intéressante. Mais à nouveau, il faudra s'assurer de son caractère contraignant, afin d'éviter qu'un gouvernement ne s'en exonère facilement, comme cela est arrivé ces dernières années.

Mon deuxième point est un point de désaccord. Je n'étais pas favorable à la création du Haut Conseil des finances publiques. Je reste défavorable à l'existence de cette institution, dont je ne perçois pas la plus-value. Pourquoi ne pas transformer la mission de la Cour des comptes, afin qu'elle se saisisse du sujet des finances publiques en lieu et place du Haut Conseil ? Ces deux institutions sont d'ailleurs présidées par la même personne. Enfin, je pense surtout que le Parlement devrait avoir la main sur ces organismes. Après tout, nous sommes l'instance de contrôle, et devrions bénéficier de moyens plus étendus à ce sujet.

**M. Jérôme Bascher.** – J'évoquerai d'abord des éléments juridiques. Que pourriez-vous suggérer, notamment au niveau des règles européennes, qui satisfasse à la fois la France et les pays « frugaux » ? Ensuite, faut-il réformer la LOLF ? Faut-il introduire une règle d'or ? Et comment modifier, suivant le paradigme que vous exposez en matière de progression des dépenses par rapport aux recettes, les périmètres des crédits limitatifs et des crédits évaluatifs ?

Mon second point relève plutôt de la technique financière. Vous avez créé la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), mais un peu moins de dix ans auparavant on avait déjà créé la Caisse de la dette publique. Elle servait à racheter la dette contractée et arrivée à échéance, et ce à des taux d'intérêt plus élevés. Ne pensez-vous pas, comme le suggérait Bruno Le Maire, que l'on pourrait recourir à ce dispositif et lui affecter les surplus dégagés en haut de cycle ? Il servirait ensuite à racheter la dette au moment opportun.

Je pense surtout que le problème est l'absence de volonté politique de réduction de la dépense publique. Je crois que votre rapport fait l'impasse sur ce sujet.

**M. Didier Rambaud.** – J'ai une remarque et deux questions rapides.

Nous avons depuis plusieurs semaines un débat national sur la dette. Faut-il l'isoler, la cantonner ? J'ai compris de votre présentation que vous ne privilégiez pas la voie du cantonnement, je vous rejoins sur ce point. Les Français doivent néanmoins pouvoir faire la différence entre la dette courante et celle qui relève du Covid.

S'agissant des règles budgétaires européennes, considérez-vous qu'elles sont devenues caduques ou plutôt inadaptées ? On parle beaucoup de substituer un pacte de soutenabilité à l'actuel pacte de stabilité.

Enfin, ma troisième question concerne l'avenir de la gestion des finances publiques. Vous souhaitez aller vers une distinction marquée entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Pour un élu local, cette distinction est bien connue. Au niveau des finances de l'État en revanche, cet exercice me paraît plus compliqué. Une telle distinction est-elle utile et pertinente ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Merci au président Arthuis, qui a réussi, avec sa commission, à se tenir sur plusieurs lignes de crêtes à la fois. Je suis tout d'abord frappé par un chiffre : 80 % de la dette française émise en 2020 a été achetée par les banques centrales. Comment peut-on prendre en compte ce constat qui, même s'il a un côté anesthésiant pour l'opinion, est problématique ? Cela signifie-t-il que le marché lui-même n'aurait pas acheté ces dettes, et que cela aurait eu des conséquences à court terme sur les taux ?

Je reviens ensuite sur le niveau d'ambition de vos propositions : on s'attendait à un discours plus alarmiste mais on entend surtout un discours de méthode. La stabilisation de la dette à l'horizon de 2030 est sans doute un objectif abandonné : vous nous y habituez donc un peu aussi. Ne faudrait-il pas être plus dynamique peut-être, plus alarmiste, et afficher plus d'objectifs sur la réduction des dépenses primaires, notamment concernant la sphère sociale ? J'aurais aimé que vous alliez un peu plus loin sur le sujet.

Le dernier point concerne le débat sur les dépenses d'avenir et l'enjeu environnemental, alors que l'on cherche par ailleurs à réaliser des efforts sur la dépense. Comment sortir de cette équation un peu insoluble ?

**M. Stéphane Sautarel.** – Le travail de votre commission, que vous nous avez présenté ce matin, a une importance certaine, à la fois pour éclairer des décisions, mais aussi pour éclairer les Français, qui, je crois, sont très inquiets de l'état des finances publiques, de la situation de la dette, peut-être paradoxalement beaucoup plus que ce que les gouvernants ne l'ont laissé à voir jusqu'alors. Par rapport aux trois piliers que vous nous avez présentés – la boussole, la vigie et la lisibilité ou la pédagogie, s'appuyant sur le Parlement, qui représente l'ensemble des Français –, je voudrais insister sur ce dernier point car ce travail de pédagogie, et donc de bonne compréhension, de bon partage, me semble essentiel.

Cette dichotomie entre dépenses d'investissement et de fonctionnement est difficile à régler, d'où le choix de rester sur les dépenses d'avenir. L'expérience nous montre qu'on trouve toujours de bonnes raisons d'apporter ce qualificatif à des dépenses et que, peut-être, il conviendrait d'aller plus loin pour fixer un cadre, une règle, dans un objectif de lisibilité sur ce que seraient nos dépenses d'investissement et de fonctionnement. La manière dont l'État finance son fonctionnement depuis 1974 de manière déficitaire est aujourd'hui un point difficilement compréhensible par nos concitoyens.

Par ailleurs, toujours dans un objectif pédagogique, vous n'avez pas évoqué l'allongement éventuel de la dette : est-ce une réponse possible, mais surtout est-ce que l'on est condamné durablement, éternellement, à faire « rouler » la dette, et donc à cette situation, difficilement compréhensible pour le commun des mortels, où on réemprunte le capital que l'on doit à échéance – et on sait que nous aurons des stocks très conséquents à ce titre-là.

**M. Michel Canevet.** – Je remercie le président Arthuis pour les observations qu’il nous a présentées et le travail qui a été réalisé à la tête de la commission pour l’avenir des finances publiques. Depuis plusieurs décennies, nous avons été dans l’incapacité d’équilibrer nos comptes publics : il faut en prendre acte et se demander comment cela sera possible dans les temps à venir, dans la mesure où nous avons des engagements extrêmement forts, comme la loi de programmation militaire pluriannuelle par exemple, qui amène à plus de dépenses, ou la prochaine loi sur l’aide publique au développement. Quand s’est manifestée, au début de la décennie précédente, la volonté de réduire les effectifs de la fonction publique, il a fallu affronter des problèmes de sécurité et la nécessité d’augmenter le nombre de policiers et de gendarmes est apparue. Des besoins se font sentir à peu près partout, en même temps que l’objectif de retrouver un équilibre des finances publiques. Comment peut-on faire ? Ne faudrait-il pas, par exemple, instaurer une « règle d’or » ? Comment obliger les gouvernements à présenter des budgets en équilibre ? Une règle d’or constitutionnelle ne doit-elle pas permettre d’y parvenir ?

**M. Bernard Delcros.** – Vous proposez de définir un cadre pluriannuel des dépenses publiques associé à un plancher d’investissements d’avenir, selon un principe simple : il faut que la croissance des dépenses soit inférieure à la croissance des recettes, et nous devrions disposer d’un compteur des écarts qui serait confié à une institution budgétaire indépendante. Cette norme en dépenses, telle que vous la qualifiez, se déclinerait sur toutes les administrations publiques et sur les collectivités locales, par une extension des contrats de Cahors. Mais, vous l’avez d’ailleurs rappelé, il existe aujourd’hui un cadre financier pluriannuel pour l’État, la loi de programmation des finances publiques, mais qui n’est pas respecté. Se pose donc la question – cela rejoint le sujet qu’a évoqué Vincent Delahaye – du respect de ce cadre pluriannuel des dépenses publiques : s’il y a un cadre, encore faut-il se donner les moyens de pouvoir le respecter. Est-il donc possible de rendre cette norme en dépenses contraignante pour l’État, comme c’est le cas pour les collectivités ? Je rappelle en effet que, dans les contrats de Cahors, le maintien du niveau des dotations de l’État est directement lié au respect des règles relatives aux dépenses de fonctionnement.

Enfin, vous indiquez dans votre rapport que la gestion publique territoriale est toujours très éclatée, du fait de l’existence d’un très grand nombre de collectivités territoriales, établissant ainsi une comparaison avec l’Allemagne. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur ce sujet et avez-vous des propositions à faire ?

**M. Rémi Féraud.** – Le rapport de la commission est pour nous un travail très intéressant, en particulier pour la question de la méthode. Nous sommes encore dans la crise, donc vous n’êtes pas allé jusqu’à des solutions complètes mais vous avez suivi la méthode de la boussole, de la vigie, en soulignant l’importance à accorder au pilotage budgétaire général, notamment du Parlement. Je pense à ce troisième pilier de vos recommandations : depuis mon élection comme parlementaire, il y a trois ans, j’ai été très surpris que l’on passe tant de temps à la discussion budgétaire et si peu de temps et d’attention au contrôle de la réalisation de ce que nous avons voté. C’est une vieille tradition mais il y a là un véritable souci et je vois que vous proposez une méthode intéressante pour travailler autrement dans le cadre parlementaire. Je reste cependant sceptique sur la boussole : pensez-vous possible que dans les cent premiers jours de chaque quinquennat puisse être adoptée une loi de programmation des finances publiques ? Est-ce raisonnable, tant en termes de méthode que de rythme politique ?

Votre appréciation est plutôt négative sur la notion de cantonnement. Dans ce cas, à quoi sert l’isolement ? Est-il possible de mettre en avant l’isolement sans passer ensuite à un

cantonnement, qui entraîne d'ailleurs probablement une hausse des prélèvements obligatoires, même si c'est dans le cadre des comptes sociaux ?

J'en viens à ma troisième question, qui porte sur le point de désaccord le plus fort que j'ai avec votre approche. Vous êtes resté très orthodoxe en maintenant un tabou sur les recettes, à un moment où l'on voit par exemple la nouvelle administration américaine parler d'augmenter le taux d'impôts sur les sociétés aux États-Unis. Il est peut-être temps de changer de paradigme, de réfléchir aux recettes, à leur structure et à leur dynamique possible. En effet, de gouvernement en gouvernement, de quinquennat en quinquennat, la maîtrise des dépenses publiques est bien réelle, la volonté de ne pas augmenter les impôts également, mais ce sont les déficits publics qui ne diminuent pas. Il n'y a pas de stabilisateur automatique en période de reprise et nous arrivons aujourd'hui aux limites de cet exercice.

**M. Charles Guéné.** – Je voudrais me consacrer à la gouvernance, qui m'a beaucoup intéressé dans vos travaux. Je trouve que l'exercice est assez bon, mais je me demande s'il va assez loin. Je veux parler de son appropriation démocratique et plus précisément de la nécessaire adhésion du Parlement et des collectivités locales. Contrairement à l'Allemagne, où c'est la recette qui détermine la procédure budgétaire et où la dépense est réellement soumise aux deux chambres, notre débat budgétaire est préempté par l'exécutif en quasi-totalité. Je crains donc que l'institution du Haut Conseil des finances publiques en organisme indépendant de prévision et de contrôle, même aux mains du Parlement, et une conférence nationale en début de mandature avec les collectivités locales, ne soit un cadre insuffisant pour notre pays. En effet, le fait que les collectivités locales perçoivent aujourd'hui une très large part d'impôts nationaux, que le système actuel les déconnecte quasiment du sort de la dette nationale, à laquelle elles estiment d'ailleurs être étrangères, que le Parlement non seulement subisse la loi de finances mais soit également écarté des négociations que l'exécutif entame au coup par coup avec les collectivités locales, n'exige-t-il pas d'aller beaucoup plus loin dans une nouvelle gouvernance systémique, pérenne, pour atteindre une culture consensuelle et véritablement efficace ?

**M. Éric Bocquet.** – Vous indiquez avec raison qu'il faut écarter l'austérité et accroître les prérogatives du Parlement : nous sommes insuffisamment associés aux questions de dette et plus globalement de finances publiques.

Vous indiquez qu'il ne faut pas s'engager dans un programme de retour à l'équilibre budgétaire « dès maintenant » : cette mention m'inquiète. Il est vrai que, dès lors que le Gouvernement écarte la création de tout nouvel impôt, il n'y a pas d'alternative à la maîtrise de la dépense – déjà, le rapport Pébereau de 2005 proposait de faire de la réduction des dépenses inefficaces la priorité du Gouvernement et du Parlement pendant la phase de retour à l'équilibre.

Il me semble que la situation actuelle a plutôt démontré que c'était au contraire l'expansion des dépenses de l'État qui avait permis d'éviter l'effondrement de l'économie et même de la société.

La dette actuelle que nous connaissons actuellement résulte aussi du volet « recettes », qui ne sont pas du tout évoquées dans le rapport, alors que je considère que cette crise a bel et bien eu ses gagnants : les GAFAs, la grande distribution, les assureurs...

Par ailleurs, nous sommes toujours tentés de mettre sur le même plan un État et un ménage du point de vue de la gestion de la dette, alors qu'il s'agit de réalités qui ne sont pas

comparables. Sur les recettes, on pourrait avoir une analyse plus équilibrée en intégrant une évaluation plus fine des exonérations, des dégrèvements, des niches et même de l'évasion fiscale.

Concernant les alternatives en matière de gestion de la dette, le rapport aborde rapidement ce sujet et écarte les différentes options. Un débat a-t-il eu lieu concernant celles-ci ? Vous indiquez que le cantonnement, la dette perpétuelle ou l'annulation inquiéterait les marchés financiers, alors que la situation actuelle témoigne au contraire d'une absence d'inquiétude. Les marchés souscrivent à des taux négatifs ou à des durées allant jusqu'à cinquante ans.

À l'occasion de la crise, les règles européennes d'endettement ont été mises en pièce, tant sur la question des déficits que concernant le niveau d'endettement. Quelles propositions feriez-vous en matière d'évolution des règles européennes ?

Déjà avant la crise, la banque centrale européenne a vu son rôle évoluer et a pris une place fondamentale avec les politiques non conventionnelles et en particulier le *quantitative easing*. Le rôle de la BCE ne devrait-il pas continuer à évoluer en termes d'interventions directes et de financement des États, à l'image de ce que pratique la Réserve fédérale américaine ou encore la banque d'Angleterre ? Il me semble qu'il y a matière à débats sur le sujet.

Finalement, le rapport vise principalement à faire baisser le niveau de la dette à partir de 2030, en limitant la croissance des dépenses publiques à 0,65 % par an en volume, alors que nous étions déjà à 1,3 % en objectif en moyenne entre 2009 et 2019. Je vais rejoindre la question déjà posée par mon collègue Jérôme Bascher ; selon vous, quelles dépenses publiques faut-il baisser – l'éducation, l'hôpital, la justice, le niveau des retraites ?

Boussole, vigie, compteur... On a pourtant déjà tout un tableau de bord pour gérer les finances publiques.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Nous sommes plusieurs à nous interroger sur les règles permettant d'assurer la stabilité de l'endettement public. Des règles ont bien été fixées mais elles ne sont pas appliquées, sans doute parce qu'elles ne sont pas applicables.

Ces règles font l'impasse sur leur soutenabilité démocratique. La prise en compte des questions d'urgence sociale et climatique est indispensable à l'acceptation sociale des politiques qui sont menées.

Je ne suis pas favorable à un renforcement de la technicité de la gestion budgétaire. Elle revient à une dépolitisation. Je considère qu'il faut convaincre les citoyens en tenant compte de la réalité sociale dans laquelle ils vivent. À ce titre, je regrette le « désarmement fiscal » de l'État, selon la formule du président Raynal.

Il me semble nécessaire de revenir sur les baisses de fiscalité qui ont été décidées récemment. Je pense en particulier à la suppression de la taxe d'habitation pour les foyers les plus aisés ou à la baisse des impôts de production. Comment seront compensées ces baisses de recettes ? Par des baisses de dépenses publiques, en particulier de dépenses sociales ?

La dette de l'Unédic a notamment été alourdie par le chômage partiel. Ce sont les plus précaires qui financent la protection des salariés. N'est-ce pas proprement inacceptable au regard de nos principes républicains d'égalité et de fraternité ?

Je m'interroge également sur notre capacité à investir dans la transition énergétique conformément à nos engagements, ce qui doit représenter des investissements de 10 à 30 milliards d'euros par an. Faut-il des règles pour garantir ces investissements, et s'assurer que ceux-ci ne se déploient pas au détriment de la justice sociale ? Enfin, comment faire pour permettre un verdissement de la politique monétaire européenne ?

**M. Hervé Maurey.** – Je partage l'analyse, les constats et les objectifs qui nous ont été présentés par le président Arthuis. Je m'interroge cependant sur les moyens pouvant être mis en œuvre pour assurer le respect des lois de programmation des finances publiques (LPPF). Les lois de programmation existent mais elles ne sont jamais respectées, en particulier en matière de défense. Nous savons tous ici que les lois de finances initiales ne sont pas respectées non plus et donnent lieu à des lois de finances rectificatives, même lors des années ordinaires. Quels seraient les mécanismes permettant de garantir le respect des LPPF ? Je suis étonné que le président Arthuis ne soit pas allé plus loin en proposant la règle d'or dont il parlait jadis, et qui aurait pu être l'une des recommandations de son rapport.

Je m'interroge sur les moyens de parvenir aux choix les plus vertueux en matière de finances publiques. La solution n'est-elle pas de mettre en place des règles plus contraignantes, à l'image des règles imposées aux collectivités territoriales ?

Enfin, quel est le sort, selon vous, que le Gouvernement réservera aux recommandations de votre rapport ?

**M. Thierry Cozic.** – Je souhaiterais revenir sur la question de la soutenabilité de la dette. Les taux d'intérêt auxquels la France emprunte sont faibles ou négatifs, notamment sur des échéances à quinze ans. Les investisseurs sont prêts à payer l'État pour lui prêter de l'argent. Quel que soit le niveau du ratio, la question du déficit et de la dette ne semble pas, dans l'immédiat, susciter beaucoup d'interrogations du côté des investisseurs. La vraie question qui est posée n'est donc pas de définir une trajectoire de finances publiques mais bien de résoudre une problématique plus complexe. Dans le contexte d'épuisement des gains de compétitivité et de baisse du potentiel de croissance, n'est-il pas temps de faire de la soutenabilité économique et sociale le cœur de l'action publique ? Si l'économie française est ravagée par les inégalités et les désastres écologiques et sanitaires, la question du pourcentage de dette pourrait n'être plus la véritable difficulté...

Aujourd'hui la priorité ne doit-elle pas être de garantir la stabilité et la pérennité de la société plutôt que de se concentrer sur la solvabilité de l'État coûte que coûte ?

**M. Patrice Joly.** – Stephanie Kelton, dans son ouvrage *Le mythe du déficit*, estime que la dette publique n'est pas un fardeau, c'est de l'argent mis par l'État dans la poche des gens et des entreprises – auxquels j'ajouterai les financiers et les spéculateurs – et qui n'est pas récupéré par l'impôt.

L'ouvrage questionne les paradigmes les mieux ancrés et vise à trouver des solutions et des ressources au regard des transitions que nous avons à financer.

Je m'interroge sur l'idée d'une instance indépendante chargée de juger de la bonne gestion budgétaire. Au contraire, alors que nous avons perdu un certain nombre de repères avec la crise actuelle, nous devons nous interroger sur les nouvelles voies qui pourraient nous permettre de poursuivre les transitions dans lesquelles nous sommes engagés.

En matière de gestion et stratégie budgétaire, le Parlement doit être le seul à fixer les orientations.

Sur la gestion de la dette, vous avez évoqué les perspectives en matière de dépenses, mais je pense également que les recettes sont essentielles. Selon vous, quels financements doivent être mobilisés ? On peut penser à la fiscalisation d'activités qui n'apportent pas une contribution suffisante à notre société. La justice fiscale est un élément indispensable d'acceptation des politiques publiques.

Le dernier point que je souhaite évoquer concerne les règles européennes de déficit. Existe-t-il un fondement scientifique aux ratios existants et, si ceux-ci doivent être modifiés, sur quels fondements ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je veux d'abord remercier le président Arthuis pour la qualité du cadre qu'il nous propose et la sagesse de sa présentation. Ma première interrogation rejoint celle de nombre de mes collègues, concernant les collectivités : comment imaginez-vous les éventuels efforts à produire par ces dernières, au-delà des contrats de Cahors ? Est-ce que la notion de libre administration aurait encore du sens ? Deuxième point : vous avez proposé la production en début de législature d'une loi de programmation des finances publiques. Imaginez-vous sereinement la réforme des retraites s'insérer dans la prochaine législature ?

**M. Christian Bilhac.** – Je suis un nouveau sénateur et je n'ai donc pas encore tous les codes de cette maison, néanmoins je croyais que l'équilibre financier était une évidence, et je vous rejoins quand vous dites qu'un déficit de 3 % du PIB semble déjà important. J'ai géré une collectivité comme la plupart de mes collègues, et nous votons nos budgets à l'équilibre. Je suis un peu gêné par les contrats de Cahors et leur prolongement, parce que, comme dans la fable de Jean de La Fontaine, c'est l'État-cigale qui va demander aux fourmis-collectivités de participer au redressement. Cela me dérange un peu que, à ceux qui ont toujours fait preuve de rigueur et remboursé leurs dettes, clôturant leur exercice avec des comptes administratifs en excédent, nous allions demander de secourir la cigale qui a chanté tout l'été.

Je reviens aussi sur l'acceptabilité sociale, car si en Allemagne la classe politique a toujours considéré que c'était l'inflation qui avait amené Hitler au pouvoir, nous constatons bien aujourd'hui partout, même si l'inflation est jugulée, une montée des populismes qui pour ma part m'inquiète. Je pense que c'est une opinion partagée dans cette assemblée. Et je rejoins Victor Hugo quand il disait dans son Discours sur la misère que « l'homme méchant a pour collaborateur fatal l'homme malheureux » : prenons donc garde à la soutenabilité sociale car nous avons là, au-delà de l'équilibre financier, une vraie menace sociétale et politique.

Concernant cet équilibre, je partage avec vous les limites de la politique du rabot, qui doit d'ailleurs mal tailler, puisque depuis des décennies le déficit est toujours là. Ne faudrait-il pas changer d'outil et passer du rabot à la scie ? Mais que va-t-on scier ? Toute la question est là.

Je pense qu'il faudrait recentrer la dépense publique de l'État sur les missions régaliennes et voir si on ne pourrait pas confier, à travers un contrat ou éventuellement un nouvel acte de décentralisation, d'autres domaines aux collectivités, qui ont su faire des efforts prodigieux, par exemple dans la gestion des collèges et des lycées.

Je conclurai en m'interrogeant aussi sur la pluriannualité. Vous l'avez souligné, ces contrats et plan pluriannuels ne sont jamais respectés ; mais si, pour innover, ils l'étaient, ne risqueraient-ils pas, dans un monde en perpétuel mouvement, de devenir un corset empêchant notre pays d'évoluer ?

**M. Vincent Segouin.** – J'ai lu avec beaucoup d'intérêt votre rapport, et je voudrais revenir sur votre propos introductif où vous dites que la chute de la croissance économique reflète en partie une chute de la compétitivité de l'économie française. On a souscrit des plans de relance, tant européen que français. Mais j'étais surpris de voir dans votre analyse que ces plans de relance n'ont pas d'effet ou des effets nuls. En effet, vous expliquez que le retour au niveau d'activité de l'année 2019 n'aura pas lieu avant 2023 ou 2024 et que le taux de croissance va s'établir à 1,5 % au maximum pour les années à venir. Est-ce que ce plan de relance qui prévoyait de rapatrier des entreprises est un leurre ou est-ce qu'il aura des effets que vous n'avez pas calculés ?

**M. Claude Raynal, président.** – Après mes collègues, permettez-moi de vous interroger également. Vous avez évoqué dans votre rapport l'idée de sanctuariser à un niveau plancher des dépenses d'avenir, afin de les préserver des efforts de redressement. Cette formulation de niveau plancher m'a un peu gêné. Ne faut-il pas plutôt profiter de cette période de taux bas, qui pourrait durer selon les auditions que nous avons menées, pour financer par la dette une hausse des dépenses d'avenir qui seraient favorables à la croissance ? Cette croissance engendrerait les conditions de son remboursement. En réalité, derrière cette interrogation, se pose, davantage que la question financière, celle de la qualité de la dépense.

Vous avez dit vous être appuyé, pour réaliser vos différents scénarios, sur des hypothèses réalistes. Pourtant vos principales projections sont fondées sur une remontée du taux de financement de la France à 3,1 % en 2027, alors que ces taux sont aujourd'hui nuls. Mais aucun économiste, aucun marché, aucune projection n'anticipe un risque de remontée à 3,1 % en 2027. Les marchés anticipent une remontée à 0,8 % et les conjoncturistes tablent plutôt sur 1,4 %. On peut bien sûr mettre des marges de précaution, mais ne se prive-t-on pas, si elles sont trop grandes, de notre capacité à intervenir ? Ce scénario ne traduirait-il pas une volonté de dramatiser un peu la situation ?

Enfin, le troisième sujet a été évoqué par Sophie Taillé-Polian : on a le sentiment que le ministre vous a donné une mission, mais sans la possibilité de modifier les grands agrégats tels que l'inflation ou les impôts, constituant autant de verrous. Certes, ce qui va être réellement important c'est de dépenser pour l'avenir. Mais vous ne revenez pas sur des décisions étonnantes prises cette année, critiquées en creux par de nombreux acteurs, tels que le gouverneur de la Banque de France ou le Premier président de la Cour des comptes, qui indiquent qu'il est curieux, dans une période de crise comme nous n'en avons jamais connue, de diminuer les recettes. On peut admettre, même si ce n'est pas mon avis, que les impôts de production soient un enjeu quand on est en période de croissance. Mais lorsqu'on est en période de crise, je suis un désaccord total avec la décision de se priver de dix milliards d'euros de recettes chaque année, alors même qu'il ne s'agit pas de stimuler l'investissement mais d'une diminution qui profite à toutes les entreprises. De même, ne pouvions-nous pas retarder l'exonération de 20 % de la taxe d'habitation pour les ménages les plus favorisés, alors qu'on réfléchit actuellement aux moyens de remettre dans le circuit l'épargne de ceux qui ont le plus de revenus ? Une bonne solution aurait été de garder ces ressources, qui représentent un montant de 17 milliards d'euros chaque année, dans le budget de l'État.

**M. Jean Arthuis.** – Merci monsieur le président, je vais donc revenir sur les différents thèmes évoqués par les uns et les autres.

Tout d'abord je voudrais dire, notamment au rapporteur général, que nous nous sommes interdit de nous substituer à la décision politique. Les élections légitiment un projet, ainsi que celles et ceux qui auront pour charge de le mettre en œuvre.

Nous avons voulu nous placer au niveau de la méthode et des instruments. Plusieurs parmi vous ont évoqué la règle d'or qui, dans la Constitution, poserait un principe dont le respect serait vérifié par le Conseil constitutionnel. Nous nous sommes posé cette question, mais finalement nous avons pensé que pour modifier la Constitution, il faut un investissement d'énergie politique dont on n'est jamais certain qu'il aboutisse au résultat souhaité.

J'ai bien conscience que l'exercice auquel nous nous sommes livrés a été précédé par un certain nombre de rapports dont les enseignements n'ont pas toujours été respectés. Nous avons donc plutôt essayé de définir quelques principes. S'agissant de la règle d'or, une modification de la Constitution avait été approuvée par les deux assemblées, mais le projet n'avait pas abouti, le président de la République anticipant un nombre de voix insuffisant au Congrès. Mais si vous pensez demain qu'il y a une chance d'obtenir un accord au plan constitutionnel, je vous encouragerai dans cette voie, avec toutefois une mise en garde : une fois dans la Constitution, la règle devient extrêmement rigide. Or dans une crise comme celle que nous traversons, il faut une « escape clause » comme le prévoient les traités européens, sans quoi cela ne fonctionne pas. On peut prévoir toutes les règles constitutionnelles, mais derrière ces règles il faut une adhésion populaire, une révolution culturelle, et une appropriation des enjeux par les Français eux-mêmes.

Un État surendetté est-il un État totalement indépendant ? Pensez-vous que le Premier ministre grec était souverain quand il a été contraint de mettre en place un programme d'ajustement alors que le peuple grec, une semaine avant, s'était exprimé à une très large majorité contre ce dernier dans le cadre d'un référendum ? Quand on parle de la dette publique, on parle aussi de la souveraineté. Bien sûr, les États-Unis peuvent engager un programme de 1 900 milliards de dollars en émettant des dettes. Mais la France a saturé ses marges de manœuvre sur le plan de la dépense et l'Europe n'est pas un État fédéral. L'Europe reste une addition de dettes souveraines nationales. Nous avons l'euro comme bouclier mais nous devons prendre en compte les divergences entre États.

Vous m'avez interrogé sur les règles budgétaires. Les cibles de 3 % de déficit et de 60 % de dette ont été fixées dans un monde où les taux d'intérêt étaient de 5 %. C'était une façon de s'assurer que les dépenses primaires seraient à l'équilibre et que c'est la charge de la dette qui représenterait les 3 %. C'est le souvenir que j'en ai. Quel a par la suite été le problème ? C'est que l'on a décidé de passer à la monnaie unique mais sans partager d'autres souverainetés. L'Europe, c'est un marché unique et une souveraineté monétaire mais sans gouvernement européen. Comment faire vivre une monnaie orpheline d'État ? L'Allemagne et les pays du Nord ont eu peur que les pays du Sud fassent marcher la planche à billet. L'Allemagne a même une phobie de l'inflation, du fait de son histoire. Dans ce contexte, les règles budgétaires, c'est en quelque sorte notre règlement de copropriété. Force est toutefois de constater qu'il n'a pas bien fonctionné, notamment parce que les comptes publics étaient établis souverainement au niveau national. On s'est aperçu que les comptes grecs n'étaient pas sincères. Chacun était un peu complice de ce système. En posant la question du budget de

la zone euro, vous posez donc une question fondamentale mais qui appelle une révision des traités, ce qui nécessite l'unanimité. Nous avons choisi une approche plus pragmatique.

Nous n'avons pas voulu non plus nous substituer à la volonté politique, tranchée à l'occasion des élections. Nous voulons simplement que les Français s'emparent de cette problématique budgétaire pour qu'ils mettent la pression sur les hommes politiques et les partenaires sociaux. Car nous avons quand même des facteurs de conservatisme assez forts. Nous sommes un pays hypercentralisé et hyperadministré, ce qui suppose des contrôles à tous les étages, dans un climat de méfiance. On ne règle pas uniquement les problèmes avec des crédits budgétaires. Nos problèmes sont d'abord des problèmes de gouvernance. En tant que président du conseil de surveillance d'un hôpital public, je peux vous dire que les gestionnaires n'ont aucune prise sur les praticiens. Ne faudrait-il pas davantage de coordination ? Sans doute faut-il aller vers plus de déconcentration et de décentralisation. Mais ce n'était pas notre mission. Je vous rappelle aussi que nous étions dix au départ et que nous voulions être dix à l'arrivée pour adopter les conclusions de ce rapport.

Vous avez posé des questions sur les recettes. Très franchement, même rétablir l'impôt sur la fortune rapporterait 3 milliards d'euros. C'est sans rapport avec les problèmes que nous avons à résoudre. En revanche, nous avons dit qu'il ne fallait pas baisser les impôts. On peut vouloir baisser certains impôts ou cotisations qui sont des facteurs de délocalisation, mais il faut alors augmenter d'autres impôts, pour maintenir le niveau des prélèvements obligatoires.

Sur les règles européennes, il faut rappeler que nous sommes dans une situation budgétaire singulière. Il nous faut fixer nos propres règles sans attendre pour préserver notre crédibilité. Au niveau européen, le critère de la dette devra incontestablement être revu. Mais il faut poser le principe de l'équilibre des comptes publics hors période de crise.

Venons-en aux collectivités locales. Elles sont tenues par des règles comptables qui les mettent à l'abri de la dérive. Le problème, c'est qu'on a décentralisé tout en supprimant les impôts locaux car ce sont pratiquement les seuls que les citoyens ont l'impression de payer. Peut-être qu'il faudra revoir cela mais la difficulté est qu'il y a énormément de collectivités locales. J'ai conscience que dans cette maison ce n'est pas un sujet facile à traiter. Pensez-vous que toutes les communes aient les moyens d'assumer davantage de compétences ? D'autres pays se sont engagés dans la création de communes nouvelles. J'ai essayé de fusionner quatre communes en 1989, c'était la campagne la plus dure que j'ai menée. La relation entre l'État et les collectivités est compliquée car ces dernières sont dépendantes pour leurs ressources de celui-ci et que l'État oriente les dépenses. Mais les règles comptables et financières des collectivités territoriales sont irréprochables.

Si nous suggérons l'extension des contrats de Cahors, c'est que cela a bien fonctionné et qu'il nous paraît donc logique d'élargir leur champ d'application.

L'État fait des efforts, mais il est trop centralisé. Il donne beaucoup d'instructions aux maires. Mais avec le principe de précaution, face à des situations dramatiques, les membres du gouvernement et de l'administration prescriptive et responsable ont le souci d'éviter de se retrouver mis en cause devant une juridiction. C'est la conséquence des législations qui ont été votées.

Il faut une révolution culturelle, qui touche aussi la gouvernance publique.

Ne faut-il pas revoir la manière dont on travaille au Parlement ? Je me souviens qu'on passait beaucoup de temps sur le budget, sans que cela conduise à beaucoup d'améliorations. Dans certains pays on vote le budget en quelques jours, et un seul ministre vient le présenter. Nous avons nos habitudes et nos procédures, nous présentons des rapports, mais peut-être faut-il revoir la gouvernance du Parlement.

Nous avons cherché à faire un rapport assez court et pédagogique. Le débat sur la dette va arriver devant l'opinion publique. Quant aux dépenses à réduire, il faut prendre le temps de les identifier, car c'est principalement sur les transferts sociaux que la France a des engagements : les retraites, l'assurance-chômage, *etc.* Le périmètre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ne devrait-il pas être étendu à l'Unedic, puisque l'État intervient lorsque cet organisme est en déficit ?

Un tableau global des recettes et des dépenses publiques permettrait de mettre en évidence les grandes masses. Une remise en cause des transferts sociaux est difficile, mais il faudra bien que le prochain quinquennat se préoccupe de la question des retraites.

Sur le plan européen, c'est la crédibilité du pays qui est en cause. Comment la France peut-elle faire valoir son point de vue auprès de ses partenaires si sa situation financière est préoccupante ? Tous les ans, nous envoyons à la Commission européenne un programme de stabilité, que nous ne respectons jamais ; la France se singularise.

Nous n'avons pas voulu fixer des voies définitives, car nous n'avons pas pour mission de nous substituer aux politiques. Cela aurait d'ailleurs rendu l'adoption du rapport plus difficile, compte tenu de la composition de notre groupe. Ainsi, s'agissant des impôts de production, je pense pour ma part qu'il faut les revoir pour permettre la réindustrialisation du pays et l'emploi : la mondialisation a changé la donne, de manière corrosive pour l'emploi et le tissu économique.

Nous suggérons certaines modifications de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dans l'esprit des propositions faites par le président et le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Nous n'avons pas proposé de réforme constitutionnelle, ni de remise en cause du principe de libre administration des collectivités locales.

Nous insistons sur la pluriannualité, parce qu'une visibilité sur cinq ans est nécessaire pour engager de vraies réformes structurelles dans les administrations.

S'agissant des investissements des collectivités locales, je pense qu'il serait bon de leur permettre de faire des provisions lorsqu'elles font des excédents, afin de limiter plus tard le recours à l'emprunt lorsque des investissements importants sont lancés.

Au total, l'État-providence a bien fonctionné dans des circonstances dramatiques, mais son avenir est désormais en question. Une transformation radicale est peut-être nécessaire pour assurer son avenir.

Faut-il contracter de nouveaux emprunts ? Il faudrait alors se demander à quel niveau on stabilisera la dette, et comment réagiraient les partenaires européens qui ont fait d'autres choix. Il ne faut pas déstabiliser le fonctionnement de la zone euro : l'écart de niveau d'endettement entre la France et l'Allemagne est considérable.

S'agissant de la maturité de la dette, la France a déjà allongé celle-ci de manière importante, à plus de huit ans. La Grande-Bretagne a une maturité de dette de dix-huit ans, mais elle la finance par des fonds d'investissements pour les retraites, ce qui n'est pas notre cas. Ceux qui souscrivent les titres de dette française vont les porter à la Banque centrale européenne : si elle n'était pas acheteuse, le marché serait-il autant demandeur de nos titres ?

Nous proposons que la « vigie » soit indépendante, parce que la Cour des comptes fait de l'audit *a posteriori*. Il faudrait d'ailleurs s'intéresser plus au compte général de l'État, par-delà les 22 000 pages de documents budgétaires produits actuellement. La « vigie » est plutôt portée sur l'avenir et la prévision et seuls deux pays de l'OCDE sur vingt, à savoir la Finlande et la France, confient cette mission à la Cour des comptes.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie pour votre intervention, qui laisse les débats ouverts. Vous n'entendez pas, avec votre rapport, répondre à tout ici et maintenant : les politiques trancheront le débat.

**M. Jean Arthuis.** – C'est aussi un plaidoyer pour lutter contre toutes les formes de conservatisme. La commodité, c'est bien souvent de faire comme avant, mais les entreprises qui réussissent sont celles qui se sont transformées.

*La réunion est close à 12 h 30.*

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

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

**Mardi 23 mars 2021**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Proposition de loi visant à protéger les jeunes mineurs des crimes et délits  
sexuels et de l'inceste - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Notre commission est appelée à examiner ce matin, en deuxième lecture, la proposition de loi déposée par Annick Billon visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Le Sénat a adopté cette proposition de loi à l'unanimité le 21 janvier dernier et l'Assemblée nationale l'a votée, elle aussi à l'unanimité, le lundi 15 mars. Pour tenir compte des nombreux ajouts apportés au texte, l'Assemblée nationale en a modifié l'intitulé, qui est devenu « proposition de loi visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste ».

Vous vous en souvenez, la proposition de loi avait pour objet principal de créer un nouveau crime sexuel sur mineur de treize ans, de manière à mieux protéger les jeunes adolescents contre les violences sexuelles qui peuvent leur être infligées par des adultes. Tout acte de pénétration sexuelle aurait été qualifié de crime, sans qu'il soit nécessaire d'établir un élément de contrainte, violence, menace ou surprise, eu égard au jeune âge de la victime.

La création d'une infraction autonome, avec ce seuil d'âge à treize ans, nous avait paru solide sur le plan constitutionnel, car elle présentait l'avantage de ne pas criminaliser les relations consenties qui peuvent exister entre un mineur d'un peu moins de quinze ans et un tout jeune majeur. Il en aurait résulté une gradation dans la protection des mineurs, avec le délit d'atteinte sexuelle, puni de sept ans d'emprisonnement, protégeant les mineurs de moins de quinze ans et le nouveau crime sexuel sur mineur protégeant les mineurs de moins de treize ans.

En commission puis en séance publique, le Sénat avait beaucoup enrichi le texte.

Nous avons d'abord ajouté un volet préventif en adoptant des amendements présentés par Michel Savin et Valérie Boyer, qui tendaient, d'une part, à élargir la liste des infractions entraînant une inscription dans le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv) et qui incitaient, d'autre part, les juridictions à prononcer la peine complémentaire d'interdiction d'exercer une activité impliquant un contact habituel avec un mineur.

En séance publique, nous avons ensuite adopté un amendement d'Esther Benbassa et un amendement de Laurence Rossignol pour compléter la définition du crime sexuel sur mineur et celle du viol : en plus de la pénétration sexuelle, l'infraction serait

constituée en cas d'actes bucco-génitaux, ces actes pouvant être tout aussi traumatisants pour la victime qu'une pénétration.

Sur la question de la prescription, le Sénat avait adopté, sur mon initiative, un amendement tendant à allonger le délai de prescription du délit de non-dénonciation des infractions sur mineur, prévu à l'article 434-3 du code pénal. Puis nous avons adopté un amendement présenté par Laurence Rossignol prévoyant une interruption du délai de prescription quand l'auteur d'un premier crime sur mineur commet le même crime sur un autre mineur.

Enfin, la question de l'inceste, qui ne figurait pas dans la proposition de loi initiale, mais que nous ne pouvions ignorer, y a été inscrite grâce à l'adoption d'un amendement présenté par Marie-Pierre de La Gontrie, qui crée une circonstance aggravante du délit d'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans en cas d'inceste.

Avec l'appui de la Chancellerie, l'Assemblée nationale a fait évoluer le texte, tout en respectant les objectifs que nous lui avons assignés.

Sur la question centrale de la création d'une nouvelle infraction pour protéger les mineurs, le débat portait sur le choix du seuil d'âge : treize ou quinze ans. Il faut reconnaître que le choix d'un seuil à treize ans, même s'il présente de solides justifications, a pu être mal compris et parfois perçu comme un recul par rapport au seuil de quinze ans qui figure dans le délit d'atteinte sexuelle. Je tiens d'ailleurs ici à exprimer mon soutien à Annick Billon qui a fait l'objet, dans les jours qui ont suivi l'adoption du texte, d'attaques excessives et parfois odieuses sur les réseaux sociaux.

L'Assemblée nationale a trouvé une solution créative, mais juridiquement rigoureuse, en faisant le choix d'un seuil à quinze ans, assorti d'un écart d'âge d'au moins cinq ans entre l'auteur et la victime. Cette solution permet d'éviter, comme nous le souhaitons, que les relations consenties entre un mineur de quinze ans et un tout jeune majeur ne soient criminalisées. Elle permet en même temps d'afficher un seuil d'âge qui paraît plus ambitieux et qui répond mieux aux attentes des associations de protection de l'enfance, comme j'ai pu le constater au cours de mes auditions.

Le choix de créer une infraction autonome, distincte du viol, avait également suscité des réserves : le juge Édouard Durand, co-président de la commission indépendante sur l'inceste, avait regretté que le choix d'une infraction autonome évacue la dimension violente du passage à l'acte, qui est en revanche bien prise en compte avec la qualification de viol ou d'agression sexuelle. Sur ce point également, l'Assemblée nationale a fait preuve d'imagination et d'esprit de synthèse en décidant de qualifier de viol la nouvelle infraction sexuelle sur mineur.

Il arrive que certaines infractions prévues par le code pénal renvoient à plusieurs définitions. C'est le cas, par exemple, pour le harcèlement sexuel, qui suppose en principe la commission d'actes répétés, mais qui peut aussi être constitué si un acte unique particulièrement grave a été commis. C'est le cas aussi pour le délit de proxénétisme qui renvoie à une dizaine de définitions différentes dans le code pénal. Tel serait désormais le cas aussi pour le crime de viol : à la définition classique, qui suppose un élément de contrainte, menace, violence ou surprise, s'ajouterait une nouvelle définition, applicable seulement si la victime est un mineur de quinze ans.

Le mineur de quinze ans pourra ainsi se dire victime de viol, avec toute la dimension symbolique qui s'attache à cette qualification, sans qu'il soit besoin de démontrer son absence de consentement. J'ajoute que l'Assemblée nationale a conservé l'apport du Sénat tendant à élargir la définition du viol aux actes bucco-génitaux. En l'absence de pénétration ou d'acte bucco-génital, la qualification d'agression sexuelle pourra être retenue si la victime est un mineur de quinze ans, sans qu'il soit nécessaire d'établir un élément de contrainte, menace, violence ou surprise.

Enfin, si l'écart d'âge entre le majeur et le mineur est inférieur à cinq ans, le délit d'atteinte sexuelle serait maintenu. L'Assemblée nationale a cru utile de préciser que ce délit ne serait pas constitué si l'écart d'âge est inférieur à cinq ans en l'absence de pression sur le mineur, ce qui me paraît donner lieu à plus de questions que de clarifications ; c'est pourquoi je vous proposerai d'y revenir par voie d'amendement.

La protection des mineurs serait renforcée en cas de relation incestueuse, l'Assemblée nationale ayant décidé la création de deux nouvelles infractions de viol incestueux et d'agression sexuelle incestueuse.

Ces infractions seraient constituées sans qu'il soit nécessaire d'établir un élément de contrainte, menace, violence ou surprise, si la victime est mineure, donc jusqu'à dix-huit ans, et que l'auteur des faits est un ascendant ou un autre membre de la famille ayant une autorité de droit ou de fait sur la victime. Le périmètre familial retenu prend en compte les frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces, ainsi que leurs conjoints, concubins ou partenaires d'un pacte civil de solidarité (Pacs). L'Assemblée nationale a souhaité ajouter à cette liste les grands-oncles et les grands-tantes.

Compte tenu de la création de ces deux nouvelles infractions, l'Assemblée nationale a supprimé l'aggravation de peine que nous avons prévue en cas d'atteinte sexuelle incestueuse.

J'en arrive à la question de la prescription.

L'Assemblée nationale a conservé l'allongement du délai de prescription pour le délit de non-dénonciation, en le recentrant toutefois sur les crimes et délits sexuels, ce qui est cohérent avec l'objet du texte.

En ce qui concerne la prescription des crimes et délits sexuels eux-mêmes, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, un double mécanisme.

Le premier est proche de celui qui a été introduit par le Sénat : il a pour effet de prolonger le délai de prescription d'un crime ou délit sexuel sur mineur si l'auteur commet un autre crime ou délit sexuel sur un autre mineur. Le délai de prescription de la première infraction se trouverait, le cas échéant, prolongé jusqu'à la date de prescription de la nouvelle infraction.

Le second mécanisme s'inspire de la notion de connexité, bien connue en droit pénal : un acte interruptif de prescription, une audition par exemple ou un acte d'instruction, interromprait la prescription non seulement dans l'affaire considérée, mais également dans les autres procédures dans lesquelles serait reprochée au même auteur la commission d'un autre crime ou délit sexuel sur mineur. Si, par exemple, un individu est suspecté d'avoir commis trois viols sur mineur, un acte interruptif de prescription dans l'affaire la plus récente

interrompt aussi la prescription dans les deux affaires plus anciennes. Je précise qu'un acte interruptif de prescription a pour effet de faire repartir de zéro le délai de prescription.

Avec ces deux dispositifs, toutes les victimes pourront comparaître comme telles devant la cour d'assises, alors que, aujourd'hui, les victimes les plus anciennes, dont les faits sont prescrits, sont seulement entendues en tant que témoins.

Je termine en indiquant que l'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels qui visent à lutter plus efficacement contre les faits de « sextorsion », par lesquels un adulte exige d'un mineur qu'il effectue devant la caméra de son ordinateur des actes obscènes ou qu'il se filme pour envoyer ensuite les vidéos à l'auteur du chantage. Ces faits sont aujourd'hui réprimés sur le fondement de la corruption de mineur, mais la définition ancienne de cette infraction ne permet pas de décrire avec suffisamment de précision ces nouveaux phénomènes.

L'Assemblée nationale a également souhaité moderniser la définition de l'exhibition sexuelle pour mieux réprimer certains gestes obscènes qui sont réalisés sans que le corps soit dénudé, par exemple si un individu dans le métro se masturbe sous ses vêtements.

Au total, le texte qui nous est soumis renforce considérablement la protection des mineurs, au prix, il est vrai d'une plus grande complexité des règles de droit applicables. Il peut constituer la base d'un accord politique entre nos deux assemblées et je vous proposerai donc d'en préserver les grands équilibres.

Je vous présenterai tout à l'heure quelques amendements destinés à parfaire le texte sans remettre en cause les compromis qu'il opère. Je suis convaincue que ce dernier marquera une étape importante dans nos politiques de protection de l'enfance, même s'il faudra bien sûr l'accompagner de mesures de prévention et d'éducation auxquelles je suis depuis toujours très attachée. La loi ne suffira pas si l'on ne change pas les mentalités.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Nous avons débattu de nombreuses fois sur ce sujet. Le principal problème de cette énième version tient à ses difficultés d'application, dans la mesure où elle crée plusieurs incriminations pour des faits voisins. Je crains que tous les plaignants et tous les parquets n'aient pas une information claire sur le droit en vigueur, et que le texte ne rate sa cible en raison de sa complexité.

Je ne reviendrai pas sur les revirements du Gouvernement sur le sujet. Si le Sénat avait adopté, en première lecture, des amendements sur la non-dénonciation et la prescription en cas de pluralité de victimes, mon groupe n'avait pas réussi à le convaincre de la pertinence du seuil de quinze ans pour le nouveau crime sexuel ou du seuil de dix-huit ans pour l'inceste. Or le garde des sceaux a changé d'avis peu après. Je m'en réjouis, mais déplore le temps perdu !

Nous poursuivons tous le même but. Même si nous n'avons pas déposé d'amendements à ce stade, il nous semble toutefois que le texte mérite d'être précisé sur trois points. L'inceste, tout d'abord, nous paraît défini de manière trop complexe et fait référence à la notion d'autorité de droit ou de fait : c'est un contresens, car l'inceste n'est pas un crime de pouvoir, mais bien un interdit. Nous sommes aussi dubitatifs sur l'écart d'âge. Nous ferons enfin des propositions concernant la notion de pression sur des mineurs. J'espère que le Sénat

adoptera une rédaction plus efficace, car en l'état, le texte semble difficilement applicable dans les faits.

**Mme Esther Benbassa.** – Je voudrais poser une question technique : si les frères et les sœurs sont visés dans le périmètre familial pris en compte pour qualifier l'inceste, qu'en est-il des demi-frères et des demi-sœurs ?

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Juridiquement, ils sont dans la même situation que les frères ou les sœurs.

**Mme Dominique Vérien.** – Nous avons voté la proposition de loi d'Annick Billon, en retenant un seuil de treize ans, et non de quinze ans, car le Gouvernement nous alertait sur les risques d'inconstitutionnalité. Aujourd'hui, on découvre que le seuil de quinze ans est possible, la Chancellerie ayant introduit la clause « Roméo et Juliette », pour traiter différemment les situations où les protagonistes ont moins de cinq ans d'écart. Cela ne semble pas si compliqué finalement... Pour prouver l'inceste entre frère et sœur, il faudra prouver l'existence d'un rapport d'autorité de droit ou de fait. On peut se demander si cela est nécessaire, ou si l'existence d'un lien familial ne pourrait pas suffire, considérant que l'inceste est un interdit. Enfin, je partage votre position sur la précision selon laquelle le délit d'atteinte sexuelle ne serait pas constitué en l'absence de pression sur le mineur si l'écart d'âge est inférieur à cinq ans.

**Mme Muriel Jourda.** – Comme en première lecture, je m'abstiendrai, car je pense que l'essentiel relève des évolutions de notre société et que notre arsenal juridique est suffisant. Ne complexifions pas le droit. Les professionnels ont besoin de stabilité. Le délit de « sextorsion », par exemple, n'est-il pas déjà couvert par le délit de corruption de mineur ?

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Vous l'avez dit, nous poursuivons tous le même but : protéger au mieux les mineurs. Madame de La Gontrie, ce texte est, en effet, complexe et devra s'accompagner d'un effort de pédagogie. La loi doit être compréhensible par tous, mais si la complexité est le prix à payer pour mieux protéger les mineurs, alors pourquoi pas !

Sur l'inceste, les amendements du groupe socialiste, écologiste et républicain, en première lecture, n'étaient pas identiques à ceux qui ont été adoptés par l'Assemblée nationale, dans la mesure où ils ne prenaient pas en compte la notion d'autorité, qui est essentielle : autrement une grande sœur, de tout juste dix-huit ans, violée par son frère de dix-sept ans, risquerait, comme elle est majeure, de se retrouver sur le banc des accusés ! Il faut donc pouvoir déterminer qui est coupable et victime dans ces situations abominables. Rien n'est jamais simple et toutes les situations sont particulières. Chacun a des images en tête, en raison de son éducation et de son histoire, mais elles ne s'appliquent pas toujours aux situations douloureuses que l'on rencontre parfois. Il est donc nécessaire de conserver la notion d'autorité de droit ou de fait, car on ne sait pas qui l'exerce en réalité. Le coupable n'est pas toujours le majeur.

De même, en ce qui concerne la clause « Roméo et Juliette », tous les Roméo ne sont pas de gentils amoureux, et toutes les Juliette ne sont pas des oies blanches ! Il faut à chaque fois étudier le contexte. Chaque cas est unique, mais un viol n'est jamais consenti et il est aussi grave à dix-sept ans qu'à treize ans !

Madame Jourda, je comprends votre abstention, même si la nouvelle rédaction – nous avons déjà considérablement amélioré le texte – renforce davantage la protection des mineurs, en dépit de sa complexité. Si le droit ne doit pas se résumer à des symboles, il n'en demeure pas moins qu'il doit comporter des interdits clairs. Tout le monde comprenait ce que signifiait l'attentat à la pudeur. C'est moins vrai avec l'atteinte sexuelle, notion plus abstraite. Tout le monde sait aussi ce qu'est la corruption de mineur ; on comprend, pour l'instant, moins ce qu'est la « sextorsion », mais il faut tenir compte de ce qui se passe sur internet et qui semble dépasser le cadre de la corruption de mineur.

**Mme Valérie Boyer.** – Je n'étais pas d'accord avec la voie retenue pour protéger les mineurs, mais comme cela y contribue, je ne m'y opposerai pas. Les parlementaires, en retenant l'âge de treize ans, s'étaient autocensurés en présumant de ce que le Conseil constitutionnel jugerait. Mais le législateur n'est pas le juge. Il lui appartient de rédiger la loi. Lorsque l'on veut anticiper sur les décisions possibles des juges, on n'est plus dans notre rôle et on se prend les pieds dans le tapis sur le plan politique ! Ce texte doit nous servir de leçon à cet égard.

Sous la pression de l'opinion publique et des associations, l'âge retenu est passé de treize à quinze ans, à juste titre. C'est conforme à la proposition que j'avais faite. Il est dommage que l'on oppose trop souvent à nos amendements la position du Conseil d'État ou du Conseil constitutionnel. Le voilement des fillettes, sur lequel j'ai déposé des amendements dans le cadre de l'examen du projet de loi tendant à conforter le respect des principes de la République, relève pour moi de la maltraitance. J'aimerais savoir sur quels fondements le Conseil constitutionnel pourrait s'y opposer.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Vous avez sans doute raison, mais ce n'est pas l'objet du texte !

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – À mon avis, le viol n'a pas le même degré de gravité en fonction de l'âge : on ne peut pas tenir pour équivalents le viol d'un enfant de treize ans et celui d'une adulte. L'inceste n'est pas un crime lié à une relation de pouvoir, c'est avant tout un interdit. La notion d'autorité de droit ou de fait pervertit le raisonnement. De plus, à l'alinéa 8 de l'article 1<sup>er</sup>, la notion d'autorité s'applique au conjoint ou au concubin, mais non aux frères et sœurs. Ce débat montre l'extrême complexité du texte. Il est à craindre qu'il ne soit guère mieux compris par les tribunaux ou les victimes...

**M. Alain Richard.** – Mon groupe votera sans doute ce texte, mais, à titre personnel, je suis défavorable à cet assemblage de dispositions et de conditions qui rendent de plus en plus complexe l'application du droit. Il ne nous appartient pas de faire le travail du magistrat qui doit statuer sur chaque cas d'espèce. Les notions de viol, assorti éventuellement de contrainte ou de ruse, et d'atteinte sexuelle me semblent suffisantes. La distinction entre les crimes et les délits est souvent délicate dans la pratique, et les juges requalifient les faits en fonction de la situation et de la sanction qu'ils estiment la plus adaptée. Je m'abstiendrai donc sur ce texte qui n'apporte pas de protection supplémentaire aux victimes et qui prive les magistrats de leur pouvoir d'appréciation.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Madame Boyer, les parlementaires ne s'autocensurent pas, simplement ils doivent agir avec sagesse et respecter la Constitution, notre règle commune. Il ne sert à rien de voter des dispositions inconstitutionnelles. Au contraire, ce serait préjudiciable aux victimes, car à la moindre question prioritaire de constitutionnalité, ces mesures seraient invalidées, créant un vide juridique au détriment des

victimes. Il nous appartient donc d'être prudents : nous ne serions plus crédibles si nous votions des mesures inapplicables.

En première lecture au Sénat, personne n'avait proposé d'assortir le seuil d'âge d'un écart d'âge. Il a été adopté à l'Assemblée nationale pour garantir la constitutionnalité du seuil d'âge à quinze ans. Le législateur ne peut s'affranchir de la Constitution.

Madame de La Gontrie, il n'est pas toujours aisé de distinguer, dans les faits, qui a le pouvoir ou l'autorité, mais nous devons trouver un moyen de distinguer le coupable de la victime. M. Richard a raison, ce texte comporte une multitude de dispositions complexes, mais, encore une fois, c'est peut-être le prix à payer pour renvoyer l'image d'une meilleure protection des mineurs, pour faire en sorte qu'ils connaissent leurs droits et s'approprient cette loi, en sachant qu'ils seront protégés. Plus on parlera de cette loi, plus les mentalités évolueront.

**M. Alain Richard.** – Vous avez raison, on légifère pour une image !

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Pour une image et pour un texte !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je ne partage pas votre sévérité. Les évolutions sont considérables par rapport à la loi Schiappa votée en 2018. Il sera nécessaire de faire œuvre de pédagogie, en laissant le soin aux magistrats d'apprécier les situations. La loi ne pourra jamais prévoir tous les cas particuliers et doit affirmer des principes simples et clairs.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Avec le seuil d'âge de quinze ans, le texte crée une incrimination nouvelle et enrichit le droit.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Concernant le périmètre du texte, je vous rappelle que nous examinons le texte en deuxième lecture : ne sont donc recevables que les seuls amendements en relation directe avec les dispositions restant en discussion. Un seul article a été adopté conforme par l'Assemblée nationale. Pourraient être considérés comme recevables des amendements relatifs aux infractions sexuelles sur mineurs figurant dans le code pénal ; à la prescription de ces infractions ; aux infractions de mise en péril des mineurs et de prostitution de mineur ; au délit d'exhibition sexuelle ; au fichier judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles et violentes ; et à la peine complémentaire d'interdiction d'exercer une activité au contact de mineurs.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-1 présenté par Valérie Boyer vise à supprimer l'écart d'âge de cinq ans. Comme je l'indiquais dans mon exposé, la différence d'âge de cinq ans est l'un des éléments qui garantit la constitutionnalité du dispositif en évitant de criminaliser des relations consenties entre un mineur d'un peu moins de quinze ans et un jeune majeur. Si l'on supprimait cet écart d'âge, un mineur de quatorze ans pourrait avoir une relation licite avec un mineur de dix-sept ans et demi qui deviendrait automatiquement une relation criminelle au moment où le plus âgé des deux partenaires atteindrait l'âge de dix-huit ans. Une telle situation serait difficilement défendable au regard du principe constitutionnel de nécessité des délits et des peines. Sur un plan plus politique

enfin, supprimer cet élément clé du texte adopté par l'Assemblée nationale rendrait très difficile ensuite un accord entre nos deux assemblées. Avis défavorable.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Avis défavorable pour les mêmes raisons que précédemment à l'amendement COM-2, qui vise à réduire l'écart d'âge à trois ans.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Je ne sais pas quel écart d'âge est le plus adapté, mais on ne peut faire fi du principe d'opportunité des poursuites. Le garde des sceaux a donc tort d'affirmer qu'on criminalise à dix-huit ans et un jour ! Un parquet ne poursuivrait évidemment pas un jeune dans cette situation. Nous nous sommes suffisamment battus pour que l'opportunité des poursuites ne joue pas en défaveur des victimes, pour ne pas rappeler ce principe. Nous devons donc veiller à ce que le garde des sceaux ne nous fasse pas prendre des vessies pour des lanternes en séance ! Enfin, plutôt que de chercher à tout prix un accord avec l'Assemblée nationale, je préfère que nous adoptions un texte efficace et protecteur pour les mineurs.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Je partage votre souhait. Il se trouve que le texte a été enrichi et on ne peut que s'en réjouir.

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-3 propose une suppression de l'écart d'âge de cinq ans concernant cette fois le délit d'agression sexuelle. Par cohérence, mon avis est à nouveau défavorable.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-4 prévoit un écart d'âge de trois ans pour le délit d'agression sexuelle. Avis défavorable.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-8 précise que l'acte sexuel peut être obtenu en échange d'une rémunération, mais également en contrepartie d'une promesse de rémunération, de la fourniture d'un avantage en nature ou de la promesse d'un tel avantage. Cette énumération figure déjà à l'article 225-12-1 du code pénal, qui punit l'achat d'acte sexuel. L'harmonisation rédactionnelle permettra d'éviter d'éventuelles difficultés d'interprétation.

**Mme Valérie Boyer.** – La « prostitution des cités » ou celle de certains mineurs – que ces relations avec des jeunes filles soient tarifées directement ou *via* internet – correspond à des réalités actuelles. Cet ajout dans le texte me semble donc important. Le sujet est peu évoqué dans l'actualité, alors que des procès, notamment dans la région parisienne, ont mis au jour le problème de ces réseaux exploitant des mineurs fragiles, notamment ceux qui sont pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE).

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-6 présenté par le groupe écologiste porte sur le crime de viol incestueux constitué en cas d'acte de pénétration

sexuelle commis par un membre de la famille. Il aurait pour effet d'élargir considérablement la définition du viol incestueux en prévoyant que tout acte sexuel commis par l'une des personnes visées à l'article 222-22-3 du code pénal – les ascendants, mais aussi les frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces, grands-oncles et grands-tantes – soit constitutif d'un viol. Le crime serait caractérisé sans que l'on ait besoin d'établir un élément de contrainte, menace, violence ou surprise, sans que soit exigé un rapport d'autorité et quel que soit l'âge des deux partenaires.

Cet élargissement poserait un problème constitutionnel, puisqu'il aboutirait à criminaliser automatiquement le rapport consenti entre, par exemple, le neveu et la tante, même s'ils sont majeurs, et sachant que le neveu est parfois plus âgé que la tante. Cela pose un problème au regard du principe de liberté sexuelle, qui découle du principe de la liberté individuelle. On se demande également, dans l'hypothèse où deux adultes ayant à peu près le même âge auraient des rapports sexuels sans contrainte ni rapport d'autorité, lequel serait le coupable et lequel serait la victime. Le dispositif proposé ne me paraît pas opérationnel. Aussi, j'émet un avis défavorable.

**Mme Esther Benbassa.** – Cet amendement n'a pas été rédigé dans ce sens. Davantage que les tantes et neveux, ce sont les frères et sœurs qui sont concernés...

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Tel qu'il est rédigé, il s'appliquerait pourtant à toutes les personnes mentionnées à l'article 222-22-3 du code pénal, à savoir les ascendants, les frères et sœurs, les oncles et tantes, les neveux et nièces, les grands-oncles et grands-tantes.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-9 supprime une formulation redondante. Il est inutile de qualifier d'« inceste » l'infraction de viol incestueux – l'adjectif incestueux renvoyant déjà à la qualification d'inceste. Les termes « inceste » ou « incestueux » figurent déjà dans plusieurs articles ou intitulés du code pénal. Cet ajout ne paraît pas indispensable pour une reconnaissance juridique du phénomène.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-7 propose un élargissement de la définition de l'agression sexuelle incestueuse. Avis défavorable.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

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

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'article 1<sup>er</sup> bis BA introduit une nouvelle infraction dans le code pénal, consistant à demander à un mineur qu'il envoie des images de lui-même à caractère pornographique. Ces faits peuvent aujourd'hui être réprimés sur le fondement du délit de corruption de mineur. L'amendement COM-10 apporte trois modifications à cet article.

D'abord, il prévoit que la nouvelle infraction puisse concerner tous les mineurs, et non les seuls mineurs de quinze ans. Ensuite, concernant les mineurs de quinze ans, la peine est aggravée, mais le montant de l'amende serait fixé à 150 000 euros ; le montant de 1 million d'euros, prévu dans le texte de l'Assemblée nationale, paraît en effet

disproportionné, sauf si les faits ont été commis en bande organisée. Enfin, par coordination, il modifie le dernier alinéa de l'article 227-22 du code pénal, relatif à la corruption de mineur, afin de prévoir une amende de 150 000 euros si la victime est un mineur de quinze ans et de 1 million d'euros si les faits sont commis en bande organisée.

Il s'agit d'être cohérent avec le travail que nous avons effectué sur la pornographie. De façon unanime, nous avons voté un amendement pour interdire aux mineurs de moins de dix-huit ans – et non aux seuls mineurs de moins de quinze ans – l'accès aux sites gratuits pornographiques.

**M. Alain Marc.** – Les plateformes sur internet sont-elles concernées par cet article ?

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'article 1<sup>er</sup> bis BA vise l'hypothèse où un mineur envoie à un adulte une vidéo à caractère pornographique que ce dernier lui a commandée.

**M. François-Noël Buffet, président.** – D'autres dispositions pénales répriment la diffusion d'images pédopornographiques sur internet, par exemple.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

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

*L'amendement COM-13 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-11 est adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-12 supprime la précision apportée à l'initiative de Laetitia Avia concernant l'écart d'âge pour le délit d'atteinte sexuelle, selon laquelle, en l'absence de « pression », le délit ne serait pas constitué si l'écart d'âge entre le mineur et le majeur est inférieur à cinq ans.

Les auditions ont montré que cet ajout du mot « pression » suscitait plus de questionnements et d'incompréhensions que de clarifications. Il appartient au procureur d'apprécier l'opportunité d'engager des poursuites pour atteinte sexuelle, et il paraît hasardeux de vouloir préciser dans la loi les critères à mettre en œuvre.

Ces critères, en effet, risquent d'apparaître trop flous – qu'est-ce qui distingue, par exemple, une « forte pression » d'une « contrainte légère » ? – et incomplets, en ne visant pas la totalité des situations.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

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

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-14 rend la nouvelle infraction de « sextorsion » applicable à tous les mineurs et prévoit une peine aggravée si les faits sont commis à l'encontre d'un mineur de quinze ans ou en bande organisée. L'amendement procède également à une harmonisation rédactionnelle. Sont visés ici les actes obscènes réalisés en direct devant la caméra, et non par commande avec un envoi ultérieur.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

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

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'article 1<sup>er</sup> bis E alourdit les peines encourues pour le délit d'achat d'acte sexuel auprès d'un mineur. Cependant, la peine proposée – cinq ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende – est supérieure à celle qui est prévue en cas de circonstances aggravantes par l'article 225-12-2 du code pénal. L'amendement COM-15 vise donc à rétablir une cohérence dans l'échelle des peines, afin que la peine aggravée demeure supérieure à la peine prévue pour l'infraction simple.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

**Article 7**

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-5 présenté par Valérie Boyer supprime la possibilité pour le juge de ne pas prononcer, par une décision spécialement motivée, la peine complémentaire d'interdiction d'exercer une activité au contact des mineurs.

En première lecture, nous avons adopté un amendement de Michel Savin prévoyant que le juge prononce, en cas d'infraction sexuelle sur mineur, cette peine complémentaire d'interdiction. L'adoption de l'amendement poserait un problème au regard du principe constitutionnel d'individualisation des peines. Je sais, madame Boyer, que vous n'aimez guère que l'on vous oppose les principes constitutionnels, mais cela pose ici un réel problème.

**Mme Valérie Boyer.** – Je ne partage pas votre appréciation. Le sujet n'est pas de s'opposer à un principe, mais d'aller dans le sens d'une plus grande protection.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Nous comprenons très bien votre souci de protection des mineurs, mais je maintiens que nous devons garantir la constitutionnalité du texte.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Création de nouvelles infractions de crime sexuel sur mineur</b>			
Mme Valérie BOYER	1	Suppression de l'écart d'âge de cinq ans	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	2	Écart d'âge de trois ans	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	3	Suppression de l'écart d'âge de cinq ans concernant le délit d'agression sexuelle	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Valérie BOYER	4	Écart d'âge de trois ans pour le délit d'agression sexuelle	Rejeté
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	8	Précision concernant la contrepartie proposée au mineur en échange d'un acte sexuel	Adopté
Mme BENBASSA	6	Crime de viol incestueux constitué en cas d'acte de pénétration sexuelle commis par un membre de la famille	Rejeté
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	9	Suppression d'une disposition redondante	Adopté
Mme BENBASSA	7	Élargissement de la définition de l'atteinte sexuelle incestueuse	Rejeté
<b>Article 1<sup>er</sup> bis BA (nouveau)</b> <b>Délit d'extorsion d'images pédopornographiques</b>			
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	10	Protection étendue à tous les mineurs et coordination	Adopté
<b>Article 1<sup>er</sup> bis B</b> <b>Coordinations et délit d'atteinte sexuelle</b>			
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	11	Rédactionnel	Adopté
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	12	Suppression de l'exception introduite en cas de pression sur le mineur	Adopté
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	13	Coordination concernant les atteintes incestueuses	Adopté
<b>Article 1<sup>er</sup> bis C (nouveau)</b> <b>Répression des atteintes sexuelles que la victime s'inflige à elle-même</b>			
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	14	Protection étendue à tous les mineurs	Adopté
<b>Article 1<sup>er</sup> bis E (nouveau)</b> <b>Aggravation de la peine encourue en cas d'achat d'acte sexuel auprès d'un mineur</b>			
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	15	Mise en cohérence de l'échelle des peines	Adopté
<b>Article 7</b> <b>Peine complémentaire d'interdiction d'exercer une activité au contact des mineurs</b>			
Mme Valérie BOYER	5	Suppression de la possibilité pour le juge de ne pas prononcer la peine complémentaire d'interdiction d'exercer une activité au contact des mineurs	Rejeté

*La réunion est close à 10 heures.*

**Mercredi 24 mars 2021**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 15*

**Proposition de loi relative à la sécurité globale - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. François-Noël Buffet, Marc-Philippe Daubresse, Étienne Blanc, Loïc Hervé, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Hussein Bourgi et Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de Mme Brigitte Lherbier, M. Stéphane Le Rudulier, Mmes Jacky Deromedi, Françoise Gatel, MM. Jean-Yves Leconte, Jean-Yves Roux, et Mme Éliane Assassi, comme membres suppléants, de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la sécurité globale.*

**Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de M. Bertrand Mathieu, professeur à l'École de droit de la Sorbonne**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Nous accueillons aujourd'hui en visioconférence M. Bertrand Mathieu, professeur à l'École de droit de la Sorbonne à l'Université Paris-I, directeur du Centre de recherche de droit constitutionnel et président émérite de l'Association française de droit constitutionnel.

Notre audition porte sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, qui a été adopté par l'Assemblée nationale et sera examiné en séance publique par le Sénat dans le courant du mois de mai. Je salue la présence, outre les membres de la commission des lois, de Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur ce texte.

**M. Bertrand Mathieu, professeur à l'École de droit de la Sorbonne-Université Paris 1.** – Monsieur le président, c'est un honneur pour moi d'être entendu par votre commission afin de transmettre des éléments d'appréciation sur ce texte. Pour ce faire, je reprendrai le canevas des questions qui m'ont été adressées.

La première portait sur le droit en vigueur, tel qu'il résulte de la jurisprudence constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a reconnu pleine valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement, même si les droits et principes qu'elle reconnaît ne créent pas d'« effet cliquet » : il est toujours loisible au législateur de modifier, dans le cadre de sa compétence, des textes antérieurs ou de les abroger, à la condition de ne pas priver de garanties les exigences constitutionnelles. Les dispositions de la Charte de l'environnement constituant pour l'essentiel des objectifs de valeur constitutionnelle, elles peuvent justifier la limitation

d'autres droits ; il appartient au juge constitutionnel ou administratif de vérifier que les autorités normatives poursuivent effectivement ces objectifs.

Le respect de l'obligation de promouvoir un développement durable s'apprécie au regard de la conciliation opérée entre les objectifs environnementaux, économiques et sociaux. L'environnement est un patrimoine commun qui confère au législateur la faculté, voire le devoir, de promouvoir la protection de celui-ci sur l'ensemble de la planète – c'est une innovation dans la jurisprudence constitutionnelle. Certaines dispositions de la Charte peuvent être invoquées à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), notamment l'article 1<sup>er</sup> (« *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* »), l'article 2 (« *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* »), l'article 3 (« *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* »), l'article 4 (« *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement [...]* ») ou encore l'article 7 (« *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »).

Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont très largement développé les potentialités de la Charte. Ce n'est pas un document seulement programmatique ou symbolique ; comme toute norme constitutionnelle, elle produit des effets.

La question se pose de savoir ce qu'apportera l'inscription de la préservation de l'environnement, de la diversité biologique et de la lutte contre le dérèglement climatique à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

Le problème peut être appréhendé de deux manières. On peut considérer que cette inscription est essentiellement symbolique et destinée à montrer le poids accordé aux questions environnementales au sens large du terme. Cependant, ce point de vue ne peut être retenu, car il faudra nécessairement articuler cette disposition avec les autres normes constitutionnelles relatives à l'environnement. Cette cohérence est essentielle, et j'y reviendrai.

J'en viens à la portée du terme « *garantit* ». On retrouve cette expression à plusieurs reprises dans la Constitution : aux articles 12 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, au troisième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 qui garantit à la femme des droits égaux à ceux de l'homme, ou encore aux onzième et treizième alinéas de ce même préambule. Ce terme emporte des effets assez variables selon le principe auquel il se rattache. Il peut renvoyer à un droit ou à un simple objectif comme le droit à la santé. Donc, théoriquement, le choix du terme « *garantit* » ne change pas la nature de la protection constitutionnelle, avec deux bémols : en premier lieu, l'inscription du principe de préservation de l'environnement à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution le place au même niveau que les droits subjectifs que sont l'égalité devant la loi et le droit au respect des croyances ; en second lieu, la conciliation des objectifs environnementaux, sociaux et économiques n'est pas mentionnée, ce qui pourrait éventuellement conduire le juge constitutionnel à glisser d'une conciliation à une hiérarchisation. C'est dire l'importance des travaux préparatoires pour guider l'interprétation du juge.

Le risque est que cette nouvelle disposition introduise un certain désordre dans notre système normatif, au regard tant de sa conciliation avec d'autres dispositions constitutionnelles que de l'emploi du terme « *garantit* », qui peut renvoyer aussi bien à un objectif constitutionnel qu'à un droit subjectif. Son ajout à l'article 1<sup>er</sup> serait en outre redondant avec la référence à la Charte dans le préambule de la Constitution.

Le verbe « *garantit* », au sens propre, est inapproprié : comment la France pourrait-elle à elle seule garantir la préservation de l'environnement et de la diversité biologique ? Tout au plus peut-elle s'engager à œuvrer en ce sens. À cet égard, la référence dans le rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale à une « *quasi-obligation de résultat* » paraît excessivement contraignante, imprécise et irréaliste. Il faut plutôt entendre ce terme comme faisant peser sur les pouvoirs publics une obligation d'agir dans un sens déterminé et avec des moyens considérés comme efficaces. Ce terme est donc particulièrement ambigu. Il reviendrait *in fine* au juge constitutionnel d'en déterminer la portée. Certes, le constituant emploie souvent des formules très larges ; mais il se défausserait ici complètement sur le juge.

La fin de la phrase se contente d'énoncer que la France « *lutte contre le dérèglement climatique* » : on imagine mal que la France puisse « *garantir* » l'absence de dérèglement climatique, alors que, dans une conception extensive, elle peut protéger sur le territoire l'environnement et la biodiversité. Toutefois, malgré la différence des termes employés, les obligations qu'ils sous-tendent ne sont pas fondamentalement différentes.

Faire une distinction entre la « *préservation de l'environnement* », celle de la « *diversité biologique* » et la « *lutte contre le dérèglement climatique* » a-t-il un sens ? La référence au climat est nouvelle, alors que la Charte mentionne déjà la diversité biologique. Il ne me revient pas d'établir la différence entre la biodiversité et la diversité biologique, mais il n'est jamais très sain qu'un texte constitutionnel emploie deux termes différents.

Surtout, il me semble que la référence à la diversité biologique et au dérèglement climatique recèle une évolution conceptuelle, car ceux-ci ne relèvent pas directement des droits de l'homme. Cette ambiguïté était déjà apparue lors de l'élaboration de la Charte de l'environnement : s'agissait-il de protéger l'environnement de l'homme, sa santé, ses droits, ou s'agissait-il d'une autre protection, indépendante de celles droits de l'homme ? La Charte vise clairement la protection de l'environnement de l'homme dans son propre intérêt. Une évolution s'est produite avec l'ouverture du champ de la protection à une conception plus vaste, qui peut conduire à relativiser les droits de l'homme et à exiger leur conciliation avec la protection de la biodiversité – cela s'imposera pour l'habitat humain et la préservation de la faune et de la flore.

L'effet premier de ce texte, en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité des lois et de légalité des actes administratifs, est de confier au juge la détermination de la portée des mots « *garantit* » et « *lutte* ». Or on sait que le juge constitutionnel fait produire effet à toutes les dispositions contenues dans les textes normatifs. En réalité, ce texte opère un transfert de compétence au juge. Ce renforcement, souvent critiqué, du pouvoir normatif du juge est parfois l'œuvre du législateur lui-même, et c'est en quelque sorte le cas ici. Ce pouvoir du juge sera d'ailleurs renforcé par la nécessaire recherche de compatibilité entre le nouvel article 1<sup>er</sup> de la Constitution et l'article 6 de la Charte, qui impose une prise en considération égale de la protection de l'environnement, du développement économique et du progrès social. Ici encore, le texte manque de cohérence, de clarté et constitue une source d'insécurité juridique.

Ce nouveau principe pourra-t-il être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité ? *A priori* non, car il ne s'agit pas d'un droit ou d'une liberté dont un requérant pourrait se prévaloir, mais des associations s'y essaieront sans doute. La réponse est encore entre les mains du juge ; si elle était affirmative, toute la législation antérieure pourrait voir sa constitutionnalité réexaminée en raison du changement de circonstances.

Autre question très importante : l'engagement de la responsabilité des pouvoirs publics devant les juridictions françaises. L'utilisation du terme « *garantit* » implique pour le moins, à défaut d'une obligation de résultat, une obligation d'agir. Les pouvoirs publics pourraient voir leur responsabilité engagée pour ne pas avoir employé les moyens nécessaires à cette fin. Cette responsabilité aurait une portée plus large que celle qui résulterait du non-respect du principe de précaution. L'obligation de garantie dont serait assortie l'action des pouvoirs publics pourrait incontestablement faciliter l'engagement de leur responsabilité devant le juge administratif pour des actes administratifs, mais aussi législatifs, compte tenu de la jurisprudence récente du Conseil d'État sur l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait de lois inconstitutionnelles. Même sans aucune atteinte à la santé ou à l'environnement d'une personne, il suffirait d'une absence de lutte assortie de moyens efficaces contre la dégradation de l'environnement, de la biodiversité ou du climat. Le champ de la responsabilité est donc potentiellement extrêmement large. Par ailleurs, si l'on retenait une « *quasi-obligation de résultat* », on assisterait à un renversement de la charge de la preuve au détriment des pouvoirs publics.

Je ne m'étendrai pas sur l'incidence de cette révision sur les obligations et l'engagement de la responsabilité de la France dans l'ordre international, notant seulement que le Conseil constitutionnel a compétence pour examiner la constitutionnalité des conventions internationales que la France entend ratifier.

Certaines dispositions de la Charte de l'environnement demandent-elles à être précisées ? En vertu de simples considérations de légistique, il aurait peut-être été préférable de modifier la Charte de l'environnement, alors que les droits et les devoirs qu'elle reconnaît sont déjà au même niveau que les droits de l'homme et le principe de souveraineté, selon le triptyque sur lequel repose notre système constitutionnel. Il aurait été tout à fait possible d'y introduire le terme « *garantit* » et d'élargir le champ de la protection à la biodiversité et au climat, à la seule condition d'une volonté politique du constituant, qui aurait aussi dû veiller à la cohérence interne du texte.

Une autre solution en vue d'assurer la cohérence de l'ensemble des textes et de rester dans l'épure du projet de loi constitutionnelle aurait été de procéder par renvoi, en rédigeant ainsi l'article unique : la France « *garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement* ». Cela, quitte à amender la Charte si nécessaire.

Le principe de précaution, quant à lui, doit être conçu comme un principe d'action et non pas d'abstention. Il impose aux pouvoirs publics une obligation d'information et celle d'agir en prenant en compte les études conduites et en apportant une réponse proportionnée face à un risque potentiel – ce qui diffère de la prévention d'un risque avéré. La jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle du Conseil d'État sont pour l'essentiel convergentes, celui-ci se bornant en particulier à vérifier si les mesures prises ne sont pas manifestement insuffisantes. C'est d'ailleurs le sens de l'article 5 de la Charte de l'environnement.

L'effet pervers du principe de précaution est lié non pas au contrôle de l'activité normative des pouvoirs publics, mais à la mise en jeu de la responsabilité de l'administration, voire de la responsabilité pénale des décideurs. La dérive est prévisible, qui consiste à considérer que la réalisation du dommage suffit à caractériser *a posteriori* une violation du principe de précaution. Ce principe peut donc inciter à l'abstention, en un temps où l'on assiste à un développement exponentiel de la responsabilité pénale des décideurs publics – je me contenterai de mentionner les informations judiciaires ouvertes au sujet de la conduite de la politique sanitaire du Gouvernement. Une réflexion autour de l'articulation entre le principe de précaution et l'engagement de la responsabilité des décideurs serait souhaitable et pourrait conduire à l'élaboration d'un texte législatif.

Vous m'interrogez enfin sur une éventuelle consécration du principe de non-régression en matière environnementale. Ce principe figure déjà, sous une forme édulcorée, dans le code de l'environnement. Dans sa décision n° 2020-809 DC, le Conseil constitutionnel a refusé de reconnaître une valeur constitutionnelle à ce principe. Non seulement cette décision est parfaitement justifiée, mais il me paraîtrait très dangereux d'introduire une telle disposition dans la Constitution. Ce que l'on a appelé à tort le « cliquet anti-retour » est inapplicable en matière de droits fondamentaux. En effet, le plus souvent, les droits doivent être conciliés ; mais le renforcement de la protection d'un principe affaiblit la protection de l'autre. Il appartient au législateur d'établir un équilibre et au juge d'apprécier si celui-ci n'est pas manifestement déséquilibré. Établir un principe de non-régression conduirait, d'une part, à faire prévaloir la protection de l'environnement sur toute autre considération, sur tout autre droit ou toute autre liberté, et, d'autre part, à la paralysie des pouvoirs publics qui, en cas d'urgence, peuvent être amenés à prendre des mesures portant atteinte temporairement à l'environnement. Le pouvoir du juge serait encore une fois considérablement renforcé, car il devrait apprécier la situation au cas par cas.

Mes réponses peuvent vous paraître quelque peu caricaturales, mais je me devais, dans le délai qui m'était imparti, de pointer tous les problèmes importants.

**M. Arnaud de Belenet.** – Vous avez évoqué la décision rendue par le Conseil constitutionnel à la fin de l'année dernière, dans laquelle le juge dit explicitement ne pas reconnaître le principe de non-régression. Il m'a semblé que le Conseil constitutionnel fixait également, dans cette même décision, les conditions dans lesquelles ce principe ne s'appliquait pas. Il y a un paradoxe entre, d'un côté, affirmer ne pas reconnaître un principe et, de l'autre, fixer les conditions dans lesquelles il ne s'applique pas. Peut-on y voir une évolution et un nouveau « verdissement » du juge constitutionnel ?

**M. Alain Marc.** – Nous sommes la chambre des territoires. Je suis, par exemple, président de la commission des routes du conseil départemental de l'Aveyron. Lorsque nous souhaitons créer une voie supplémentaire, nous devons tenir compte de contraintes déjà très strictes, notamment celles fixées par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal).

La manière dont sera rédigé ce projet de loi constitutionnelle aura un impact sur les décisions des collectivités. Et l'hypothèse d'une mise en cause pénale des décideurs pourrait paralyser l'action publique. Il nous faudra être vigilants sur ce point dans un moment où, après la période de la covid, il sera nécessaire de relancer l'activité et d'entreprendre des projets.

**M. Stéphane Le Rudulier.** – En 2002, la commission Coppens avait envisagé trois manières d'intégrer la protection de l'environnement dans la Constitution et rejeté l'idée d'une déclaration de principe dont le contenu serait précisé par une loi organique. Elle a estimé qu'une charte annexée à la Constitution était la forme idoine. Pouvez-vous nous le confirmer ?

**M. Alain Richard.** – Dans le projet de loi Climat et résilience, une disposition concernant l'artificialisation des sols va considérablement freiner certaines politiques publiques et notamment contraindre les communes dans l'élaboration de leurs plans locaux d'urbanisme. Cette disposition consiste à diviser par deux le rythme d'artificialisation constaté sur une période antérieure. La disposition ne fait que limiter la consommation de sol naturel, sans l'interdire. Avec ce projet de révision constitutionnelle, ne risque-t-on pas, au titre de la garantie de la biodiversité, de devoir réduire ce chiffre directement à zéro ?

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Dans les différents projets de révision constitutionnelle, un glissement sémantique s'est opéré. On a d'abord pu lire « *agir pour* », puis « *favoriser* » et maintenant « *garantir* » la préservation de l'environnement. Pouvez-vous analyser ce glissement ?

Autre question : à quelle époque fait-on précisément référence lorsque nous parlons de revenir à un état naturel – le mot de « *renaturation* » est aujourd'hui employé ? En effet, une telle expression peut être source de beaucoup d'interprétations et de contentieux.

**M. Bertrand Mathieu.** – Concernant le principe de non-régression, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est très classique : on ne peut pas considérer qu'un droit ne peut jamais être remis en cause. En revanche, l'évolution législative ne doit pas priver de garanties légales les principes qui figurent dans la charte de l'environnement. Il ne s'agit pas d'un principe de non-régression, mais d'un principe qui empêche le retrait de toute protection. Descendre en dessous d'un certain seuil conduirait à priver de garanties légales des exigences constitutionnelles.

La question fondamentale, à mes yeux, est la suivante : souhaite-t-on rompre avec la formule de l'article 6 de la Charte de l'environnement, selon laquelle le développement durable comprend la protection de l'environnement, le développement économique et le progrès social ? Si l'on reste dans l'épure de cet article 6, la jurisprudence sera classique, il s'agira de vérifier que le législateur et l'autorité administrative auront bien équilibré ces trois éléments. Si l'on raisonne autrement et que l'on considère, comme le ministre de la justice, que l'on est tenu à une obligation de résultat, la situation sera tout à fait différente.

J'ignore quelle réponse sera apportée. En revanche, je suis certain du nombre considérable de contentieux que les nouvelles dispositions constitutionnelles entraîneraient. Sur cette base, en effet, la création d'un rond-point ou l'artificialisation des sols pourront faire l'objet d'un contentieux. Ce manque de cohérence entre, d'une part, la formule qui serait ajoutée à la Constitution et, d'autre part, celle de l'article 6 de la Charte de l'environnement est, si je puis dire, un nid à contentieux.

Prenons l'exemple de l'artificialisation des sols. La question de la biodiversité doit-elle l'emporter sur le développement de l'habitat ? Le souci est-il de créer un équilibre entre les deux ou de faire prévaloir l'un sur l'autre ? Cette question, si elle n'est pas traitée, sera renvoyée au juge administratif et posera des problèmes.

La place de la protection de l'environnement est éminente dans la Constitution : outre la Charte de l'environnement elle-même, le préambule énonce que le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits et devoirs définis dans la Charte. L'article 1<sup>er</sup> prolonge le préambule, et la récurrence de la référence à l'environnement n'est pas indispensable.

Mon analyse sur le glissement sémantique souligné par M. le rapporteur pour avis est la suivante : dans « *agir pour* », on entend l'obligation d'action ; avec « *favoriser* », se pose le problème de l'équilibre, mais une obligation ne prévaut pas nécessairement sur les autres ; quant au terme « *garantir* », tout dépend si l'on y entend une obligation de résultat... Encore une fois, instituer une obligation de garantie me semble non seulement dangereux, mais irréaliste. Je ne vois pas comment seuls le législateur ou le gouvernement français pourraient à eux seuls préserver la biodiversité. En employant la formule « *participer à la garantie de* », le résultat aurait été aussi satisfaisant sur le plan des principes et plus réaliste.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Nous arrivons au terme de cette audition. Merci pour la clarté de vos propos.

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

### **Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de M. Dominique Rousseau, professeur émérite de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Nous accueillons Dominique Rousseau, professeur émérite de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne (ISJPS), président du conseil scientifique de l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), membre de l'Institut universitaire de France (IUF) depuis 1998, membre du comité scientifique de la *Revue du droit public*, rédacteur à la revue interdisciplinaire *Le Temps des savoirs*. La commission des lois, monsieur le professeur, souhaite vous entendre sur le projet de loi constitutionnelle en cours d'examen.

**M. Dominique Rousseau, professeur émérite de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.** – Je vous remercie de m'avoir convié à cette audition. C'est toujours un honneur pour un universitaire de partager ses réflexions avec les élus de la Nation.

Pour ne pas faire durer le suspense, d'un point de vue juridique, cette révision constitutionnelle est inutile. Quelle que soit la formulation choisie, l'inscription à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de la protection de l'environnement, du respect de la biodiversité et de la lutte contre le réchauffement climatique est juridiquement inutile. Ces principes, en effet, ont déjà une valeur constitutionnelle, supérieure à la loi, qui oblige le législateur, le Gouvernement et les autorités publiques à les respecter. Ces principes sont inscrits dans la Charte de l'environnement, qui elle-même se trouve adossée à la Constitution, de la même manière que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et que le préambule de 1946. Les principes inscrits dans la Charte ont donc la même valeur que les articles de la Constitution.

Faut-il y ajouter expressément la lutte contre le réchauffement climatique ? Cette charte a été pensée et rédigée après la fameuse déclaration du président Chirac : « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. » Elle a donc été précisément élaborée dans le but de lutter contre le réchauffement climatique.

Tout est déjà là sur le plan juridique. La révision de 2008, engagée par le président Sarkozy, ajoute à l'article 34 de la Constitution un alinéa en vertu duquel il appartient au législateur de déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement, dans le cadre constitutionnel défini par la Charte de l'environnement. Il ne servirait à rien d'inscrire ces principes dans le corps même de la Constitution, les juges se fondant déjà sur la Charte pour apprécier le contenu des politiques publiques ou des lois adoptées par le législateur. Trois décisions rendues récemment par le Conseil constitutionnel le prouvent : celles du 31 janvier 2020, du 10 décembre 2020 et du 19 mars 2021.

La décision du 31 janvier 2020 fait suite à un vote du Parlement interdisant la production, l'importation et la commercialisation de produits phytopharmaceutiques. Les entreprises concernées ayant introduit un recours devant le Conseil constitutionnel au motif que cette loi portait atteinte à la liberté d'entreprendre, celui-ci a répondu que la loi, en effet, portait atteinte à la liberté d'entreprendre, mais que cette atteinte se justifiait par un objectif de valeur constitutionnelle inscrit dans la Charte de l'environnement, à savoir la protection de l'environnement et la préservation de la biodiversité.

Ce travail d'arbitrage entre différents droits inscrits dans la Constitution est celui du juge. Son rôle est de vérifier que la conciliation est bien raisonnable, proportionnée, adéquate.

La décision du 10 décembre 2020 portait sur le point de savoir si l'autorisation dérogatoire de pesticides était contraire au principe de la protection de l'environnement. Le Conseil constitutionnel a indiqué que l'usage de pesticides portait atteinte à la biodiversité et qu'il y avait bien un risque pour les insectes et la qualité de l'eau. Mais, au regard des garanties figurant dans la loi, il a jugé cette atteinte limitée et non contraire à la Constitution. Sans ces garanties, le Conseil constitutionnel aurait peut-être censuré la disposition. Cela montre que le législateur a intégré en amont l'exigence constitutionnelle.

La décision du 19 mars 2021 est très intéressante. Elle concerne des chartes élaborées au niveau départemental afin de fixer une limite à l'épandage de pesticides ; approuvées par le préfet, celles-ci constituent des décisions publiques. Le Conseil constitutionnel a donc considéré que ces chartes devaient être élaborées non par les seuls représentants des habitants de la zone concernée, mais, conformément à la Charte de l'environnement, par toute personne désirant participer à leur élaboration.

La Charte de l'environnement constitue déjà un cadre, au niveau national comme départemental, pour la détermination de toutes les politiques publiques.

Le texte même de la Constitution et la jurisprudence me conduisent à considérer que la modification envisagée de l'article 1<sup>er</sup> ne changerait rien à l'état du droit. Cela ne gênerait pas davantage le législateur et ne donnerait pas au Conseil constitutionnel un instrument supplémentaire pour contrôler les pouvoirs publics.

Le Conseil constitutionnel ne contrôle pas les lois au regard des conventions internationales, mais la justice civile et administrative le fait, on l'a encore vu récemment

avec « *l'affaire du siècle* », où le juge administratif a condamné l'État au motif qu'il n'avait pas pris les mesures propres à ce que la France respecte la trajectoire de l'accord de Paris. Les conventions internationales sont donc déjà utilisées, à leur place dans la hiérarchie des normes, ici pour juger l'inaction publique de l'État.

Vous m'avez aussi interrogé sur le vocabulaire, c'est-à-dire sur la différence de portée d'une obligation selon qu'on écrit que l'État « *favorise* », « *garantit* », « *agit* », ou encore « *lutte* » pour la préservation de l'environnement et de la biodiversité. Je suis réservé sur l'importance normative que l'on prête à chacun de ces verbes. Le dictionnaire en fait des synonymes, chacun faisant écho et renvoyant à l'autre ; en droit, favoriser, c'est protéger, de même que garantir, sans qu'on puisse en déduire une différence d'impact normatif.

Ce débat avait déjà eu lieu lors de la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, relative à l'égalité entre les femmes et les hommes ; un accord avait été trouvé pour employer le verbe « *favoriser* », avec cet ajout à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution : « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.* » Cependant, le préambule de la Constitution de 1946 dispose déjà que « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ». Le rapprochement des deux textes montre que le Conseil constitutionnel n'établit pas de différence normative entre les verbes « *favoriser* » et « *garantir* » : il ne considère pas que le premier soit moins contraignant que le second.

Avec la Charte de l'environnement, on pourrait penser que la contrainte est encore plus forte puisque le texte pose l'objectif « *l'amélioration* » de l'environnement : améliorer, cela peut sembler encore plus contraignant qu'agir ou que garantir, mais dans ses décisions, le Conseil constitutionnel considère cette notion comme synonyme de celle de protection. C'est pourquoi je crois qu'il ne faut pas accorder une valeur juridique plus contraignante à l'un ou à l'autre de ces termes – sans ignorer que ce n'est pas la même chose sur le plan politique.

Vous m'avez interrogé sur le principe de non-régression, que certains appellent « *effet cliquet* », selon lequel le législateur ne pourrait pas revenir en arrière sur l'état du droit.

Dans sa décision du 10 décembre 2020, saisi de ce motif, le Conseil constitutionnel rappelle que, « *s'il est loisible au législateur [...] de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il [...] ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement* ». Plusieurs politiques publiques sont possibles, au législateur de choisir, mais sans que la voie choisie ne prive le droit énoncé de garanties légales, en l'occurrence le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Le terme « *non-régression* » ne figure pas dans la Charte, mais la chose y est – et s'il est loisible au législateur de modifier les politiques publiques, c'est dans le respect des garanties apportées au principe énoncé par la Charte.

Je crois donc que, juridiquement, cette révision constitutionnelle est inutile. La proposition n'en vient du reste pas de la Convention pour le climat, mais du Président de la République, qui l'avait inscrite dans son projet de révision constitutionnelle en 2018. J'avais dit à l'époque que je trouvais cette révision inutile, je n'ai pas changé d'avis.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Si je vous comprends bien, les termes n'ont pas en droit constitutionnel le même sens qu'en droit civil, où « garantir » implique une obligation de résultat, et non pas seulement une obligation de moyens ?

**M. Dominique Rousseau.** – Effectivement, on parle d'autonomie des significations par discipline juridique, le Conseil constitutionnel prend d'ailleurs souvent le soin de préciser qu'il emploie des termes « *au sens de* » telle disposition constitutionnelle – et la responsabilité n'a pas le même sens en droit constitutionnel, la distinction entre obligations de moyens et de résultat n'y a pas cours.

Dans sa décision du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a-t-il « *favorisé* » ou « *garanti* » la préservation de l'environnement par rapport à la liberté d'entreprendre ? En réalité, le Conseil constitutionnel considère qu'aucun droit n'est absolu, mais que chacun doit être concilié avec les autres droits de même niveau dans la hiérarchie des normes, ce qui emporte qu'il ne peut y avoir d'obligation de résultat pour un droit considéré isolément. Le doyen Vedel prenait cet exemple du droit que le préambule de 1946 reconnaît à chacun d'avoir un emploi – « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* » – qui fonde l'obligation pour le législateur de garantir le droit du travail, mais pas une obligation à ce que chacun ait effectivement un emploi.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Quand bien même la révision constitutionnelle serait inutile sur le plan juridique, comme vous le dites, elle aurait cependant des conséquences négatives sur le cours des choses en juridiciarisant plus encore les relations sociales et en entravant l'activité.

La Charte de l'environnement date de 2004, mais les décisions que vous citez n'ont pas deux ans : est-ce à dire que, pendant plus de quinze ans, cette Charte n'a pas été une source de droit pour le Conseil constitutionnel ? L'idée de réviser la Constitution pour y introduire la protection de l'environnement, elle, a pris corps en 2018 : est-ce parce que le recours à la Charte était trop limité ?

**M. Philippe Bas.** – J'ai beaucoup apprécié cette intervention, votre propos est toujours stimulant, mais je crois que le débat doit se poursuivre sur la question de la portée juridique de cette révision constitutionnelle. Car si elle devait aboutir, le Conseil constitutionnel en chercherait l'effet utile, en postulant que le peuple français ne se s'est pas dérangé pour rien.

Or, s'il est vrai qu'aucun droit n'est absolu, mais qu'il y a des droits à concilier – c'est ce que fait le législateur, sous le contrôle du Conseil constitutionnel – il me semble que, dans sa rédaction actuelle, le texte du projet de loi constitutionnelle est composé de deux parties qui peuvent avoir des effets bien différents sur notre droit.

Une partie me semble ne poser aucun problème pour la conciliation des droits : lorsqu'on écrit que la France « *lutte contre le dérèglement climatique* », on n'oblige à aucun résultat – et si nous luttons comme le faisait la chèvre de M. Seguin, qui s'en trouve dévorée à la fin par le loup, nous aurons fait notre devoir contre le dérèglement climatique tout en échouant et sans que le Conseil constitutionnel puisse y trouver rien à redire. Reste que nous inscririons utilement dans la Constitution un objectif de valeur constitutionnelle qui ne figure pas expressément dans la Charte de l'environnement – cela peut avoir son importance si un dirigeant climatosceptique à la manière de Jair Bolsonaro venait à diriger notre pays.

En revanche, lorsqu'on écrit que la France « *garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique* », la conciliation des droits est placée dans un cadre bien différent. Je ne suis pas convaincu par votre recours à l'exemple de l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, car s'il a fallu alors inscrire dans la Constitution ce

principe d'égal accès aux mandats et aux responsabilités, c'est pour donner une base constitutionnelle qui justifie des mesures favorables aux femmes, lesquelles viennent corriger une situation de fait, elle-même due à l'état de la société – car le principe d'égalité inscrit dans le préambule de la Constitution interdisait jusque-là de telles mesures. Je crois qu'il y a une différence entre « *favoriser* » et « *garantir* ».

Quand, à son article 2, la Charte de l'environnement dispose que « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* » – ce qui inclut le législateur, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé – elle n'oblige pas à grand-chose, car on peut prendre part sans obligation de réussir. Lorsqu'à l'article 6, il est écrit que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable* » et qu'« *à cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* », le texte s'inscrit dans la même logique intellectuelle que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui ne proclame aucun droit sans poser aussitôt les limites de ce droit, à savoir d'autres droit ou l'ordre public. Cet article 6 reste donc dans un monde connu. En revanche, si la France s'engageait à « *garantir* » la préservation de l'environnement et de la biodiversité, on ne pourrait plus guère en tolérer la moindre atteinte à ces derniers, on en ferait un impératif absolu, qui primerait nécessairement les autres droits. J'aimerais être démenti, mais c'est bien ce que cette partie de la révision constitutionnelle me paraît sous-tendre.

**M. Dominique Rousseau.** – La question est de savoir si les verbes utilisés, entre « *garantir* » et « *favoriser* » par exemple, ont une intensité normative différente : je ne le crois pas, parce qu'en réalité, ce qui compte, c'est la conciliation entre les droits. La Charte de l'environnement utilise des verbes apparemment plus contraignants encore que « *garantir* » ou « *favoriser* », par exemple le devoir de prendre part à « *l'amélioration* » de l'environnement, mais cela n'a rien changé au fait que le Conseil constitutionnel contrôle la conciliation opérée entre les divers droits.

Le Conseil constitutionnel a conféré une valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement dès 2006. On débattait jusque-là pour savoir si elle n'était qu'un guide pour l'action publique, sans valeur contraignante. Le Conseil a répondu qu'elle avait valeur de norme contraignante, qui oblige les pouvoirs publics. Le nombre de décisions tient à celui des saisines ; ce n'est qu'à partir de 2010 qu'est venue la question préalable de constitutionnalité, qui a conduit à un recours plus fréquent à la Charte.

Les verbes utilisés dans la Charte ont une intensité plus forte que « *garantir* » et « *favoriser* », mais cela n'a pas empêché le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 décembre 2020, d'accepter qu'on réintroduise les pesticides, car le législateur assortissait cette faculté de garanties : le juge a concilié plusieurs droits. Sa décision aurait-elle été différente si la Charte avait disposé que les politiques publiques « *garantissaient* » un développement durable ? Je ne le crois pas et je pense également que le Conseil aurait pu s'appuyer sur les verbes « *promouvoir* » et « *améliorer* » pour censurer cette réintroduction des pesticides même dérogatoire, puisqu'elle ne saurait « *améliorer* » la préservation de l'environnement et de la biodiversité.

Je comprends le débat politique sur les verbes, mais je pense qu'ils n'ont pas en eux-mêmes une force qui les fasse échapper au contexte dans lequel le juge les interprète. Aujourd'hui, ce qui importe au Conseil constitutionnel, c'est que les politiques publiques protègent la biodiversité et l'environnement en conciliant cette protection avec les autres

droits. Je ne pense donc pas que, sur le plan juridique, il y ait une différence importante entre les verbes « *favoriser* » et « *garantir* ».

Des verbes différents sont d'ailleurs utilisés dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789, mais le Conseil constitutionnel les met sur le même plan, comme autant de droits à concilier les uns avec les autres. Voyez par exemple la conciliation entre le droit de grève et la continuité des services publics. Le droit de grève est-il garanti, ou bien promu ? Il est reconnu par la Constitution, et le Conseil constitutionnel le protège en le conciliant avec les autres droits. Certains de mes collègues considèrent que l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution ne regroupe que des « *neutrons législatifs* », selon la formule de Pierre Mazeaud ; je considère pour ma part que tous les droits énoncés dans la Constitution ont une portée normative, qui s'imposent de ce fait et doivent être conciliés.

Je n'accorde donc pas l'importance juridique que vous accordez à la différence entre les verbes que vous citez. Cette révision me paraît inutile ; ne modifions pas la Constitution pour faire plaisir. Pense-t-on que le Conseil constitutionnel recherchera l'effet utile et qu'il en sera plus attentif au climat, à l'environnement, à la biodiversité ? Il l'est déjà, il vient de nous le rappeler en jugeant que les chartes d'engagement devaient être rédigées non pas seulement avec les représentants des habitants, mais avec toute personne qui le demanderait – je ne suis pas certain qu'en rédigeant l'article 7 de la Charte de l'environnement le Constituant ait eu à l'esprit d'instituer une nouvelle forme de démocratie directe...

Enfin, peut-être le Conseil constitutionnel fait-il un recours plus marqué à la Charte de l'environnement pour montrer que la révision constitutionnelle n'est pas nécessaire ; c'est une hypothèse qui porte sur ses intentions, je préfère me régler sur ses décisions et je ne vois pas ce que cette révision apporterait au droit positif. Mais je suis persuadé ne pas avoir convaincu le président Philippe Bas...

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – L'objectif premier était d'éclairer les travaux de la commission. Nous vous remercions de votre participation.

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

### **Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de Mme Jessica Makowiak, professeur à l'Université de Limoges**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Dans le cadre de l'examen du projet de révision constitutionnelle, nous recevons à présent Mme Jessica Makowiak, professeur à l'université de Limoges, directrice du Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (Crideau) et responsable du master « droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme ».

**Mme Jessica Makowiak, professeur à l'Université de Limoges.** – Merci de votre invitation. La parole que je vous livre n'est pas celle du centre de recherche auquel j'appartiens, mais un point de vue personnel qui n'est pas partagé par certains de mes collègues universitaires. Merci de m'avoir envoyé un questionnaire détaillé : je vais y répondre point par point.

Est-il opportun de réviser la Constitution pour y insérer de nouvelles dispositions relatives à la préservation de l'environnement et de la biodiversité ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique ? Cette question difficile n'appelle pas une réponse binaire. Je vais être très franche : si vous m'aviez posé la question à propos du premier projet, en 2018, je vous aurais répondu clairement que j'y étais défavorable. Sur le principe même d'une révision, mon point de vue n'a guère évolué, même si le projet actuel est meilleur sur la forme et sur le fond. Il apporte notamment quelque chose sur le plan symbolique. Juridiquement, c'est plus compliqué...

J'ai naturellement consulté l'avis du Conseil d'État rendu à son endroit. Il me semble nécessaire de se montrer très prudent sur l'interprétation des termes, car tout dépend de la manière dont le requérant et le juge se saisiraient de cette modification éventuelle de l'article premier. Cela interdit de faire une réponse trop tranchée. De plus, il faut se demander comment le juge constitutionnel articulerait cette nouvelle rédaction avec la Charte de l'environnement. Beaucoup d'incertitudes demeurent...

**M. Philippe Bas.** – Très juste !

**Mme Jessica Makowiak.** – Vous me demandez s'il me semble nécessaire de renforcer les exigences constitutionnelles liées à la protection de l'environnement. Oui, c'est nécessaire : cela ne fait aucun doute dans mon esprit. En 2019, au terme d'une recherche sur le bilan de la question prioritaire de constitutionnalité en matière d'environnement, nous avons appelé le Conseil constitutionnel à faire preuve de plus d'audace dans l'interprétation de la Charte de l'environnement, considérant que le problème n'était pas dans le texte, mais dans ce que le juge constitutionnel en faisait. Nous pensions qu'il aurait pu aller plus loin en combinant, bien plus qu'il ne le faisait alors, les références à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à la Charte et au préambule de la Constitution de 1946. Nous l'invitions aussi à s'appuyer sur le préambule de la Charte, qui fait référence à la conservation de la diversité biologique.

Depuis la remise de notre rapport – et il s'agit là d'une opinion personnelle –, sa jurisprudence a évolué dans un sens plutôt favorable à la protection de l'environnement. Dans une décision prise juste après la remise de notre rapport, il a ainsi jugé que la protection de l'environnement constituait un nouvel objectif de valeur constitutionnelle. Plus récemment, toujours en 2020, il a jugé, en se fondant sur l'article 2 de la Charte, que le législateur ne saurait « priver de garanties légales » le droit à l'environnement consacré à l'article premier.

Je suis donc un peu embarrassée pour trouver des arguments en faveur du projet de révision... En tant que juriste, j'essaie toujours de trouver des arguments pour et contre.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Vous n'êtes pas obligée d'en trouver : vous n'êtes pas l'avocat du projet du Gouvernement...

**Mme Jessica Makowiak.** – Ses apports sont limités. Depuis que la commission Coppens a réfléchi à la Charte de l'environnement, la crise climatique s'est accentuée, les contentieux climatiques se sont multipliés, les enjeux liés à diversité biologique ont pris plus de place.

Cette révision aurait donc au moins un effet symbolique : celui de réitérer l'exigence de protection de l'environnement à l'article premier, à côté des autres valeurs fondamentales de la République. Je dis bien réitérer, puisque cette exigence déjà présente

ailleurs : si le changement climatique ne figure pas nommément dans la Charte, la biodiversité et la protection de l'environnement y sont. Il est vrai qu'en mentionnant le dérèglement climatique, la France serait une sorte de modèle, car très peu de Constitutions dans le monde y font référence.

Une modification de l'article 1<sup>er</sup> est préférable à celle de l'article 34, auquel il n'est pas nécessaire de toucher pour donner au législateur la compétence d'agir pour la protection de l'environnement : il l'a déjà, et l'exerce.

Vous me demandez ensuite si « *garantir* » peut avoir un sens différent de l'utilisation du présent de l'indicatif dans la proposition : « *la France lutte contre le dérèglement climatique* ». Tout le monde n'est pas d'accord dans la communauté des juristes universitaires.

Pour moi, « *garantir* » n'institue pas une obligation de résultat – comme le redoute le Conseil d'État, même si ce dernier est bien conscient que cela ne va pas jusque-là, puisqu'il parle de « *quasi-obligation de résultat* ».

J'ai recherché l'effet que le terme « *garantir* » pouvait avoir dans le préambule de 1946. Les deux incidences illustrent bien qu'il n'entraîne pas d'obligation de résultat : « *la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* », « *[la Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs.* »

Ce verbe a certes un sens juridiquement plus fort que « *favoriser* » – qui ne veut rien dire. « *Agir* » a, quant à lui, un sens beaucoup plus fort. « *Garantir* » implique de tout mettre en œuvre, et donc une obligation de moyens, sans que le résultat soit forcément atteint. Ce qui est très important, c'est l'objet de la garantie. Or il est en l'espèce suffisamment vague, large, pour ne pas entraîner une obligation de résultat.

L'article 2 de la Charte de l'environnement comporte une formulation tout aussi forte – comme l'interprétation qu'en a faite le juge constitutionnel : « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.* » Il n'y a aucune différence de portée juridique entre l'indicatif présent « *lutte contre le changement climatique* » et « *garantit* ».

J'ai des réserves en revanche sur l'objet de la lutte : lutter contre le dérèglement climatique, c'est lutter contre une conséquence, alors qu'il faudrait lutter contre ses causes, soit les émissions de gaz à effet de serre.

Vous me demandez s'il y aurait un sens à distinguer la préservation de l'environnement de celle de la diversité biologique et de la lutte contre le dérèglement climatique. Pour moi, théoriquement, l'environnement inclut tout. Juridiquement, la biodiversité est déjà citée dans le préambule de la Charte. Il n'y a donc pas d'intérêt autre que symbolique à la citer. La définition législative de l'environnement à l'article L.110-1 du code de l'environnement, qui donne une définition de ses composantes, cite expressément la « *diversité biologique* ».

La lutte contre le dérèglement climatique, elle, n'est pas citée dans la Charte. On pourrait donc voir son inscription dans l'article 1<sup>er</sup> comme un apport. Mais si la protection de l'environnement comprend le « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux*

de la santé » et le devoir pour « toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », cela inclut la lutte contre le changement climatique. Dans les composantes de l'environnement citées par le code de l'environnement, figure la « qualité de l'air ».

Si l'on interprète pleinement la charte, il est évident que la qualité de l'air et le climat font partie de l'environnement.

Vous me posez une question plus difficile : quels seraient les effets de cette révision constitutionnelle sur le contrôle de constitutionnalité des lois ? D'autres universitaires sont peut-être plus affirmatifs que moi : je pense, pour ma part, qu'il est difficile de se prononcer. Le juge a une grande marge d'interprétation. Le Conseil constitutionnel l'a montré en n'interprétant pas la Charte comme la doctrine s'y attendait.

Cette modification pourrait entraîner certains effets à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité, mais tout dépend de la façon dont le Conseil constitutionnel articulerait la Charte avec cet éventuel nouvel article premier. À l'occasion d'un contrôle *a priori*, c'est peu probable : aujourd'hui, très peu de lois sont ainsi censurées sur le seul fondement de la Charte. Je ne vois donc pas de raison que cela bouleverse la jurisprudence.

Il en va de même concernant le contrôle de constitutionnalité des conventions internationales, car il faudrait imaginer que la France signe un accord contraire à ses propres engagements internationaux – hypothèse peu crédible.

Vous m'interrogez sur la responsabilité des pouvoirs publics. En la matière, il n'y a rien à craindre de ce texte, qui me semble beaucoup moins exigeant que le droit européen, tel qu'interprété par le juge administratif – les directives européennes fixant, elles, des obligations de résultat en matière de protection de l'environnement. Il est rare, au demeurant, que la responsabilité de l'État soit retenue sur le fondement de principes constitutionnels.

Vous me demandez si certaines dispositions de la charte gagneraient à être précisées quant à leur contenu et leur justiciabilité. J'imagine que vous me demandez cela d'un point de vue textuel, et ne visez pas une précision par le juge...

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – En effet.

**Mme Jessica Makowiak.** – Il me semble totalement inopportun de modifier la Charte de l'environnement. On n'a jamais modifié le préambule de 1946, par exemple.

Cela ne me semble pas utile non plus : ses articles sont clairs, beaucoup plus précis que bien des dispositions du préambule de 1946, telles que le droit au repos ou aux loisirs... Quant à leur justiciabilité, c'est au Conseil constitutionnel de la préciser. C'est ce qu'il a fait, depuis son adoption, au travers des questions prioritaires de constitutionnalité. Les articles 1 à 4 sont invocables, comme l'article 7. Seule question non réglée, celle du principe de précaution édicté à l'article 5. Concernant son préambule, tout le monde doutait de son invocabilité, mais le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à s'appuyer sur ses considérants dans sa décision du 31 janvier 2020.

Le principe de précaution me semble être le principe le plus précisément défini dans la Charte : le plus longuement – mais cela n'est pas forcément gage de précision – mais aussi le plus clairement. Le Constituant a défini à qui incombait cette responsabilité, à savoir les autorités publiques dans leurs domaines d'attribution, ce qui permet concrètement au juge de

faire respecter la répartition des compétences entre ce qui relève de l'État et du pouvoir de police administrative générale du maire. Les conditions de mise en œuvre du principe sont aussi clairement définies : un « *risque de dommage grave et irréversible* » – soit deux conditions cumulatives. Les mesures à mettre en œuvre aussi : l'autorité doit prendre des mesures « *provisoires et proportionnées* ».

Autre point, peut-être le plus difficile : faut-il consacrer au niveau constitutionnel un principe de non-régression ? Cela dépend de l'analyse que l'on fait de la dernière décision du Conseil constitutionnel de fin 2020 à laquelle j'ai fait allusion.

Le Conseil d'État affirme dans son avis – un peu rapidement, à mon sens – que le Conseil constitutionnel refuse, dans cette décision, de consacrer un principe de non-régression. Certes, il ne consacre pas ce principe, mais cette décision constitue pourtant une avancée dans le domaine de la non-régression, en ouvrant des potentialités. Le juge rappelle en effet la liberté du législateur de modifier ou d'abroger des textes antérieurs – liberté à laquelle il est très attaché – tout en affirmant qu'il ne saurait « *priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* », parmi lesquelles figure le droit de l'homme à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Ce qui est nouveau, c'est l'application de cette jurisprudence au domaine de l'environnement. Le Conseil constitutionnel affirme qu'on peut toujours modifier un régime juridique, même constitutionnellement protégé, selon la théorie de « *l'effet artichaut* » : on peut enlever des éléments de ce régime, mais non en toucher le cœur. Il effectue un contrôle assez classique de la proportionnalité de la mesure, en vérifiant que la décision est justifiée par un objectif d'intérêt général et proportionnée à celui-ci. Ce qui est nouveau, c'est la référence à l'article 2 de la Charte, qui dessine une application implicite du principe de non-régression, puisque l'article 2 implique une obligation que l'état de la protection de l'environnement ne subisse pas d'amointrissement.

De mon point de vue, c'est au regard de cet article 2 que le juge peut déjà implicitement censurer d'éventuelles régressions. Il ne me semble donc pas nécessaire de consacrer aujourd'hui un principe de non-régression au niveau constitutionnel.

Il y a d'autres raisons à cela : ce principe ne me semble pas suffisamment mûr ni suffisamment compris. Le juge l'applique déjà au pouvoir réglementaire, puisqu'il est inscrit dans la loi. Le Gouvernement est hostile à une telle consécration. Je ne pense pas que ce principe ait atteint la maturité nécessaire pour être intégré au sommet de la hiérarchie des normes. Mais certains universitaires vous diront le contraire.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Je crois que vos propos ont été si clairs que nous n'avons pas de questions. Vous n'êtes donc pas favorable au principe de la réforme ; si toutefois, il fallait continuer l'analyse, la question de son utilité se maintiendrait...

**Mme Jessica Makowiak.** – Tout à fait, même si je ne pense pas pour autant que les exigences actuelles en faveur de l'environnement suffisent.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Je vous remercie.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*

*La réunion est close à 12 h 40.*

*La réunion est ouverte à 16 h 45*

- Présidence conjointe de MM. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, et Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

**Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice (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 disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est suspendue à 18 h 5.*

*La réunion est reprise à 18 h 30*

**Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits, pour la présentation de son rapport annuel pour 2020 (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 disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 19 h 40.*

**Jeudi 25 mars 2021**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 25.*

**Proposition de loi visant à protéger les jeunes mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les jeunes mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

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

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 15 procède à une simplification rédactionnelle et remédie à une imprécision.

*L'amendement n° 15 est adopté, de même que les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 16 et 17.*

## EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

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

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 12 propose une modification sémantique pour préciser que, dans l'hypothèse où un mineur subit une fellation imposée par l'agresseur, le mineur ne « commet » pas la pénétration, mais « l'exerce ».

Je me suis moi aussi interrogée sur l'emploi de ce terme, notamment à la suite de l'audition du juge Édouard Durand, mais je suis arrivée à la conclusion, après avoir examiné la manière dont est rédigé le code pénal, qu'il est employé dans ce cadre de manière parfaitement neutre. Il renvoie simplement au fait d'accomplir un acte, sans connotation de culpabilité.

C'est pourquoi je suis défavorable à cet amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 2 a déjà été repoussé par la commission lors de l'adoption de son texte ; il est donc contraire à sa position.

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

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 7 propose de supprimer l'exigence d'une relation d'autorité de droit ou de fait pour caractériser les infractions de viol incestueux ou d'agression sexuelle incestueuse. Cette condition me paraît pourtant indispensable pour déterminer qui est l'auteur de l'infraction. Avis défavorable.

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

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 3 a le même objet que l'amendement n° 2 que nous avons examiné précédemment. Par cohérence, avis défavorable.

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

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 5 vise à supprimer l'écart d'âge de cinq ans pour le crime de viol sur mineur de 15 ans et pour le délit d'agression

sexuelle sur mineur de 15 ans. Il est contraire à la position de la commission. Par conséquent, l'avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 11 prévoit de qualifier automatiquement de viol ou d'agression sexuelle les relations qu'un majeur pourrait avoir avec un mineur jusqu'à 18 ans si le mineur est particulièrement vulnérable en raison d'une maladie, d'une infirmité, d'un handicap ou d'un état de grossesse. Je comprends l'intention généreuse qui anime les auteurs de cet amendement : ils souhaitent protéger davantage les mineurs handicapés.

Cependant, fixer un seuil d'âge en cas de handicap mental est très contestable : souvent, l'âge n'a aucune signification. Par ailleurs, en cas de handicap physique, pourquoi empêcher une relation sexuelle consentie ? L'avis est donc défavorable.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – On parle ici de viol ou d'agression sexuelle !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Le viol d'une personne en situation de handicap physique pourra bien évidemment être sanctionné. En ce qui concerne le handicap mental, la référence à un seuil d'âge paraît effectivement peu pertinente.

**M. Arnaud de Belenet.** – Je suivrai l'avis de Mme le rapporteur, mais j'avais moi-même envisagé de déposer des amendements sur ce sujet. J'y ai renoncé, parce qu'en droit, l'aggravation des peines est presque systématique lorsque l'infraction concerne des personnes en situation de handicap. Pour autant, je remercie les auteurs de cet amendement parce qu'ils visent un aspect intéressant du problème.

Je prendrai la parole en séance publique sur l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi parce qu'il me semble important que la question des personnes handicapées, qui sont particulièrement touchées par les viols et les agressions sexuelles, soit évoquée lors de nos débats, ce qui n'a pas été le cas dans la discussion générale.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Je vous rappelle qu'en première lecture notre collègue Philippe Mouiller avait déposé un amendement sur cette question. Nous en avons donc débattu. C'est un sujet qui mérite effectivement une réflexion approfondie.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Il me semble qu'il y a une confusion. Je disais d'ailleurs dans la discussion générale que j'étais très inquiète du sort de cette nouvelle législation du fait de la complexité qu'elle crée.

La proposition de loi crée une nouvelle grille – le mot n'est pas heureux, veuillez m'en excuser – de constitution et de constatation des infractions sexuelles selon les âges des victimes ou des auteurs. Nous aurons donc un seuil de 15 ans. Prendre en compte le handicap, comme le prévoit cet amendement, signifie que ce seuil n'a pas lieu d'être dès lors que la victime est vulnérable. Il s'agit donc d'une protection supplémentaire.

Tel est le sens de cette rédaction, mais évidemment, la majorité sénatoriale prendra ses responsabilités.

**Mme Dominique Vérien.** – Cet amendement pose quand même un problème en cas de relation consentie, puisqu’il tend à assimiler à un viol toute relation sexuelle lorsqu’une des deux personnes est vulnérable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 11.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L’amendement n° 14 concerne le même sujet. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 14.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L’amendement n° 6 vise à considérer automatiquement comme un viol tout rapport sexuel tarifé entre un majeur et un mineur jusqu’à 18 ans. Je comprends l’intention des auteurs de cet amendement de prévoir une peine plus dissuasive face au phénomène de la prostitution des mineurs qui est en expansion, mais la question n’est pas aussi simple.

Vous noterez en effet que le texte vise à protéger les mineurs de 15 ans, en fixant des règles de droit dérogatoires qui tiennent compte de leur vulnérabilité et de leur manque de discernement. L’adoption de cet amendement aboutirait à traiter tous les mineurs de la même manière sans distinguer la situation du jeune de 17 ans et demi de celui qui en a 12, ce qui me paraît contestable.

Je note également que l’achat d’acte sexuel auprès de mineur est déjà réprimé par le deuxième alinéa de l’article 225-12-1 du code pénal, issu de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. Une peine de trois ans d’emprisonnement est prévue et l’article 1<sup>er</sup> bis E de la proposition de loi propose de porter cette peine à cinq ans d’emprisonnement.

L’adoption de cet amendement poserait un problème en ce qu’il créerait une double incrimination pour les mêmes faits. Sur le fond, il est permis de s’interroger sur les raisons qui nous conduiraient à passer de trois ans d’emprisonnement – c’est la peine adoptée par la majorité socialiste en 2016 – à vingt ans de réclusion criminelle aujourd’hui. Il convient de conserver une proportionnalité dans les peines que nous prévoyons et je doute que celle-ci soit assurée avec cet amendement. Avis défavorable.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Vous pourrez en discuter en séance avec la ministre qui portait le texte, notre collègue Laurence Rossignol, lequel est devenu la loi de 2016 sur le système prostitutionnel !

Je note quand même un paradoxe : vous ne pouvez pas, d’une part, dire que cette infraction est déjà punie et que ce n’est pas la peine d’y revenir, d’autre part, voter la mesure d’âge de 15 ans prévue dans la proposition de loi et ne pas proposer d’abroger la loi de 2016. Quelque chose m’échappe dans votre raisonnement !

Ensuite, il ne faut pas considérer qu’il existe une automaticité. Le *quantum* de peine signifie que le magistrat évalue la situation : la sanction sera donc différente s’il s’agit d’un enfant de 12 ans ou de 17 ans.

Je trouve votre raisonnement spécieux, ce qui me paraît dommage, parce qu’au fond rien ne justifie de fixer un seuil à 15 ans. Un mineur est un mineur !

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

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 13 porte sur le même sujet. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.*

#### **Article 4 quater**

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 1 propose de rendre imprescriptibles les crimes sur mineurs. Cette position est contraire à celle de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.*

#### **Article 7**

*Les amendements n<sup>os</sup> 8 et 9 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 10 prévoit qu'en cas de suspicion d'inceste le juge aux affaires familiales (JAF) soit saisi sans délai et qu'il statue sous huit jours sur la suspension des droits de visite et d'hébergement du parent mis en cause. Aucune poursuite pour non-présentation d'enfant ne pourrait être engagée pendant la durée de l'enquête préliminaire.

Je rappelle que l'article 378 du code civil permet déjà aux juridictions de retirer l'autorité parentale en cas de condamnation d'un parent pour un crime ou délit commis sur la personne de leur enfant. Avant la condamnation, l'article 378-1 du même code permet au parquet de saisir le tribunal pour statuer sur le retrait de l'autorité parentale d'un parent dont le comportement mettrait en danger la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant.

Lorsqu'il faut protéger un enfant en urgence, le juge pénal n'est pas démuni, puisqu'il peut ordonner un placement sous contrôle judiciaire prévoyant une interdiction pour le parent suspecté de rencontrer la victime ou de se rendre en certains lieux.

Je crois donc que l'autorité judiciaire, au civil comme au pénal, dispose déjà des moyens d'agir avec célérité pour protéger les mineurs victimes d'inceste. Il ne me paraît donc pas nécessaire d'ajouter ce nouveau dispositif.

Je note, pour terminer, que l'amendement présente un défaut de cohérence : dès le début de l'enquête préliminaire, le JAF serait saisi ; il pourrait fort bien décider de préserver les droits du parent mis en cause s'il estime que les accusations portées contre lui sont vraiment trop ténues et peu étayées. Or l'autre parent pourrait décider malgré tout de ne pas présenter l'enfant sans encourir la moindre poursuite, et ce pendant toute la durée de l'enquête préliminaire. On se demande à quoi servirait la saisine du juge si l'autre parent peut de toute façon décider de ne pas présenter l'enfant. On voit bien les abus qui pourraient se produire en cas de climat familial conflictuel. L'avis est donc défavorable.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Cet amendement vise les cas, rares en pratique, où un enfant fait état de faits incestueux. Il nous semble important de prévoir une réponse judiciaire visant l'exercice du droit de visite et d'hébergement – la question n'est pas

du tout l'autorité parentale –, de manière que l'enfant ne soit plus en contact avec le parent potentiellement incestueux. Évidemment, vous pourrez me dire que l'enfant raconte peut-être des histoires, mais il faut assumer un tel discours ! En ce qui nous concerne, nous voulons renforcer la protection des enfants.

De manière générale, je regrette profondément que la commission ait systématiquement rejeté plusieurs propositions pertinentes que nous faisons, alors même que vous les avez finalement acceptées, car elles étaient soutenues par le Gouvernement ou les associations. Ce que vous allez voter en séance aujourd'hui, vous le refusez il y a encore peu de temps ! Je suis venue par courtoisie à cette réunion, mais je ne me faisais aucune illusion, nos amendements étant toujours refusés.

Nous nous abstiendrons sur ce texte, mais j'estime que ce n'est pas du bon travail. J'en ai parlé avec Mme le rapporteur, avec laquelle j'ai des rapports courtois et agréables. La commission a toujours refusé les progrès, sauf des dispositions très ponctuelles. Cela pourrait presque être qualifié de sectarisme !

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Je conviens que le délai très court dont nous avons disposé pour étudier les amendements ne m'a peut-être pas permis de vous exposer ma position de manière suffisamment approfondie.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Le résultat aurait été le même si vous aviez disposé de plus de temps. La commission accuse un retard incroyable sur ce texte !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Certaines évolutions du texte, notamment l'introduction de l'écart d'âge, expliquent que la commission ait pu accepter en deuxième lecture, des dispositions rejetées en première lecture.

En ce qui concerne l'amendement, la suspicion ne suffit pas à saisir automatiquement le JAF. Il faudrait réfléchir à un mécanisme allant dans le sens souhaité par l'amendement, mais organisé différemment. Nous devons éviter la complexité.

**Mme Dominique Vérien.** – Je voudrais rappeler à notre rapporteur la discussion que nous avons eue avec Ghislaine Pieux, adjoint au maire de la ville de Sens : dans l'Yonne, deux jeunes filles sont allées au commissariat ou à la gendarmerie avec leur mère pour porter plainte pour des faits incestueux et les policiers ou les gendarmes les ont renvoyées chez elles ! Si un juge aux affaires familiales avait été saisi, il n'aurait pas agi de la sorte.

**Mme Muriel Jourda.** – Comment les choses se passent-elles en pratique ? Lorsqu'il y a une plainte au sujet d'une agression sexuelle commise par un parent, souvent le père, une procédure peut être mise en œuvre rapidement, si elle ne l'est pas déjà. Le juge aux affaires familiales dispose de peu d'éléments et il lui est difficile de prendre une décision. Dans ces cas-là, l'autre parent, souvent la mère, prend parfois la responsabilité de ne pas présenter les enfants. Le père peut alors porter plainte, mais le procureur mettra cette plainte sous le boisseau dans l'attente de l'issue de la procédure pénale.

Si cette procédure révèle qu'il n'y avait pas d'infraction et qu'il y avait une intention malveillante de la part de la mère – cela arrive –, celle-ci sera poursuivie. Si l'infraction est constituée, la mère ne sera pas poursuivie. S'il n'y a pas d'infraction pouvant être caractérisée, mais que la bonne foi de la mère n'est pas mise en cause, elle ne sera pas non plus poursuivie.

Tout cela est très factuel et il n'y a rien d'automatique, mais il n'existe de toute façon aucune solution automatique en la matière, car les situations sont très différentes. De manière générale, les choses se passent avec bon sens – on attend que la procédure soit terminée pour savoir si la mère pouvait ne pas présenter les enfants.

**Mme Dominique Vérien.** – L'amendement ne prévoit pas de disposition automatique : le procureur en réfère au juge aux affaires familiales, c'est-à-dire une personne formée à ces questions, qui décide.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.*

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup> bis B</b> <b>Coordinations et délit d'atteinte sexuelle</b>		
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	15	<b>Adopté</b>
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	16	<b>Adopté</b>
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	17	<b>Adopté</b>

*La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Création de nouvelles infractions de crime sexuel sur mineur</b>		
M. BELIN	4	<b>Demande de retrait</b>
Mme de LA GONTRIE	12	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	2	<b>Défavorable</b>
Mme de LA GONTRIE	7	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	3	<b>Défavorable</b>
Mme de LA GONTRIE	5	<b>Défavorable</b>
Mme de LA GONTRIE	11	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	14	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	6	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	13	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 4 quater</b> <b>Prescription des crimes et délits sexuels sur mineurs</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme MEUNIER	1	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b> <b>Peine complémentaire d'interdiction d'exercer une activité au contact des mineurs</b>		
Mme MEUNIER	8	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme MEUNIER	9	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme de LA GONTRIE	10	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 17 h 50.*

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Mardi 23 mars 2021****- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -***La réunion est ouverte à 12 h 15***Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe se réunit au Sénat le mardi 23 mars 2021.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de Mme Françoise Dumont, sénatrice, rapporteur pour le Sénat, et de Mme Justine Benin, députée, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Nous sommes réunis pour examiner les dispositions restant en discussion de la proposition de loi rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.

**Mme Justine Benin, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de loi rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe est placée sous le signe du consensus et de la complémentarité entre nos deux assemblées, et ce dès sa rédaction : elle avait été déposée conjointement par notre collègue Dominique Théophile au Sénat et par mes soins à l'Assemblée nationale. Je remercie d'ailleurs mon groupe politique de l'avoir inscrite à son ordre du jour réservé de l'Assemblée nationale. Cette œuvre collective a été utilement travaillée et enrichie par les deux chambres, avec le même souci d'apporter une réponse concrète aux dysfonctionnements des services publics de l'eau potable et de l'assainissement en Guadeloupe.

Ce bon travail, réalisé de surcroît dans la célérité, était cependant nécessaire. Nous devons ce travail sérieux et objectif à l'ensemble des Guadeloupéens, qui subissent depuis des années une situation inique aux lourdes conséquences sociales, économiques, environnementales et sanitaires – nous le leur devons toujours, d'ailleurs.

Je formule donc le vœu que le consensus persiste au sein de cette commission mixte paritaire afin que le texte puisse être adopté rapidement. Si j'en juge par l'engagement remarquable de mon homologue rapporteur pour le Sénat, les dernières étapes de la procédure parlementaire ne seront pas un obstacle.

Conscientes de notre responsabilité, Françoise Dumont et moi avons en effet travaillé dans ce même esprit constructif pour élaborer une proposition commune. Je dois admettre que ce fut très facile puisque nos assemblées avaient déjà fortement convergé. En particulier, le compromis trouvé avec le Gouvernement à l'Assemblée nationale sur la question des dettes a été conservé par le Sénat. Les sénateurs ont apporté une souplesse utile au fonctionnement du comité syndical, complété la composition de la commission de surveillance et renforcé les prérogatives de celle-ci. Je suis bien évidemment favorable à l'ensemble de ces dispositions, notamment à la dernière, car la nécessité d'associer les usagers à la nouvelle gouvernance est impérieuse : c'est la condition *sine qua non* pour apaiser la défiance et la rancœur nourries par des années de défaillances de gestion.

Permettez-moi de réitérer ma reconnaissance particulière à mon homologue Françoise Dumont. Je tiens à vous remercier, chère collègue, d'avoir soutenu ce texte si important pour la Guadeloupe. Vous avez compris les enjeux du territoire, et il est juste de vous en remercier au nom de nos concitoyens guadeloupéens.

Je veux saluer avec respect les élus de Guadeloupe qui, tous, sont conscients du caractère exceptionnel de la problématique que nous allons résoudre. Cela vaut tant pour les élus nationaux – je pense à mon collègue Olivier Serva, ici présent et que je remercie –, qui ont su prendre leurs responsabilités pour ne pas politiser un sujet qui nous dépasse tous, que – et surtout, oserais-je le dire – pour les élus locaux.

Ce n'est pas une loi de dépossession, c'est une loi de justice et d'efficacité : pour reconnaître le rôle du département et de la région, qui investissent massivement depuis des années, et asseoir le rôle des intercommunalités, lesquelles pourront désormais compter sur une gouvernance efficace au service des citoyens. Tout cela ne se fera pas sans l'accompagnement de l'État, le Gouvernement en est conscient, et nous saurons le lui rappeler en séance publique.

Au nom de la Guadeloupe, je vous remercie d'avance pour votre soutien.

**Mme Françoise Dumont, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – En premier lieu, je tiens à remercier Justine Bénin, signataire et rapporteure du texte, ainsi que mon collègue Dominique Théophile pour l'ensemble du travail qu'ils ont réalisé sur ce sujet ô combien important pour le quotidien des Guadeloupéens.

Nos deux assemblées partagent aujourd'hui un objectif commun : celui d'apporter une solution que nous espérons pragmatique et efficace au problème persistant de l'accès de nos concitoyens guadeloupéens à l'eau potable.

Le Sénat ne pouvait ainsi qu'accueillir favorablement ce texte, déposé par ma collègue rapporteure de l'Assemblée nationale. Les difficultés en la matière sont connues de longue date, et il n'était pas acceptable de laisser perdurer un *statu quo* laissant nos compatriotes dans une telle situation. La proposition de loi que nous examinons ce matin pose, je le crois, un premier jalon en ce sens, en unifiant la gouvernance de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement en Guadeloupe.

Je voudrais à présent vous présenter en quelques mots les modifications que le Sénat a apportées au texte afin d'en améliorer l'opérationnalité.

Sur l'article 1<sup>er</sup>, qui concerne la création du syndicat mixte et son fonctionnement, le Sénat a souhaité enrichir le texte d'assouplissements auxquels je suis particulièrement attachée. Ainsi, il me semble important de permettre à de nouveaux membres qui souhaiteraient bénéficier à l'avenir des apports d'une telle mutualisation des coûts d'intégrer le syndicat mixte par une procédure plus souple qu'une modification législative. Bien encadrée dans la rédaction adoptée par le Sénat, cette souplesse me semble de bon sens et à même de recueillir un large consensus.

Nous avons également prévu la possibilité pour le comité syndical de décider, à l'unanimité des membres, de déroger à la clé de répartition des contributions financières. Cette modification permettra d'assouplir une disposition qui aurait pu conduire à rendre inutilement complexe le fonctionnement de la future structure et à bloquer des investissements nécessaires à la remise en état du réseau.

Par ailleurs, le Sénat a adopté, sur l'initiative de nos collègues Victoire Jasmin et Victorin Lurel, un amendement permettant au syndicat mixte nouvellement créé d'étudier la faisabilité d'une tarification sociale de l'eau. Cette possibilité pourrait ouvrir une réflexion intéressante pour les Guadeloupéens, compte tenu des réalités économiques et sociales locales.

Sur l'article 2, qui vise à instaurer une commission de surveillance, le Sénat a souhaité en parfaire la composition et en fluidifier le fonctionnement. Ainsi, nous nous sommes attachés à y assurer une meilleure représentation des élus locaux. Le Sénat a souhaité renforcer les prérogatives de cette commission et de son président en prévoyant, en particulier, l'obligation d'une audition annuelle du président du comité syndical. Le Sénat a également adopté un amendement de nos collègues socialistes qui complète utilement les obligations du comité syndical vis-à-vis de la commission de surveillance.

Ces mesures contribuent à clarifier les compétences de chacun dans la gouvernance du futur syndicat mixte et à simplifier les procédures.

Vous le voyez, mes chers collègues, le Sénat a inscrit ses travaux dans un esprit de dialogue comme de concertation. Le texte que notre commission mixte paritaire examine aujourd'hui, enrichi des apports du Sénat, est équilibré et introduit des souplesses bienvenues. Il me semble de nature à recueillir un large consensus. Pour conclure, je forme donc le vœu que nous aboutissions aisément à un accord sur ce sujet crucial pour le quotidien de nos concitoyens guadeloupéens.

**M. Olivier Serva, député.** – Je me félicite de cette belle avancée et du consensus auquel nous sommes parvenus.

Permettez-moi de porter à votre attention une remarque émanant du conseil départemental et du conseil régional de Guadeloupe. L'article 3 prévoyait que l'État compense les charges liées à la gestion d'eau potable et d'assainissement, à hauteur de 25 % pour le département et 25 % pour la région. Même si ce n'est pas le lieu d'en débattre, je veux dire ici que le ministre s'est engagé à ne pas alourdir le budget des collectivités territoriales du fait de ces dépenses nouvelles.

**M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur.** – Je félicite les rapporteurs de leur travail sur ce texte très important pour nos compatriotes guadeloupéens, qui permettra, je l'espère, d'aboutir à une rédaction commune. Cependant, j'en appelle à la vigilance : la solution

retenue par la présente proposition de loi n'est qu'une première étape, certains territoires rencontrant d'énormes problèmes alors, pourtant, que la gouvernance de l'eau et de l'assainissement y est unifiée. Plus largement, nous devons nous tenir en alerte sur le sujet de l'accès à l'eau car, selon les estimations des spécialistes, à l'horizon de 2050, les ressources en eau auront diminué à hauteur de 25 %. Les territoires ultramarins, qui seront parmi les premières victimes de ce phénomène de raréfaction de la ressource, auront grand besoin de la solidarité nationale et européenne en la matière.

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Monsieur Serva, pour répondre à votre préoccupation, la suppression de l'article 3 à l'Assemblée nationale a répondu à la nécessité de lever le gage financier, qui conditionnait la recevabilité du texte, associé à la création du syndicat mixte ouvert par l'initiative parlementaire.

Indépendamment de la présente proposition de loi, la participation financière de l'État sera toujours possible, dès lors que le Gouvernement y consent.

**M. Olivier Serva, député.** – Je vous remercie de votre réponse. Je souhaite donc que le Gouvernement tienne ses engagements à l'occasion du prochain projet de loi de finances.

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

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

#### *Article 2*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### *Titre*

*Le titre de la proposition de loi est adopté dans la rédaction du Sénat.*

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.*

*La réunion est close à 12 heures 30.*

*La réunion est ouverte à 12 h 45*

### **Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention se réunit au Sénat le mardi 23 mars 2021.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de M. Christophe-André Frassa, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de Mme Caroline Abadie, députée, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Caroline Abadie, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je remercie le Sénat de son accueil et je veux immédiatement inscrire mon propos introductif dans l'esprit de concorde et de responsabilité qui a depuis le départ prévalu dans l'examen de cette proposition de loi. Cet état d'esprit se traduit notamment par une convergence de vues entre mon homologue du Sénat et moi-même. Cela devrait, je l'espère, nous permettre de parvenir facilement à un accord au cours de cette réunion.

Les députés se sont penchés sur le texte adopté par le Sénat et nous nous sommes inscrits dans la continuité de son travail. D'ailleurs, nous avons, au cours de nos débats, confirmé les choix effectués avant nous par les sénateurs.

Respectant le dispositif envisagé, nous avons adopté quelques modifications au cours de l'examen en séance publique. Au-delà des amendements d'ordre rédactionnel, nous avons entériné cinq changements qu'il me semble important de vous présenter aujourd'hui.

Tout d'abord, si nous avons bien sûr conservé l'ergonomie générale de la procédure en trois étapes, nous avons fait le choix de clarifier le début du texte pour mieux distinguer l'étape de la recevabilité de la requête, puis celle du travail du juge sur le bien-fondé de ladite requête.

Nous avons également ajouté des précisions quant aux critères de recevabilité des nouvelles requêtes qui seraient formulées par un même détenu. Le texte précise dorénavant qu'à peine d'irrecevabilité aucune demande ne peut être formée tant qu'il n'a pas été statué par le juge des libertés et de la détention (JLD) ou le juge de l'application des peines (JAP) sur une précédente demande ou, si le juge a déjà statué sur cette dernière en la jugeant infondée, tant qu'un élément nouveau ne caractérise pas les conditions de détention mises en cause par la personne détenue. Cet élément de précision me paraît important pour éviter d'engorger nos juridictions avec des demandes en doublon.

Par ailleurs, afin d'améliorer la lisibilité du dispositif proposé, nous avons choisi d'insérer les délais au sein même des étapes qui sont précisément décrites par l'article unique de cette proposition de loi. Il m'était en effet apparu, au cours de mes auditions, que les délais n'étaient pas suffisamment compris par mes interlocuteurs et, s'agissant d'une voie de recours pour des situations graves et devant être traitées rapidement, il me semble particulièrement important d'apporter davantage de clarté à la temporalité du déroulement de cette procédure.

Les députés ont également choisi de préciser que l'administration pénitentiaire, lorsqu'elle prend des mesures dans le délai imparti pour améliorer les conditions de détention, doit également informer le juge des mesures prises. Il s'agit là de garantir la fluidité de l'information et, ainsi, de favoriser la rapidité du traitement des situations.

Un dernier point enfin, et non des moindres, nous avons précisé les délais applicables à l'ensemble des appels possibles. En effet, si le texte initial précisait que le juge

doit statuer en appel dans un délai de quinze jours dans le cas où un appel émanant du ministère public est déposé dans les vingt-quatre heures suivant la décision du juge, rien n'était dit sur les autres types d'appels. Or, l'appel est, à mes yeux, une partie importante du dispositif prévu, car il constitue un élément essentiel du caractère effectif de cette nouvelle voie de recours.

Il nous a donc semblé nécessaire que les autres délais d'appel soient également prévus de manière explicite dans ce texte, d'autant plus qu'il implique deux juges d'appel – la chambre de l'instruction et la chambre de l'application des peines –, qui ne sont pas tout à fait soumis aux mêmes règles de droit commun. Le texte prévoit ainsi dorénavant que l'appel est interjeté dans les dix jours suivant la décision du juge et que l'affaire doit être examinée dans un délai d'un mois.

Voilà, mes chers collègues, le résultat des travaux de l'Assemblée nationale sur cette proposition de loi. Ils s'inscrivent, je le répète, dans la droite ligne des votes du Sénat, et je n'ai aucun doute sur le fait que les quelques corrections et précisions que nous devrions entériner aujourd'hui nous permettront d'adopter unanimement un texte commun.

Pour conclure, je voudrais dire que je suis convaincue de la portée et de l'effectivité de la nouvelle voie de recours que nous créons par cette proposition de loi. C'est un texte court, mais d'importance, qui vient marquer une nouvelle étape dans l'amélioration des conditions de détention.

**M. Christophe-André Frassa, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Déposée le 11 février dernier, la proposition de loi de François-Noël Buffet tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention a bénéficié d'un calendrier d'examen particulièrement rapide : adoptée par le Sénat le 8 mars, elle a été examinée par l'Assemblée nationale le vendredi 19 mars et la commission mixte paritaire se tient quatre jours plus tard.

Sur ce texte qui touche aux droits fondamentaux, il convenait en effet d'aller vite. Le Conseil constitutionnel nous avait donné jusqu'au 1<sup>er</sup> mars pour introduire dans notre législation un recours effectif permettant aux détenus de faire constater leurs conditions indignes de détention afin qu'il y soit mis fin. Cette date-butoir ne pourra être tenue, mais l'initiative du président Buffet nous aura au moins permis de répondre à cette exigence constitutionnelle dans un délai aussi rapproché que possible.

Ce texte est le fruit d'un travail réalisé en bonne intelligence avec la Chancellerie et l'Assemblée nationale. Les modifications apportées au texte à l'initiative de la rapporteure Caroline Abadie, avec laquelle j'ai eu le plaisir d'échanger, ont permis d'en améliorer la rédaction et d'apporter plusieurs précisions utiles.

Je note en particulier la disposition selon laquelle seraient déclarées irrecevables des requêtes successives présentées par un même détenu, en l'absence d'élément nouveau. Cette précision devrait contribuer à éviter un usage abusif de cette procédure qui aurait pu dégrader les conditions d'activité des juges des libertés et de la détention et des juges de l'application des peines.

Il est également intéressant d'avoir enserré l'appel dans des délais, cette mesure étant cohérente avec la manière dont ont été conçues les autres étapes de la procédure : lorsqu'un détenu souffre de conditions indignes de détention, il convient qu'une décision soit rendue rapidement par l'autorité judiciaire, en première instance comme en appel.

L'Assemblée nationale a préservé les grands équilibres du texte, qui ouvre une nouvelle voie de recours, sans créer un droit automatique à la remise en liberté, ce à quoi nous étions attachés. Différentes mesures pourront être étudiées par l'administration pénitentiaire, puis par le juge, à commencer par le transfèrement dans un établissement moins occupé.

Dans ces conditions, je crois que nous pouvons sans difficulté nous rallier au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, sous réserve de quelques modifications rédactionnelles mineures.

Il appartiendra ensuite aux magistrats et à l'administration pénitentiaire de faire vivre cette nouvelle procédure, qui ne suffira pas à elle seule, bien évidemment, à résoudre le problème des conditions de détention. Il nous faudra continuer pendant encore plusieurs années, je crois que nous en sommes tous convaincus, à investir dans la rénovation et dans l'agrandissement de notre parc pénitentiaire et continuer à recruter des surveillants et des conseillers d'insertion et de probation afin de changer les conditions concrètes de détention.

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Je constate que les rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale se sont mis d'accord sur une rédaction commune. Nous sommes toutefois saisis par Jean-Pierre Sueur de trois propositions de rédaction.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – Aujourd'hui encore, 800 détenus dorment sur des matelas à même le sol dans des cellules où s'entassent trois ou quatre personnes. Par conséquent, il est très important que nous examinons cette proposition de loi, mais il est aussi très important que ce texte soit efficace. Je souhaite comme vous, madame la rapporteure, que nous obtenions l'unanimité, mais je crains que nous n'y arrivions pas.

En effet, il me paraît profondément étrange que les propositions faites par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté n'aient été prises en compte ni au Sénat ni à l'Assemblée nationale. Je ne le comprends pas parce que cette institution est évidemment l'instance la plus compétente pour s'exprimer sur de tels sujets.

C'est pour cette raison que j'ai déposé trois propositions de rédaction. Leur adoption pourrait conduire le groupe Socialiste, écologiste et républicain du Sénat, même s'il s'agit d'une position *a minima*, à approuver la proposition de loi.

À notre sens, il conviendrait d'abord de dénoncer la carence du Gouvernement. C'est cette carence qui a conduit François-Noël Buffet à déposer cette proposition de loi. Le Conseil constitutionnel avait donné un temps largement suffisant au Gouvernement pour réagir. Or celui-ci n'a rien fait, si ce n'est déposer un amendement à l'occasion de l'examen du projet de loi sur le Parquet européen et la justice pénale spécialisée, qui n'avait aucune chance d'aboutir en raison des règles de la procédure parlementaire, ce que le Gouvernement savait fort bien.

Ensuite, la rédaction qui nous est proposée place l'administration pénitentiaire dans une position où elle est, dans un premier temps, juge et partie, le juge n'intervenant qu'ensuite.

Alors que le texte ne donne pas de précisions en la matière, le transfèrement pourrait devenir la solution de facilité. En effet, si un détenu qui dort sur un matelas est transféré à 500 kilomètres, il est évident qu'un autre détenu sera sur le même matelas peu de temps après... Telle est malheureusement la réalité !

Cette proposition de loi ne permet pas de répondre à la question de la surpopulation carcérale, alors que la Cour européenne des droits de l'homme a justement condamné la France sur ce point. Nous avons déposé des amendements à ce sujet, que je ne reprends pas ici. Notre rapporteur, Christophe-André Frassa, nous avait répondu qu'il fallait construire de nouvelles prisons, mais le problème n'est pas là, même si je n'y suis pas opposé, car malheureusement plus on construit de prisons, plus elles sont surpeuplées ! Il faut plutôt rénover les prisons existantes, en particulier celles où les conditions de détention sont indignes, et surtout développer les alternatives à la détention. Pendant le premier confinement, le nombre de détenus a baissé de plusieurs milliers – l'un des rares effets positifs de cette crise... –, ce qui n'a pas empêché la société de fonctionner.

Enfin, à entendre certaines interventions, je vois déjà poindre une crainte, celle que la loi s'applique trop et que les détenus fassent usage de ce droit. Ne commençons pas par avoir peur d'un droit, lorsque nous le créons ! Un tel droit doit pouvoir s'exercer pleinement.

Pour conclure, je répète qu'il est incompréhensible de ne pas inclure dans ce texte les préconisations de l'Observatoire international des prisons et de la Contrôleure générale des lieux de privations de liberté.

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Je vous invite à nous présenter vos trois propositions de rédaction.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – La proposition de rédaction n° 1 permet d'acter le fait qu'il ne peut pas y avoir de transfèrement avant qu'un juge ne prenne une décision. Encore une fois, le transfèrement ne doit pas être une solution de facilité.

**Mme Cécile Untermaier, députée.** – Cette proposition de loi crée un nouveau droit, mais il faut que celui-ci soit effectif et cela ne peut pas se faire si le juge judiciaire est en quelque sorte effacé au profit de l'administration pénitentiaire.

L'administration pénitentiaire n'a pas à trancher un litige qui oppose un détenu à l'État au titre de la dignité des conditions de détention. Je suis donc très favorable à cet amendement, même si, en tant que suppléante, je n'ai pas le droit de vote dans cette commission.

Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale avait déposé des amendements qui allaient dans le même sens, non pas pour nous opposer au texte, mais pour en améliorer le dispositif. Le plus important est de faire en sorte que ce nouveau droit ne soit pas dévoyé : il ne faut pas que la menace du transfèrement détourne les détenus de l'exercice de ce droit. C'est notre principal sujet de préoccupation. Si nous pouvions trouver un accord pour lever le doute sur le transfèrement, ce serait une belle avancée. Certes, le garde des sceaux a indiqué lors des débats que le transfèrement ne serait pas prioritaire, mais il faudrait que nous inscrivions plus clairement cet aspect des choses dans le texte.

*La proposition de rédaction n° 1 n'est pas adoptée.*

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – La proposition de rédaction n° 2 prévoit qu'en cas de transfèrement l'administration pénitentiaire apporte toute garantie utile que les conditions nouvelles de détention du requérant sont conformes au respect de sa dignité.

Cette proposition reprend au mot près un amendement déposé par Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale et vice-présidente

de notre commission mixte paritaire, dont tout le monde connaît la sagesse et l'influence. Je ne doute donc pas que cette proposition de rédaction sera adoptée...

*La proposition de rédaction n° 2 n'est pas adoptée.*

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – Le transfèrement constitue l'une des mesures possibles pour répondre à des conditions de détention indignes. Nous n'y sommes évidemment pas opposés, mais ce n'est en aucun cas un remède miracle.

La proposition de rédaction n° 3 prévoit qu'en cas de transfèrement sont prises en compte des considérations concrètes pour le requérant, et pas seulement la vie privée et familiale, comme inscrit à ce stade dans le texte : il s'agit des droits à la réinsertion, à la santé et à la défense.

**Mme Cécile Untermaier, députée.** – Je soutiens fermement cette proposition. Durant les débats, il a été dit qu'il serait tenu compte de la vie privée et familiale et que l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales serait, bien évidemment, appliqué. Je ne me fais malheureusement pas d'illusion sur le sort qui sera réservé à cette proposition de rédaction, mais il est extrêmement important que les débats parlementaires reflètent l'importance que le législateur accorde au respect du droit à la vie privée et familiale dans le cadre de la procédure que cette proposition de loi met en place.

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Je partage cet objectif et je rappelle que le texte sur lequel nous allons voter évoque bien « *une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée et de la vie familiale* » du requérant, « *eu égard au lieu de résidence de sa famille* ». Aucun magistrat ne prendrait de décision qui serait contraire à une telle disposition.

**M. Christophe-André Frassa, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je reconnais à M. Sueur une certaine constance et le souci de se concentrer sur l'essentiel, puisque nous sommes passés de vingt-six amendements déposés en commission à dix-sept en séance publique, puis à trois aujourd'hui.

Je souhaiterais que M. Sueur reconnaisse, de son côté, la constance de la commission des lois du Sénat : nous estimons nous aussi que le transfèrement est l'une des voies possibles de la nouvelle procédure que met en place cette proposition de loi, mais il ne doit pas devenir une solution de facilité. Nous avons toujours défendu la même position et il est évident que les magistrats pourront s'appuyer sur nos débats pour mettre en application ces dispositions.

**Mme Caroline Abadie, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je vais dans le même sens : le transfèrement ne constitue aucunement une solution de facilité. D'ailleurs, lorsque vous visitez une prison et que vous discutez avec les agents de l'administration pénitentiaire, ils vous disent combien l'organisation d'un transfèrement prend du temps – c'est souvent deux ou trois mois, en temps normal ! Ce texte leur laisse un mois pour le faire ; ce ne sera donc pas nécessairement la solution privilégiée... L'ensemble des retours que nous avons eus lors des auditions ou des visites de terrain l'a clairement montré. Vous le voyez, nous partageons votre objectif, monsieur Sueur.

J'ajoute que les conditions indignes de détention vont au-delà de la question de la cellule. Il peut aussi s'agir des conditions d'accès au parloir, à la bibliothèque, aux douches, à la promenade, *etc.*

En outre, les crédits consacrés par le ministère de la justice à la rénovation des prisons sont en forte augmentation ; le Gouvernement n'est pas du tout inactif en la matière. Il ne l'est pas non plus pour la construction de nouvelles prisons ou le développement des alternatives à la détention qui sont essentielles. Je le redis, le transfèrement constitue l'une des réponses possibles, mais il ne sera évidemment pas systématique.

En ce qui concerne votre proposition de rédaction n° 3, je précise que le transfèrement a été positionné en premier au paragraphe II de cet article, uniquement parce que cette solution est commune aux prévenus et aux condamnés. Comme de coutume, nous sommes partis du cas général pour distinguer ensuite les cas particuliers.

**Mme Laurence Vichnievsky, députée.** – Je voudrais rappeler, en tant que praticienne, qu'il existe une répartition des compétences entre l'institution judiciaire et l'administration pénitentiaire. Le juge n'est pas maître de l'affectation d'un prévenu ou d'un détenu ; c'est l'administration qui décide. De la même manière, et sauf exception, c'est l'administration pénitentiaire qui décide d'un transfèrement – c'est elle qui connaît le mieux son parc. Le principe est donc bien que l'administration pénitentiaire gère l'exécution de la peine de ce point de vue. Cette proposition de loi constitue donc déjà une avancée.

Je le redis, il est logique que le juge intervienne en deuxième ligne sur ce type de question ; c'est conforme aux prérogatives des uns et des autres. C'est pourquoi il était logique de ne pas adopter la proposition de rédaction n° 1 de M. Sueur.

En ce qui concerne la proposition de rédaction n° 2, il n'était pas nécessaire de l'écrire dans le texte parce que cela va évidemment de soi.

*La proposition de rédaction n° 3 n'est pas adoptée.*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Nous allons passer au vote sur l'ensemble.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – Nous nous abstenons au nom de mon groupe.

*La commission mixte paritaire adopte l'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.*

*La réunion est close à 13 h 10.*

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

Jeudi 18 mars 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

## Audition de représentants de festivals

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous poursuivons aujourd'hui nos travaux visant à mesurer l'impact de la crise sanitaire sur le secteur culturel. Après avoir entendu, il y a quinze jours, des représentants de salles de spectacles, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin des organisateurs de festivals, à savoir le festival d'Avignon, les Eurockéennes de Belfort, les Rencontres d'Arles et les Vieilles Charrues. Nous avons volontairement invité des festivals représentatifs de différentes esthétiques, et donc soumis à des configurations diverses, pour mieux identifier les différentes problématiques qui sont susceptibles de se poser.

Madame, Messieurs, je voulais vous remercier d'avoir répondu à notre invitation. Il est très important, pour nous, de pouvoir recueillir votre point de vue, après la saison 2020 éprouvante que vous avez déjà traversée, puisqu'aucun des festivals que vous représentez n'avait pu se tenir.

Il y a un mois jour pour jour, la ministre de la culture, Roselyne Bachelot, a présenté le cadre qui pourrait s'appliquer aux festivals en 2021. Seuls les festivals en configuration assise, avec distanciation, d'une jauge inférieure à 5 000 spectateurs, sur un même site et pour un même événement, devraient être autorisés. Ces règles constituent une base, puisque la ministre n'a pas exclu la possibilité qu'elles puissent être assouplies ou, malheureusement, durcies en fonction de l'évolution de la situation sanitaire, ce qui doit naturellement compliquer votre décision de maintenir ou d'annuler votre édition 2021.

Les travaux scientifiques se sont multipliés, établissant les conditions dans lesquelles nombre d'activités culturelles pourraient reprendre avec un risque faible. Le conseil scientifique a d'ailleurs abordé cette question dans son avis du 11 mars.

Quoi qu'il en soit, ces annonces bouleversent le format d'un grand nombre de festivals. La ministre a annoncé un fonds de 30 millions d'euros pour compenser les pertes en cas d'adaptation du format du festival pour se conformer aux règles gouvernementales. Une enveloppe de 15 millions d'euros a également été prévue pour aider aux captations de spectacle, même si elle n'est pas réservée aux festivals, mais concerne tout le champ du spectacle vivant.

Je vous cède à chacun la parole pour une durée de cinq minutes afin que vous nous expliquiez votre situation après l'annulation en 2020 et que vous nous fassiez part de l'état de votre réflexion pour la saison 2021. Nous serions intéressés d'avoir votre regard sur le soutien de l'État et des collectivités territoriales depuis le début de la crise sanitaire. Nous sommes évidemment à votre écoute pour toutes vos propositions, car la mission commune d'information entend formuler des recommandations, d'ici quelques semaines, pour suggérer des adaptations qui nous paraîtraient utiles à une reprise rapide des activités culturelles.

Après votre exposé liminaire, je donnerai la parole à nos deux rapporteurs, Roger Karoutchi et Jean-Michel Arnaud, pour qu'ils puissent vous interroger. Je laisserai ensuite l'ensemble des collègues qui le souhaiteraient vous poser des questions.

**M. Paul Rondin, directeur délégué du festival d'Avignon.** – Le festival d'Avignon a pris la décision d'annuler son édition 2020 après l'annonce par le Président de la République de l'interdiction des grands festivals durant l'été.

Nous avons immédiatement soumis à notre conseil d'administration un plan en deux parties. La première partie était un plan d'annulation destiné à prendre en charge et indemniser les salariés, les intermittents et les plateaux artistiques qui auraient dû intervenir sur l'édition du festival. La seconde partie était un plan de maintien et de relance de l'activité consistant à mettre de côté des fonds pour être capable d'intervenir rapidement en les réinjectant dans des projets ou dans des équipes artistiques dès que la reprise des activités culturelles serait possible - à l'automne 2020, au printemps ou à l'été 2021. Notre but était d'éviter l'apparition d'un « désert » au niveau des créations. Ces propositions ont été validées par le conseil d'administration et, à travers lui, par l'État et les collectivités territoriales, qui subventionnent le festival à hauteur de 55 %. Il était important pour nous de leur faire acter que l'arrêt brutal des activités en 2020 n'allait pas mettre à l'arrêt la filière du théâtre public pour une longue période.

Grâce à ce plan, nous avons pu indemniser les équipes et les personnels, évitant ainsi de les voir s'échapper de la filière du spectacle, ce qui était un vrai danger. Nous avons aussi pu organiser un petit festival à l'automne, que nous avons appelé « Une semaine d'art en Avignon ». Il s'agissait surtout d'un geste pour la ville et le département, privés cette année du festival et de la présence des touristes. Nous avons réinjecté de l'argent dans les créations à venir et tenu, si j'ose dire, notre rôle d'institution publique de la culture en aidant notamment les plus fragiles à survivre et à se retrouver - je pense en particulier aux équipes artistiques.

Concernant l'édition 2021, la stratégie qu'Olivier Py et moi-même avons retenue, c'est de faire en sorte d'être prêts, quelle que soit la configuration qui sera autorisée. Il est plus simple de prévoir une proposition ambitieuse et de la dégrader ensuite, plutôt que l'inverse.

Nous avons donc préparé un festival « normal », sur vingt et un jours du 5 au 25 juillet, avec des équipes artistiques, y compris étrangères. Cette proposition est adaptable. Nous pouvons la faire évoluer vers un deuxième scénario dans le cas où les consignes sanitaires nous imposeraient une jauge réduite. Nous pouvons également basculer vers un troisième scénario dans le cas où seuls les festivals en plein air seraient autorisés. Cette configuration est possible, dans la mesure où environ les deux tiers de notre jauge – non les deux tiers des spectacles – est en plein air. En revanche, cela voudrait dire que les « off », qui sont pourtant complémentaires de notre festival et importants en termes d'attractivité et de retombées économiques, ne seraient pas autorisés. Nous travaillons à l'heure actuelle sur la deuxième hypothèse, celle d'une dégradation de la jauge.

Concernant nos relations avec l'État et les collectivités territoriales depuis le début de la crise, je dois dire que nous avons été en contact permanent avec eux, qu'il s'agisse de la ministre, de son cabinet, de la direction générale de la création artistique, de la région, du département, de l'agglomération et de la ville. Nous travaillons véritablement en bonne intelligence, que ce soit de manière logistique, technique et financière.

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous faites bien, Monsieur Rondin, de nous dire les choses telles qu’elles sont.

**M. Jean-Paul Roland, directeur du festival des Eurockéennes de Belfort.** - Les Eurockéennes de Belfort sont une association de type « loi de 1901 ». Nous avons été créés à l’initiative du département en 1989. Nos statuts nous assignent deux objectifs : d’une part, la promotion des musiques actuelles en région Bourgogne - Franche-Comté, d’autre part, l’organisation d’actions en lien avec la jeunesse. En plus de la fête des Eurockéennes en tant que telle, nous avons un label, « Eurocks solidaires », qui soutient des actions de chantiers jeunes ou d’insertion par l’emploi, par le biais notamment de partenariats avec les écoles de la deuxième chance.

Notre budget annuel est de 9,5 millions d’euros, dont 64 % des recettes proviennent des festivaliers, 6 % de subventions locales – une ressource en baisse – et 25 % du mécénat. Notre poste de dépenses le plus important est l’artistique, pour 40 %, tandis que les dépenses techniques représentent environ 25 %. Le festival embauche chaque année plus de 600 saisonniers, en majorité des jeunes de moins de vingt-cinq ans. Nous n’avons pas recours aux bénévoles. Nous avons fait le choix d’offrir des petits boulots d’été permettant aux jeunes de découvrir le secteur.

Dès qu’a été annoncée l’interdiction des grands rassemblements au début du mois de mars 2020, nous nous sommes doutés que nous serions parmi les derniers à pouvoir reprendre notre activité. Nous avons pu nous appuyer sur la décision gouvernementale d’interdiction des grands festivals de l’été pour interrompre les contrats en cours et bénéficier du cas de force majeure. Nous avons quand même accumulé un fort déficit, de l’ordre de 1,4 million d’euros, qui résultait des dépenses que nous avons déjà engagées et de nos frais de structure. Nous avons pu sauver la structure grâce au maintien des subventions locales, qui ont permis de combler 50 % du déficit, au maintien d’une partie des recettes de mécénat, à hauteur de 25 % du niveau de notre déficit, et aux mesures de soutien transversales et sectorielles mises en place par l’État (activité partielle, crédits déconcentrés, fonds géré par le Centre national de la musique).

Dès l’accalmie de septembre, nous nous sommes remis au travail et avons proposé aux artistes qui étaient initialement programmés dans le cadre de l’édition 2020 de se produire à l’occasion de l’édition 2021. Cette démarche nous paraissait relever d’un « gentlemen’s agreement » et elle était de nature à réduire le risque contentieux, dans la mesure où nous n’avions pas été en mesure de rémunérer ces artistes. Nous avons annoncé dès le mois de décembre la programmation de l’édition 2021. Notre optimisme n’était alors pas incongru, puisque jamais en trente ans, nous n’avions vendu des billets à un rythme aussi soutenu – 40 000 en très peu de temps. Nous y voyons la preuve du besoin des jeunes festivaliers de se projeter vers des horizons plus radieux.

Lorsque nous avons appris en février le cadre fixé par le Gouvernement pour l’organisation des festivals, nous avons souhaité consulter les festivaliers pour savoir ce qu’ils en pensaient. Notre sondage a reçu 10 000 réponses dans la première journée et 21 000 en sept jours. Ses résultats révèlent que si notre public accepte majoritairement les règles sanitaires (le port du masque, l’obligation d’un test préalable négatif...), il refuse en revanche un festival en mode dégradé (jauge assis, distanciation, absence de buvette et de restauration). Le Gouvernement parle, pour sa part, de modèle résilient. Il s’agit pourtant bien d’une version dégradée tant ce cadre porte atteinte à l’esprit même de notre festival en empêchant toute interaction sociale. Les études sociologiques conduites par le Centre national de la recherche

scientifique (CNRS) sur le public de notre festival depuis dix ans ont montré que plus de la moitié des festivaliers viennent entre amis et que le camping constitue le centre de gravité de l'expérience que nous leur offrons. Priver notre public de la possibilité de faire la fête entre amis dénature véritablement l'esprit de notre festival. Les résultats de ce sondage feront partie des éléments dont nous tiendrons compte au moment de rendre notre décision de maintenir ou d'annuler l'édition de cette année.

Lors de sa dernière réunion la semaine dernière, notre conseil d'administration a estimé que toutes les possibilités restaient aujourd'hui sur la table. Néanmoins, il a clairement exprimé le souhait que l'on ne sacrifie pas l'esprit de notre festival sur l'autel de la pandémie. S'il devait y avoir une version dégradée, ce serait en lien avec le territoire, dans une optique d'animation territoriale pour la population locale, sachant que les festivaliers extra-régionaux représentent habituellement 40 % de notre public. Ce serait alors davantage d'un festival à regarder, même si nous avons beaucoup de mal avec l'idée de spectateurs transformés en « playmobils » assis sur leur siège sans pouvoir s'exprimer ni bouger.

Il nous faudrait cependant avoir des garanties pour atteindre l'équilibre financier. Au sein du Syndicat national du spectacle musical et de variété (PRODISS), nous avons essayé de chiffrer les pertes qu'enregistreraient douze festivals de dimension significative, dont plusieurs gros festivals comme le mien accueillant environ 35 000 personnes par jour, en cas de version dégradée. Pour ces douze festivals cumulés, elles pourraient atteindre 7 millions d'euros. Ces chiffres, qui concernent la seule organisation des événements proprement dits, ne prennent pas en compte les pertes liées aux frais de fonctionnement des structures (loyers, salaires, assurances), qui pourraient s'établir à 5 millions d'euros. Louer un gradin de 5 000 places distancées coûte plus de 100 000 euros, assurer la protection sanitaire du chantier coûte aussi 100 000 euros. Autant dire que la dotation du fonds de soutien aux festivals mis en place par le Gouvernement n'est pas à la hauteur des besoins des 2 600 festivals répertoriés par le Centre national de la musique (CNM) !

Nous sommes donc aujourd'hui dans une impasse. Pour adapter correctement notre édition aux contraintes actuelles, nous aurions besoin d'embaucher des personnes pour nous apporter leur expertise sur l'organisation technique, les protocoles sanitaires... Or, la loi nous interdit, depuis le 10 décembre, d'embaucher toute personne qui pourrait être placée en activité partielle ou dont le contrat pourrait être rompu si le festival venait à être annulé. Cela signifie que nous devons courir le risque de sortir du dispositif de l'activité partielle seulement pour déterminer si nous sommes en mesure de dégager une solution dégradée satisfaisante. Si nous disposions d'un fonds de garantie assurantiel, comme cela a été mis en place en Allemagne, en Autriche ou en Belgique, nous pourrions peut-être garder espoir. Mais, à l'heure actuelle, cet espoir, nous l'avons perdu.

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous voyons bien à quel point votre situation diffère de celle du festival d'Avignon.

**M. Jérôme Tréhorel, directeur général du festival des « Vieilles Charrues ».** - Je tiens d'abord à vous remercier de votre invitation et de donner la parole aux festivals. Le festival des « Vieilles Charrues » est un festival entièrement associatif, qui se déroule à Carhaix en Bretagne, une ville de 7 000 habitants. Le festival a pour spécificité de ne recevoir aucune subvention publique. Chaque année, sur les quatre jours de festival, 280 000 personnes sont accueillies, notamment grâce à la participation de 7 750 bénévoles organisés en une centaine d'associations auxquelles nous reversons 140 000 euros par édition.

Pendant la durée du festival, une centaine de groupes se produisent dans une programmation éclectique, mêlant des têtes d'affiche internationales avec des groupes « découverte ». Le budget global est de 17 millions d'euros, dont 80 % viennent du public et les 20 % restants sont couverts par nos partenaires et mécènes. Les recettes liées au public correspondent aux trois quarts à la billetterie et le quart restant aux recettes annexes.

Le festival a un fort ancrage territorial et un impact économique de 18 millions d'euros. Autour de 2 500 personnes sont embauchées sur le territoire mais notre modèle économique est très fragile. Il est important de prendre en considération l'importance des festivals pour les territoires, mais aussi leur extrême fragilité.

S'agissant de l'année 2020, la programmation a été annoncée en décembre et, dès février, l'ensemble des billets avaient été vendus. La conséquence première lors de l'annonce du confinement a été le retrait des engagements des partenaires et mécènes dont l'activité économique était à l'arrêt et sans perspective de reprise.

La crise sanitaire évoluant, certains artistes se sont décommandés, comme par exemple Céline Dion. Un grand nombre de festivaliers venaient spécifiquement la voir et ont rapidement demandé le remboursement de leurs billets.

Le volet médical et des secours à la personne a également compté dans notre décision d'annuler l'édition 2020. Chaque année, 250 secouristes et une cinquantaine de médecins sont présents. Nous avons craint qu'ils ne soient pas disponibles s'ils étaient réquisitionnés. Très rapidement, il nous est apparu que le festival ne pourrait pas avoir lieu.

Alors que cinq millions d'euros de programmation avaient déjà été engagés, il a fallu envisager un plan de secours et un plan de relance pour assurer la pérennité du festival, dont les frais de structure avoisinent 1,8 million d'euros par an.

Depuis avril dernier, une grande partie des équipes des « Vieilles Charrues » est en chômage partiel, et nous avons perçu à la fois des aides au titre du fonds de solidarité, des aides de la direction régionale des affaires culturelles et du Centre national de la musique, mais aucune subvention de collectivités. Pour parvenir à l'équilibre et être en mesure de passer encore une année, il nous manque encore 800 000 euros.

Concernant 2021, nous nous interrogeons sur la façon dont nous pouvons rebondir. À la fin de l'été dernier, nous espérions nous diriger vers des reports d'édition mais ils ont été remis en cause par la reconduction de l'arrêté d'interdiction des grands rassemblements, d'abord jusqu'en octobre, puis jusqu'en mars.

En fin d'année, nous nous sommes demandé s'il était opportun de communiquer auprès du public sur l'édition 2021 et sa programmation. Nous avons alors fait le choix d'indiquer que nous allions prendre le temps d'évaluer l'évolution de la situation sanitaire et que nous prendrions une décision à partir du mois de février.

Dès le départ, notre position a été claire sur notre ambition d'organiser le festival en juillet prochain, selon des modalités qui restent encore en partie à définir. Les marques de soutien des festivaliers nous ont confortés dans l'idée de maintenir un festival dans un format adapté.

Nous en sentions l'envie, le besoin et même peut-être le devoir vis-à-vis de notre territoire, du public, des artistes, des intermittents, des prestataires, des bénévoles et de tous ceux qui font le festival.

Nous avons travaillé à la définition d'un cadre en collaboration avec d'autres festivals afin d'identifier la faisabilité du festival et de parvenir à chiffrer le coût de celui-ci une fois son organisation adaptée. Évidemment, le cadre auquel nous sommes parvenus est bien différent de ce qu'on a l'habitude de faire mais le conseil d'administration des « Vieilles Charrues » a fait le choix de donner rendez-vous aux festivaliers et de ne pas revivre un autre été silencieux.

Il nous reste beaucoup de travail à réaliser. Nous sommes dans l'attente d'un recalibrage des aides : elles doivent être adaptées aux contraintes sanitaires et nous permettre de parvenir à l'équilibre financier. C'est indispensable pour préserver la diversité culturelle. La jauge assis et la contrainte de la distanciation nous posent un réel problème : trouver des gradins respectant ces contraintes à un coût raisonnable paraît quasiment impossible. Assurer un service de buvette et de restauration est essentiel pour ce type d'événements : c'est un service que l'on se doit de rendre à nos festivaliers.

Nous avons jusqu'ici réussi à faire face à plusieurs crises, en particulier celles liées aux attentats. Nous avons prouvé que nous étions capables de nous améliorer en termes de sécurité et d'accueil du public et nous resterons force de proposition en tant qu'organisateur. Notre objectif est d'accueillir le mieux possible les festivaliers car je rappelle que notre responsabilité civile et pénale est engagée. Nous avons d'ores et déjà annoncé que nous transformerions l'édition 2021 du festival en dix soirées de concert. Il faut travailler au plus vite aux protocoles sanitaires et aux dispositifs financiers d'accompagnement afin de ne mettre personne en danger et de faire résonner un peu de musique sur le territoire français l'été prochain.

**Mme Aurélie de Lanlay, directrice adjointe des rencontres d'Arles.** – Je vous remercie pour l'organisation de cette table ronde qui souligne par elle-même l'importance des festivals dans la vie de notre pays. Je souhaite vous présenter rapidement la façon dont nous avons vécu l'année 2020 et rappeler les grandes lignes du festival.

Je représente ici les arts visuels dans la mesure où le festival d'Arles est dédié à la photographie et à l'image sous toutes ses formes. Il se déroule en deux volets.

Le premier est consacré à environ 35 expositions, présentées pendant une durée de trois mois, de juillet à septembre, dans une vingtaine de lieux du centre-ville qui vont du cloître du XII<sup>e</sup> siècle aux friches industrielles. Leur taille et leur configuration sont très variables.

Le second volet est festivalier et se déroule sur une semaine en ouverture où nous organisons des événements, rencontres, conférences, visites guidées d'expositions, soirées dans le théâtre antique susceptibles d'accueillir jusqu'à 2 500 personnes, concerts ou encore des déambulations nocturnes autour de la photographie qui peuvent atteindre jusqu'à 7 à 10 000 personnes.

Nous sommes confrontés à un ensemble de contraintes : nous faisons face à la fois aux contraintes propres aux festivals mais également aux contraintes rencontrées par les

musées et centres d'art dont le cadre de réouverture, à la différence des festivals, n'est pas encore défini.

Pour revenir sur l'annulation de 2020, nous avons essayé de maintenir cette édition jusque début mai. Cependant, nous avons dû décider de l'annulation dans la mesure où nous ne disposions plus des trois à quatre mois nécessaires pour l'envoi en production des œuvres et le montage de la scénographie.

Dans l'univers des arts visuels, la spécificité du modèle économique des rencontres d'Arles est de s'autofinancer très largement, ce qui est assez peu répandu. Les financements se répartissent en effet à 55 % par les recettes de billetterie, des librairies, des boutiques et des coproductions, à 20 % par le mécénat, et à 25 % par les collectivités publiques. Pour faire face à la crise pendant l'année 2020, les collectivités nous ont particulièrement bien accompagnés pour préserver l'avenir du festival.

Un an après le début de la crise, l'évolution de la pandémie a pour conséquence que les incertitudes demeurent très largement. Dans le milieu de la photographie, tout un écosystème subit de plein fouet la crise. Un certain nombre d'intervenants (photographes, artistes, commissaires d'exposition, galeristes, éditeurs, techniciens) se trouvent aujourd'hui dans une situation de très grande précarité. Ils ont donc beaucoup d'attentes vis-à-vis de notre festival, au même titre que le public, nos personnels, nos prestataires et les acteurs du territoire, dans la mesure où le festival participe à son rayonnement et génère des retombées économiques et touristiques importantes.

Pour l'édition 2021, nous sommes dans une approche similaire à celle d'Avignon. Sur le volet « expositions », nous envisageons de ne pas utiliser certains lieux de petite taille ou à la configuration labyrinthique. Mais, notre ambition sur les expositions demeure forte.

Nous comprenons bien la difficulté à définir dès aujourd'hui une date de réouverture mais, en tant que festival d'art visuel, nous sommes gênés de ne toujours pas avoir reçu de cadre équivalent à celui qui a déjà été annoncé pour les festivals de musique ou de théâtre.

Nous estimons que des pistes peuvent d'ores et déjà être envisagées pour réduire, dans les lieux d'exposition, les risques et pour maîtriser les flux des publics dans l'espace public. Des jauges réduites ont été évoquées, on peut également projeter des expositions en plein air. Nous réfléchissons déjà à la gestion des files d'attente dans l'espace public, notamment via des jauges consultables en temps réel sur une application, leur digitalisation ou encore la mise en place de réservations. Nous pensons également à augmenter les créneaux des horaires d'ouverture sous réserve qu'il n'y ait pas de couvre-feu.

Afin de mettre en œuvre ces différentes pistes, il nous faut connaître le cadre sanitaire suffisamment en amont du festival en lui-même. La mise en œuvre des protocoles nécessite une organisation importante, et ce d'autant plus que nous ne disposons pas de locaux en propre.

Nous avançons aujourd'hui sans visibilité, ni sur la date de réouverture, ni sur les conditions de celle-ci. Nous ignorons si le confinement le week-end ou le couvre-feu s'appliqueront encore à la date d'ouverture programmée de notre festival. Compte tenu des contraintes propres aux festivals d'arts visuels, nous avons besoin de connaître les décisions des autorités trois à quatre mois avant le festival, c'est-à-dire maintenant.

Des compensations financières importantes ont été évoquées pour accompagner les pertes de billetterie ou d'exploitation liées à la mise en œuvre des contraintes sanitaires. Il nous serait précieux de connaître dès à présent les règles applicables afin que nous puissions continuer à préparer les festivals et préserver l'avenir.

**M. Roger Karoutchi, co-rapporteur.** – La diversité de vos situations est telle qu'il est difficile de dégager des propositions uniformes. Elles n'auraient aucun sens. Nous l'avions déjà senti lors de la table ronde consacrée aux salles de spectacles : le cas des festivals est très spécifique et beaucoup plus compliqué. Nous pourrions évidemment rêver que toute la population soit vaccinée d'ici juillet, mais nous en sommes loin. D'où mes questions.

Vous paraîtrait-il envisageable de réserver l'accès à vos festivals aux seules personnes présentant un test négatif ou un certificat de vaccination, si tant est que la vaccination s'accélère ?

Nous comprenons combien il est difficile de concevoir vos festivals sans possibilité de se restaurer ou de se désaltérer ou, pour certains, de résider au camping. Mais, autoriser ces possibilités complique grandement la donne. À ce stade, la position de l'administration sur ces questions n'apparaît pas uniforme, le ministère de la santé y étant clairement opposé. Peut-on envisager un système de contrôle différent des lieux de buvette et de restauration dans le cadre des festivals ?

On ignore aujourd'hui ce que sera la situation sanitaire cet été. Comment réagiriez-vous si un couvre-feu continuait à s'appliquer au mois de juillet à compter de 19 heures ou de 20 heures ? Votre festival peut-il se tenir uniquement en journée ?

Le ministère de la culture a lancé en octobre dernier des États généraux des festivals afin de refondre la politique de l'État envers ces événements. Comment y êtes-vous associés ? Qu'en attendez-vous ?

La situation ne s'étant guère améliorée en 2021 par rapport à 2020, craignez-vous qu'un certain nombre de festivals disparaissent après ces deux années qui pourraient s'avérer trop lourdes à supporter financièrement ?

**Mme Aurélie de Lanlay.** - La question du couvre-feu le soir nous amènerait inévitablement à nous interroger de nouveau sur la dimension événementielle de la cérémonie d'ouverture. En fonction des possibilités de réalisation de contenus, d'organisation de conférences en plein air en journée, nous essayerions de nous adapter pour concentrer l'ensemble de nos activités en journée. Nous avons déjà renoncé aux événements qui drainent plus de 5 000 personnes en soirée. Resterait la question des soirées au théâtre antique, qui ne peuvent se faire que de nuit, dans la mesure où il est beaucoup plus facile de projeter des photographies une fois la nuit tombée.

En ce qui concerne l'enjeu des expositions pendant toute la durée du festival, nous serons moins affectés. Il faudra restreindre nos horaires d'ouverture par rapport à ce que nous envisageons aujourd'hui, ce qui compliquera évidemment la question des jauges.

S'agissant des risques de disparition de festivals, je suis convaincue qu'il y a déjà un risque pour l'association qui organisait jusqu'ici le festival « off » à Arles. Il existe une telle diversité de modèles de festivals, en termes de statut juridique, de modèles de financement,

quelle que soit l'esthétique qui est d'ailleurs portée, que l'on ne saurait exclure le risque de disparition d'un certain nombre d'entre eux en fonction de l'évolution de la situation sanitaire

**M. Jérôme Tréhorel.** - N'autoriser l'accès qu'aux seuls festivaliers présentant les résultats d'un test ou un certificat de vaccination me paraît être extrêmement délicat. Il s'agit d'une question du ressort du législateur, au regard des problèmes éthiques et des risques de discrimination qu'elle soulève. Les Vieilles Charrues n'y sont pas favorables. Se pose également la question de savoir qui paye pour les tests, qui contrôle les résultats, au regard du nombre de festivaliers que nous accueillons chaque jour.

Concernant la possibilité de se restaurer, nous avons déjà montré par le passé que nous savions nous adapter. Il faut nous faire confiance. Nous sommes capables de ménager des zones pour permettre au public de s'asseoir pour se restaurer de manière à maintenir les distances. Nous pouvons appliquer un protocole semblable à celui qui existait dans les restaurants en septembre et octobre derniers.

J'espère que la situation s'améliorera significativement et que le couvre-feu ne sera plus en vigueur l'été prochain. Généralement, notre festival ouvre ses portes aux alentours de 12 heures et s'interrompt vers trois heures du matin, ce qui nous permet d'organiser trois concerts par jour. Il sera très délicat de maintenir un tel nombre de concerts en cas de couvre-feu. Mais si couvre-feu il y a, nous trouverons des solutions et nous nous y adapterons.

Concernant les États généraux des festivals, j'ai compris qu'ils avaient pour but de redéfinir la politique d'accompagnement de l'État à l'égard des festivals. Il est important que l'État prenne en compte l'évolution du secteur. Je rappelle par exemple que les Vieilles Charrues sont un festival 100 % associatif. Or, il y a de plus en plus de concentration dans notre secteur ces dernières années. Il faut des règles pour prévenir les situations de concurrence déloyale.

**M. Jean-Paul Roland.** - Les questions posées par le rapporteur sont très pertinentes. Comme l'a fait remarquer Jérôme Tréhorel, le pass sanitaire soulève des interrogations éthiques. C'est pourquoi nous surveillons la campagne de vaccination comme du lait sur le feu, mais nous sommes bien conscients qu'elle ne sera pas achevée d'ici l'été. Dans ces conditions, les Eurockéennes de Belfort sont favorables à pouvoir tester nos festivaliers avant leur entrée sur le site. Tant que la vaccination n'est pas effective, il s'agit, de fait, de la seule solution viable. Beaucoup de personnes se font tester avant de rentrer voir leurs familles, à Belfort ou ailleurs, alors pourquoi pas pour se rendre à un festival ?

La notion de la distanciation doit être précisée. S'applique-t-elle indifféremment à toute personne durant l'événement ? Seules les familles en sont-elles exclues ? *Quid* des amis qui viennent entre eux aux Eurockéennes ?

Nous avons besoin d'un cadre qui s'appuie sur des arguments scientifiques. Nous nous interrogeons sur les fondements qui ont conduit à mettre en place la jauge de 5 000 personnes, qui s'applique en France depuis maintenant un an. À ma connaissance, seule une étude américaine réalisée par des chercheurs de Las Vegas datant du printemps 2020 l'a évoquée.

Les concerts-tests ont pour objet d'évaluer le sur-risque de s'infecter quand on assiste à un spectacle. Il s'agit pour nous de prouver qu'il n'y a pas davantage de

contaminations dans un lieu culturel. Il est assez regrettable de se retrouver dans une telle situation d'inversion de la charge de la preuve, dans laquelle il nous faut démontrer qu'il n'y a pas de sur-risque dans nos lieux, alors que les risques encourus à l'extérieur de nos lieux ne sont pas véritablement documentés.

Nous estimons néanmoins que seule une réponse scientifique nous permettra d'avancer et de ne pas avoir l'impression de vivre le film « Un jour sans fin ». Les résultats de ces concerts-tests nous permettront, ainsi qu'à l'ensemble des acteurs de la filière, de nous adapter.

Nous savons très bien que la reprise des activités culturelles sera progressive, que la réouverture des grands festivals ne sera pas immédiate et sera précédée par la réouverture des salles de concert.

S'agissant d'un festival sans buvette ni restauration, je vous renvoie aux résultats du sondage que nous avons réalisé. 73 % des festivaliers y sont défavorables. Le temps passé dans un festival est en effet plus long que celui passé dans une salle de spectacles. Sans compter que l'impact financier de cette interdiction serait très lourd.

Concernant la question du couvre-feu, nous sommes extrêmement préoccupés par l'impact de ces différentes mesures qui touchent la jeunesse depuis quelque temps : l'interdiction de consommer de l'alcool, de sortir passée une certaine heure.... Je ne veux pas d'une société qui devienne sécuritaire et hygiéniste. Nous devons respecter ce qui fait le sel de nos manifestations destinées à la jeunesse. Loin de moi l'idée bien sûr d'allier jeunesse et alcool. Cependant dans notre festival, il n'a jamais posé problème, comme le démontre le suivi réalisé par l'Agence régionale de santé (ARS) et le SAMU.

Quant aux États généraux des festivals, je ne peux que me féliciter de leur organisation. Cependant je constate que les thèmes abordés sont complètement décorrélés de la crise que nous traversons, ce qui me paraît vraiment dommage.

En conclusion – et en écho aux propos de la directrice adjointe des Rencontres d'Arles – un arrêt des festivals pour la deuxième année consécutive serait très dangereux, non seulement pour l'événement lui-même, mais aussi pour notre savoir-faire. Nous sommes de petites équipes, mais nous avons appris à nous adapter et à développer une expertise dans le domaine du mécénat, de l'environnement, en matière de prévention des attentats... Nous avons acquis de nombreuses connaissances, non pas sur les bancs de l'université, mais sur le terrain, notamment au travers de notre dialogue avec tous les acteurs impliqués dans l'organisation du festival, et en premier lieu les préfetures.

Permettez-moi une anecdote : il y a une semaine, une jeune fille est venue frapper à la porte de mon bureau pour me déposer, en mains propres, sa candidature pour un stage dans notre festival. Elle avait fait de longues heures de route pour se rendre de Maubeuge à Belfort. Ce festival est pour elle une chance de rentrer dans la profession. Pensons à tous ces jeunes qui risquent de voir la porte se refermer une seconde fois ! Pensons à tous ces stagiaires à qui l'on a dit « au revoir » après une semaine de stage.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je pense que vous avez tous pris connaissance avec attention de l'avis du conseil scientifique du 11 mars 2021 qui traite de façon relativement détaillée la question des activités culturelles et s'étonne du défaut de fondement scientifique d'un certain nombre d'interdictions. Nous sommes peut-être là au cœur des

difficultés d'adaptation de notre État et de ses décisions à la pandémie, et vous en êtes largement victimes.

C'est pour cela que nous avons souhaité débiter nos travaux par la question de la culture. La semaine prochaine nous entendrons des responsables de lieux culturels étrangers qui ont rouvert, et nous recevrons la ministre de la Culture, Mme Roselyne Bachelot. Nous formulerons ensuite très rapidement nos propositions pour la reprise d'activités culturelles.

**M. Jean-Paul Roland.** – N'oublions pas non plus, Monsieur le Président, la nécessité de distinguer la situation du plein air et des salles, qui sont des espaces clos.

**M. Bernard Jomier, président.** – Absolument. C'est ce que font les études scientifiques. Par ailleurs, je tiens à dire qu'elles traitent aussi la question des activités culturelles en intérieur et des conditions de leur reprise. Or, parfois, à certaines conditions, il n'y a pas beaucoup plus de risques à l'intérieur qu'en extérieur, sauf si l'on imagine vivre dans un environnement à risque « zéro », mais nous entrerions là dans un autre débat philosophique...

**M. Paul Rondin.** – Sur les tests et les vaccins, je rejoins Jean-Paul Roland, même si cet argumentaire n'est pas toujours très audible dans nos professions ou pour certains de nos spectateurs. En effet, je crois que nous ne pouvons pas faire autrement : il faut s'imposer cette règle si l'on veut retrouver le chemin des lieux culturels.

Concernant le couvre-feu, son maintien serait évidemment une catastrophe pour des sites comme celui d'Avignon en raison du climat. Il n'est pas vraiment possible de programmer les spectacles qui se tiennent au Palais des Papes en journée car la chaleur y est insupportable. Cependant, si le couvre-feu était maintenu, nous organiserions malgré tout un festival dans la journée. Nous ne pouvons pas nous résigner à l'annulation du festival.

Concernant la restauration, il s'agit de restaurants de ville, indispensables à l'accueil des spectateurs, dont la majorité vient de toute la France et de l'étranger. Nous ne pouvons pas faire sans.

Quant aux États généraux des festivals, ils sont importants car ils reconnaissent le fait festivalier. En outre, ils sont une preuve de la réussite de la décentralisation culturelle qui s'est faite à bas bruit, avec et pour les territoires, en partenariat avec eux.

Je remercie le Gouvernement et Mme Roselyne Bachelot de les avoir lancés, même s'ils sont protéiformes et qu'il y a fort à faire ! Il faut se projeter après la crise sanitaire car nous aurons besoin de nous retrouver et travailler de nouveau.

Nous verrons combien nous serons alors. En effet, un été sans festival, c'est une catastrophe non seulement pour les festivals mais aussi pour la filière du spectacle vivant dans son intégralité, y compris pour les plateformes de diffusion et de vente de spectacles. C'est également une catastrophe pour le public et l'accès à la culture.

Que fait-on du droit des citoyens d'accéder aux œuvres de l'esprit, à la culture ? Comment a-t-on pu le leur enlever ? Depuis le 15 décembre, nous tous, qui sommes les représentants d'une certaine diversité, ne cessons de poser cette question.

**M. Roger Karoutchi, co-rapporteur.** – Si seulement l'accès à la culture était le seul droit qu'on avait limité ! Avec l'état d'urgence sanitaire, bien des droits fondamentaux du citoyen ont été réduits....

**M. Paul Rondin.** – ...je suis d'accord. Mais moi qui ai la chance de circuler en TGV, qui emprunte régulièrement les transports en commun et qui fais mes courses dans des magasins, je ne peux m'empêcher de comparer...

**M. Bernard Jomier, président.** – La semaine dernière, le professeur Flahault nous a expliqué que les milieux clos, notamment le TGV et l'avion, n'étaient pas nécessairement très contaminants. Tout dépend des conditions, et cela doit s'appliquer au monde culturel, évidemment.

**Mme Laurence Cohen.** – Je vous remercie, Mesdames et Messieurs, pour vos propos et pour les éléments dont vous nous avez fait part. Je partage votre incompréhension à l'égard des orientations du Gouvernement concernant la culture.

Bien sûr, il faut être prudent, tenir compte des données liées à la crise sanitaire. Cependant je ne comprends pas pourquoi la culture fait l'objet de mesures aussi sévères. Vous avez rappelé à juste titre que les scientifiques se sont réunis, ont émis des avis et formulé des recommandations, mais ni ces avis ni ces recommandations ne sont suivis d'effet.

En outre, comme l'a clairement montré cette table-ronde, la différence entre les festivals en plein air et en milieu fermé est flagrante. Les règles peuvent être différentes. Je dirais même qu'elles doivent l'être. Là encore, nous pouvons nous appuyer sur les scientifiques qui ont formulé des recommandations en ce sens.

J'ai d'autant plus mal à accepter qu'on laisse la culture sous embargo que les dégâts psychologiques causés par les mesures sanitaires commencent à prendre des proportions importantes. On sent une lassitude, une grande angoisse monter dans la population. Des populations de plus en plus jeunes en sont affectées. Nous sommes tous concernés. Or, la culture est source d'espoir, elle permet de se projeter. Il y a urgence à ouvrir les lieux de culture.

Par ailleurs, je suis hostile au certificat de vaccination dans la mesure où il serait totalement discriminatoire, tant que tout le monde n'a pas accès au vaccin. En revanche, je suis plutôt favorable à ce que l'accès aux festivals soit conditionné à la présentation d'un test négatif. Ce certificat pourrait à la fois rassurer et faciliter la reprise des festivals.

Je me demandais si vous réfléchissiez à la possibilité d'allonger la durée de vos festivals cette année afin de compenser la diminution du nombre de festivaliers liée à la réduction des jauges. J'imagine qu'une telle option peut aussi poser d'autres problèmes : pourrait-il néanmoins s'agir d'une solution pour « étaler » les publics ?

Le Gouvernement a débloqué 30 millions d'euros pour alimenter le fonds « festivals », soit environ 5 000 euros par festival. Il est évident que le compte n'y est pas. J'aimerais avoir votre appréciation sur ce point.

J'ai également lu que 15 millions d'euros avaient été alloués pour la captation. Quelles perspectives vous offrent ces crédits ? Des festivals virtuels sont-ils envisageables, même si *a priori*, ils me paraissent bien peu compatibles avec les événements que vous représentez ?

**Mme Sylvie Robert.** – Je vous remercie pour vos propos. Vous me permettrez un petit clin d’œil breton à Jérôme Tréhorel. La Bretagne est une terre de festivals, et les conditions dans lesquelles ils pourront être autorisés à se tenir cet été nous intéressent au premier chef. La ministre de la culture ne l’a pas encore validé, mais un concert-test pourrait justement être organisé en mai prochain à Saint-Malo avec une jauge « debout », sous la supervision du Centre hospitalier universitaire (CHU) de Rennes et de l’École des hautes études en santé publique (EHESP), afin de vérifier que la question de la contamination en plein air ne pose pas problème.

Le cadre annoncé par Mme Roselyne Bachelot a le mérite d’exister et de donner une certaine perspective. Cependant la jauge envisagée – 5 000 personnes assises – ne convient pas. Par ailleurs, dans certains domaines, on note une absence de cadre. Dans le domaine des arts visuels, comme l’a souligné la directrice adjointe des Rencontres d’Arles, les organisateurs n’ont aucune visibilité pour l’été prochain.

La prochaine étape des États généraux est prévue à Bourges en avril. Quels éléments pourraient contribuer à accélérer vos décisions, ou du moins à vous aider à élaborer un nouveau modèle de festival l’été prochain ? Quels sont vos suggestions concernant le plein air car le cadre défini à ce stade par le Gouvernement pour les festivals en 2021 ne fait absolument aucune distinction entre les concerts en salle et les événements en plein air ?

Enfin, quid des assurances ? Malgré votre diversité, vous avez cette particularité d’être des festivals importants. Les assurances ont-elles été au rendez-vous en 2020 ? Qu’en sera-t-il demain ?

Concernant le mécénat, êtes-vous inquiets ? Quels sont vos échanges avec vos mécènes, qui tiennent une place importante dans votre modèle économique ? Pourrez-vous compter, à l’avenir, sur le mécénat solidaire ?

**M. Jean-Michel Arnaud, co-rapporteur.** – Un fonds de compensation des pertes de billetterie, sous la forme d’un crédit de 40 millions d’euros, a été créé par le ministère. Au vu de vos expériences respectives, ce fonds a-t-il été suffisant en 2020 ? Sinon, pourriez-vous estimer le montant qui permettrait de compenser vos pertes de recettes ? Pour certains festivals, j’ai noté qu’il pouvait être très élevé.

Concernant les États généraux des festivals, vous avez indiqué que vous pouviez compter sur la présence, à vos côtés, des collectivités territoriales, qui ont parfaitement respecté et continuent, depuis la crise, à tenir, leurs engagements financiers. S’agissant des festivals plus modestes, afin d’éviter qu’ils disparaissent, des évolutions statutaires – dont certaines ont été évoquées lors des États Généraux – vous paraissent-elles souhaitables afin de sécuriser leur financement et de garantir le soutien des collectivités territoriales ?

Vous avez insisté sur l’importance dans vos organisations des recettes engendrées par la restauration, de sa dimension conviviale et stratégique, sur le plan logistique. La filière de la restauration a beaucoup évolué sur la question du pass vaccinal avec des QR codes à l’entrée des établissements. Vous êtes-vous rapprochés de vos prestataires au sujet de cette démarche en cours de validation par le Gouvernement ? En effet, envisager une stratégie concertée entre les organisateurs de festivals et tous les acteurs impliqués de la filière pourrait être pertinent.

**M. Paul Rondin.** – Il n'est pas possible pour le festival d'Avignon d'allonger la durée du festival. Cela ne serait pas soutenable financièrement, dans la mesure où chaque journée de festival coûte 1 million d'euros environ. De plus, je ne suis pas certain que nous pourrions mobiliser le public si longtemps, tant les variations sont fortes en fonction des saisons et même à l'intérieur d'un même mois de juillet.

Quant au fonds festivals, on voit bien, rien qu'avec notre tour de table, que sa dotation de 30 millions d'euros est insuffisante. Il est clair qu'il sera difficile de compenser des chutes de recettes billetterie vertigineuses avec ce seul fonds.

En ce qui concerne les captations, le fonds de 15 millions d'euros permettra d'élargir le nombre de spectateurs s'il nous faut réduire drastiquement les jauges, mais cela ne remplacera pas le festival, la vie ensemble.

Pour les assurances, je ne ferai pas de commentaire, je peux juste dire que ne sont pas nos partenaires.

Enfin, pour répondre à votre question sur le mécénat, j'éprouve les mêmes craintes que mes collègues. Nous constatons un tassement des dons de la part des entreprises comme des PME et TPE locales, qui sont pourtant très accompagnantes habituellement. Elles rencontrent aujourd'hui des difficultés financières qui impactent directement leurs capacités à soutenir notre festival. Pour autant, nous constatons, nous aussi, l'existence d'un mécénat solidaire avec des mécènes qui se sont maintenus en 2020 et nous ont promis de nous soutenir à nouveau en 2021.

**M. Jérôme Tréhorel.** – Il me paraît utile d'insister sur la distinction qui doit impérativement être faite entre le plein air et les salles pour ce qui est des règles sanitaires.

Concernant l'obligation de tests ou d'un « pass vaccinal », ce n'est pas à l'organisateur de l'imposer. Cela dit, nous y réfléchissons bien évidemment avec nos prestataires et fournisseurs, avec lesquels nous avons déjà mis en place beaucoup d'améliorations en termes de sécurité des festivaliers, notamment depuis les attentats, et qui sont force de proposition dans le contexte de la crise sanitaire.

Sur la question du format et de l'éventuel allongement de la durée du festival, nous avons d'ores et déjà pris la décision d'étaler les Vieilles Charrues sur 10 soirées contre quatre jours habituellement.

En ce qui concerne les aides et le fonds festivals, leur montant est insuffisant. Il faudrait adapter les critères pour prendre en compte les modèles juridiques des festivals, ainsi que d'autres paramètres, comme, par exemple, le niveau de subventions déjà perçues. Je crois qu'une réflexion en ce sens est en cours. Les festivals sont accompagnés massivement par les collectivités territoriales mais cela n'est ni automatique ni suffisant. Certains festivals n'ont pas d'aides. C'est le cas des Vieilles Charrues, ce qui signifie que nous n'aurons donc pas d'aides qui, mécaniquement, nous reviennent. J'estime que des aides nouvelles doivent être mises en place pour nous permettre d'affronter cette crise sanitaire.

Sur la question de la captation, nous y travaillons. L'objectif n'est pas tant d'en tirer des revenus complémentaires que de générer le moins de déception possible parmi notre public. Nous pouvons espérer 5 000 personnes par jour sur dix jours, soit 50 000 personnes, quand habituellement nous recevons 280 000 personnes. Les captations permettront à notre

public de suivre le festival de manière différente, quand bien même ils ne peuvent pas le vivre.

En ce qui concerne nos attentes, le non distancié demeure indispensable, l'ouverture de la restauration et des bars sur place aussi, ainsi que les aides nous garantissant d'atteindre l'équilibre. Enfin, il nous faut connaître le cadre et les critères du gouvernement, le plus en amont possible, pour autoriser je l'espère, les jauges debout.

Je confirme les propos de Paul Rondin sur la question des assurances. Elles ont été complètement absentes avant de se désister totalement en faisant évoluer leurs clauses, ce qui est une grosse déception et augmente le risque pris par les organisateurs.

Nous sommes très inquiets en ce qui concerne l'évolution du mécénat qui représente pour nous près d'un million d'euros, et 100 entreprises partenaires. Il y a sans doute moins d'intérêt, pour une entreprise en difficulté, à défiscaliser. Peut-être faudrait-il temporairement revoir les règles du mécénat pour encourager les entreprises à nous accompagner ?

**M. Jean-Paul Roland.** – Pour ce qui est des jauges, nous militons, comme le milieu du sport, pour une proportionnalité de celles-ci en plein air en fonction de la taille des infrastructures. Les Eurockéennes se déroulent sur vingt hectares et nous ne comprenons pas pourquoi une jauge fixe de 5 000, qui s'appliquerait également à une petite structure, serait appropriée.

Sur la possibilité d'étaler la durée du festival, comme l'a dit M. Rondin, plus on augmente le nombre de jours, plus on augmente les coûts et donc les pertes.

La question des assurances est malheureusement réglée, dans la mesure où elles ont introduit le risque coronavirus dans leurs clauses d'exclusion.

Le mécénat d'entreprise représente en tout 3,5 milliards d'euros chaque année et le spectacle vivant en est le quatrième bénéficiaire. Il faudrait peut-être envoyer un signal aux mécènes pour les inciter à soutenir notre secteur, ou alors réviser le taux de défiscalisation, qui est aujourd'hui de 60 %. Pour les Eurockéennes, le mécénat représente près d'1 million d'euros et 140 entreprises. Je me permets de vous suggérer une autre idée : l'on entend aujourd'hui beaucoup dire que le niveau d'épargne des Français s'est accru sous l'effet du confinement ; pourquoi ne pas créer un nouveau livret bancaire sur lequel les Français pourraient placer une partie de leur épargne et qui financerait un secteur complètement à l'arrêt comme le nôtre ?

En ce qui concerne le fonds de compensation, on constate qu'il est davantage destiné aux salles qu'aux grands événements comme les nôtres.

S'agissant des mesures sanitaires, nous avons approché le ministère de la Santé pour savoir si nous pouvions introduire l'application TousAntiCovid dans notre dispositif de billetterie. J'ajoute qu'il y a un intérêt fort pour utiliser cette application dans le cadre du concert-test qui aura lieu à l'AccorHotels Arena. Nous croyons important, en tout cas, de montrer que les festivals sont prêts à contribuer au fameux « tracer-isoler ».

En conclusion, vous nous demandiez si les annonces de Mme Bachelot avaient eu des effets. Elles se sont traduites par des demandes de remboursement, l'arrêt brutal de la vente de nos derniers billets, l'inquiétude des entreprises spécialisées dans la vente de billets

et des agents d'artistes. Ces annonces ont donc bien eu des effets, mais pas ceux que l'on attendait.

**Mme Aurélie de Lanlay.** – Je rejoins mes confrères s'agissant de la durée et de l'étalement dans le temps du festival, d'autant plus que pour Arles, nos lieux ne nous appartiennent pas mais sont mis à disposition par des partenaires, notamment publics. Ce sont des lieux réutilisés par la suite, nous ne pourrions donc pas prolonger. C'est pourquoi nous envisageons une prolongation des horaires d'ouverture quotidiens, comme je l'ai évoqué.

L'idée d'un fonds pour la captation me paraît extrêmement intéressante. En effet, il est évident que nous ne nous ne pourrions pas accueillir tous les festivaliers pendant la semaine d'ouverture si on nous impose une jauge 2,5 fois plus resserrée. Généralement, notre jauge est quasi pleine la première semaine. Si nous pouvions capter et retransmettre en temps réel ou en différé le festival, nous permettrions au plus grand nombre d'accéder au contenu. En revanche, je ne crois pas que cela puisse nous apporter quoi que ce soit d'un point de vue économique en termes de recettes.

En ce qui concerne la dotation du fonds festivals et la question des assurances, je rejoins ce qui a été dit par mes collègues.

Le mécénat représente 20 % du budget des Rencontres d'Arles, soit quasiment 1,5 million d'euros. Nous avons constaté un réel engagement des mécènes l'année dernière, et aujourd'hui encore, ils nous font savoir leur volonté de continuer à nous soutenir. Cela dit, nous mesurons bien que nous ne pourrions pas recommencer de la même manière que l'an dernier. Ce qui pourrait venir encore durcir la situation de notre festival – et de tous les festivals, je pense –, ce serait leur fermeture administrative. Nous souhaitons maintenir les Rencontres d'Arles cette année, mais si nous sommes sous le coup d'une fermeture administrative, qui prive les mécènes de visibilité au même titre qu'une annulation, cela renforcera sensiblement nos difficultés.

Sur les QR code, nous appliquerons les recommandations faites aux musées et centres d'art. Il s'agit d'une piste largement évoquée lors des dialogues avec nos partenaires.

**M. Bernard Jomier, président.** – Merci à tous de vos contributions. Nous continuerons nos travaux la semaine prochaine avec une table ronde consacrée aux lieux culturels qui ont rouvert dans plusieurs pays voisins.

*La réunion est close à 12 h 35.*

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le [site internet du Sénat](#).*

**Mardi 23 mars 2021**

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Audition de représentants d'institutions culturelles internationales demeurées ouvertes**

**M. Bernard Jomier, président.** – Pour nous permettre de formuler des préconisations pertinentes, il nous a paru utile d'observer les mesures qui ont été prises par nos voisins européens à titre de comparaison. Dans un certain nombre de pays, les établissements culturels ont été autorisés à rouvrir leurs portes sous certaines conditions. Nous recevons ce matin des représentants d'institutions culturelles étrangères concernées par ce type de mesures, qu'il s'agisse de salles de spectacles ou de musées : Mme Sarah Bastien, directeur général administratif des six musées de la ville de Gand ; M. Sylvain Bellenger, directeur général du *Museo e Real Bosco di Capodimonte* à Naples ; M. Aviel Cahn, directeur général du Grand Théâtre de Genève, et vice-président de l'organisation professionnelle des compagnies et festivals d'opéra d'Europe, Opera Europa ; M. Alexandre Chevalier, archéologue préhistorien au muséum des sciences naturelles de Belgique, président de la section belge du Conseil international des musées (ICOM) ; et M. Joan Matabosch, directeur artistique du *Teatro Real* de Madrid.

Participe également à cette table ronde Mme la professeure Constance Delaugerre, virologue, cheffe de service à l'hôpital Saint-Louis à Paris, qui supervise le concert test qui devrait être organisé à l'AccorHotels Arena à Paris dans quelques semaines ; elle pourra nous apporter son regard de scientifique et nous indiquer dans quelle mesure certaines de ces expériences étrangères pourraient être transposées en France.

Je tiens tout d'abord à vous remercier très chaleureusement d'avoir répondu à notre invitation. Il est très important, pour nous, de recueillir votre témoignage pour mieux comprendre les choix qui ont été faits dans les pays voisins, les raisons qui les ont motivés et la manière dont vos établissements se sont adaptés pour reprendre leurs activités face au risque sanitaire. Sans doute avez-vous mené des études depuis la réouverture pour vous assurer qu'aucun *cluster* n'est apparu dans vos établissements. Nous serons également très attentifs aux adaptations que vous auriez pu mettre en place à la lumière des premiers enseignements tirés après la réouverture de vos institutions.

Les établissements culturels sont à l'arrêt en France depuis maintenant un an, hormis une courte parenthèse durant l'été et au début de l'automne 2020. Malgré le soutien que leur apportent l'État et les collectivités territoriales, leur situation extrêmement délicate nous pousse à rechercher des solutions permettant d'entrevoir une sortie de crise, même progressive. C'est en effet une grande partie de la richesse et de la diversité culturelles qui caractérise notre pays qui est menacée par la fermeture de ces établissements.

**M. Aviel Cahn, directeur général du Grand Théâtre de Genève.** – Après la fermeture du printemps dernier, nous avons pu jouer des spectacles avec une jauge limitée de juin à fin octobre, grâce à un protocole qui a très bien fonctionné. Avec la deuxième vague, qui a frappé Genève plus que d'autres régions de Suisse, tous les établissements culturels ont dû fermer et n'ont pas pu rouvrir depuis lors. Nous espérons une réouverture en avril.

L'Union des théâtres suisses, qui regroupe tous les théâtres et les opéras, a organisé un lobbying efficace auprès du Conseil fédéral, bien plus que n'aurait pu le faire chaque théâtre individuellement. Nous avons pu négocier une solution pour faire du vrai théâtre sur scène, avec un régime particulier pour que les solistes puissent se toucher, sans être obligés de rester à deux ou trois mètres les uns des autres.

Depuis la fermeture, nous avons produit des spectacles en ligne. L'Union des théâtres suisses n'a recensé aucun foyer de contamination. Si quelques personnes ont été testées positives, elles ont rarement contaminé d'autres personnes.

Nous avons joué avec un protocole de protection du public très strict, comme celui que M. Matabosch vous décrira, avec la séparation des spectateurs en secteurs isolés, ce qui nous a permis d'éviter toute infection dans le public.

Nous rencontrons de grandes difficultés financières : lorsque nous donnons des spectacles, nous devons faire face aux coûts de production. Le chômage partiel, qui fonctionne en Suisse, s'applique au personnel, mais pas aux artistes. Le coût total du spectacle reste le même, mais nous ne touchons aucun revenu.

La Confédération et les cantons ont mis en place des aides qui devraient couvrir les pertes liées à la covid. Mais c'est administrativement compliqué, notamment parce que chaque niveau pose des conditions différentes. Nous attendons toujours cette aide.

Nous sommes très heureux que la plupart de nos mécènes nous soient restés fidèles et que notre public ait accepté de renoncer au remboursement de leurs billets. Mais il est clair que cette situation ne peut pas durer. Nous espérons donc que la vaccination changera quelque chose pour la saison prochaine.

**M. Joan Matabosch, directeur artistique du *Teatro Real* de Madrid.** – En mai-juin dernier, nous avons mis en place un protocole permettant de garantir le retour à l'activité en sécurité pour le personnel, les artistes et le public. Nous avons développé des protocoles spécifiques pour l'orchestre et pour le chœur. Nous avons ainsi pu reprendre notre activité en juillet avec une version mise en scène de *La Traviata*, comme prévu.

Le protocole régleme tout : reconfiguration du processus de répétition, interactions sociales et professionnelles, usage des différentes salles du théâtre – salles de répétition et salle principale –, distanciation physique pour chaque activité, ce qui nécessite l'adaptation de la fosse d'orchestre pour maintenir la distance entre les musiciens avec des solutions peu conventionnelles telles que des panneaux de séparation entre les pupitres.

Le protocole prévoit des mesures prophylactiques, mais aussi notre réponse en cas de détection d'un cas de covid. Il est très important de réagir immédiatement pour protéger et tester tous les contacts rapprochés. Nous avons eu quelques cas, mais qui ont été repérés immédiatement, ce qui a entraîné l'isolement de la personne testée positive et de ses proches. Cela freine les incidences immédiatement.

Le fonctionnement du théâtre dépend d'une commission médicale composée de six épidémiologistes des principaux hôpitaux publics de Madrid ; elle se réunit tous les sept à dix jours pour assurer le suivi de la situation et donner des instructions sur les mesures à prendre.

Pour le public, les limitations ont été édictées par la *Comunidad de Madrid*. Elles changent très souvent, ce qui constitue l'un des problèmes que nous avons à affronter. En juillet, nous ne pouvions accueillir que 50 % de la capacité ordinaire ; maintenant, nous pouvons théoriquement en accueillir davantage, mais selon des conditions qui nous empêchent matériellement d'aller très au-delà. Chacun doit porter un masque et respecter une distance de sécurité avec les personnes qui n'ont pas acheté leur billet en même temps qu'elles.

Les horaires des spectacles ont changé en fonction du couvre-feu. Nous avons ainsi dû donner une représentation de *Siegfried* de Wagner à 16 heures 30, une heure très inhabituelle pour un spectacle en Espagne...

La possession d'un billet ne donne plus accès à tout le théâtre : à chaque fauteuil correspond un foyer attitré pour l'entracte, dans lequel un nombre limité de personnes peut entrer. Nous essayons autant que possible d'organiser des spectacles sans entracte.

L'entrée et la sortie de la salle sont réglementées : les spectateurs entendent une annonce qui leur donne des instructions pour sortir, par exemple. Parallèlement à la diminution du nombre de places disponibles, nous avons augmenté le nombre de sanitaires pour permettre une désinfection régulière.

**Mme Sarah Bastien, directeur général administratif des six musées de la ville de Gand.** – La Belgique a été confinée du 14 mars au 18 mai 2020, puis à partir de novembre. En août, il y a eu également plusieurs confinements locaux.

Les lieux culturels sont restés ouverts pour accueillir les groupes d'enfants jusqu'à douze ans. Les cafés et boutiques ont suivi les règles locales ou nationales spécifiques à ces lieux.

Lorsque nous avons eu la possibilité de rouvrir, tous les musées de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles ont écrit une lettre commune comportant sept engagements, afin de démontrer que les musées pouvaient être des espaces sûrs, même en temps de covid.

Les musées ne sont ouverts que pour des visites individuelles ou par bulle familiale ; l'entrée est limitée à une personne pour dix mètres carrés, avec des créneaux de visite. Nous pouvons également nous appuyer sur notre expertise dans le domaine de l'événementiel.

Nous avons procédé à une analyse des risques de transmission aérienne et par contact, qui nous a conduits à jouer sur la distance physique, la capacité maximale d'accueil, les capacités de désinfection, le port du masque, la ventilation, le fait d'éviter les contacts. Chaque musée a fait son propre exercice d'analyse des risques et déterminé ses propres mesures personnalisées. Pour illustrer ces mesures, nous vous avons envoyé des photos d'un des musées de Bruges, du musée de l'industrie à Gand, du plan présentant le sens obligatoire de circulation dans le musée des Beaux-Arts de Gand.

Pour que cela fonctionne bien, il est nécessaire de porter la plus grande attention au sentiment des employés, qui doivent se sentir en sécurité. Il est également utile d'échanger des connaissances et des expériences avec les autres musées ; en Flandre, ces échanges sont organisés par l'union des musées de Flandre (FARO) ; la Wallonie et Bruxelles ont leur propre organisation. Ces organisations ont produit des guides recensant les mesures à prendre.

Quelques retours d'expérience : les visiteurs ayant l'habitude d'arriver au début du créneau, il est préférable d'utiliser des créneaux de quinze à vingt minutes plutôt que d'une heure. Beaucoup de nouveautés sont devenues des habitudes pour les visiteurs, ce qui rend les choses plus faciles pour eux-mêmes et pour nos employés.

Les problèmes rencontrés tiennent au coût financier des mesures, à la diminution, voire disparition des visites spontanées, puisqu'il faut acheter son billet à l'avance, et au sentiment de dépossession des données personnelles, du moins lors de la mise en place de ce protocole.

Les statistiques du *Groeningemuseum* de Bruges montrent que la fréquentation approche les 100 % durant les week-ends ; celles des musées de Gand indiquent qu'ils ont été très fréquentés en juillet, que les visiteurs réagissent à la situation virologique et qu'ils ont respecté les confinements locaux. Durant les vacances scolaires, comme en février, beaucoup de familles avec enfants ont visité les musées, car elles n'ont pas beaucoup d'autres choses à faire...

**M. Alexandre Chevalier, président du Conseil international des musées Belgique (ICOM) Wallonie-Bruxelles.** – Les mesures en vigueur ont été prises par les musées en concertation avec l'administration compétente en matière de culture en Belgique en s'inspirant du secteur commercial, en prenant souvent des mesures plus strictes au début : les musées ont ainsi ouvert avec un visiteur pour quinze mètres carrés, mais se sont vite conformés à la règle appliquée dans les commerces d'un pour dix mètres carrés.

Il y a sans doute moins de niveaux compétents sur la culture en Belgique qu'en Suisse, mais il faut se féliciter que les musées aient été le seul secteur culturel ayant réussi à se fédérer et à proposer les mêmes normes au niveau national. Depuis leur réouverture en décembre, les seuls lieux culturels ouverts sont les musées : c'est ce qui explique que ma collègue ait mentionné le fait que les visiteurs n'aient pas vraiment d'alternative à s'y rendre.

Les musées ont accusé des pertes durant la fermeture et après la réouverture à cause de la jauge. Celle-ci gagnerait à être corrigée en fonction du volume et non fixée comme aujourd'hui en fonction de la seule surface : ce n'est pas la même chose de visiter le musée national d'Histoire naturelle de Paris qu'un petit musée intime dont les salles ont 2,5 mètres de hauteur sous plafond. Mais rien n'a été fait dans ce sens pour l'instant.

Aucun *cluster* n'a été signalé dans les musées belges depuis début décembre. Cela tend à démontrer, soit que les mesures sont efficaces, soit que les volumes sont assez importants pour éviter les contaminations.

Même si l'on craint moins, désormais, la contamination par contact, les musées continuent à désinfecter les surfaces. Les mesures que nous prenons sont identiques à celles qu'avaient prises les musées français pendant leur réouverture. J'ai eu la chance cet été de passer une semaine dans les Cévennes et j'ai visité de nombreux musées de la région. Les musées sont des espaces sûrs pour les employés comme pour les visiteurs. Les espaces de restauration et de vente sont soumis aux règles qui s'appliquent aux espaces commerciaux : les restaurants et les bars sont fermés, mais les magasins et les librairies sont ouverts.

**M. Sylvain Bellenger, directeur général du Museo e Real Bosco di Capodimonte.** – Le *Museo e Real Bosco di Capodimonte* de Naples est un musée autonome qui dépend directement du ministère de la culture, sans passer par la surintendance des

musées de Naples. Le musée est un bâtiment de 15 000 mètres carrés sur trois étages, répartis en 124 salles. Les plafonds ont tous 6, 7, voire 8 mètres de hauteur. Il se trouve à l'extrémité d'un très grand parc de 134 hectares comportant 17 édifices, dont l'ancienne faisanderie royale, qui sera transformée en centre de vaccination à partir de la fin de la semaine.

Comme il se trouve à 20 minutes du centre de Naples, il n'a pas le même type de fréquentation que le musée national d'archéologie de cette ville, par exemple. Son grand parc reçoit 2 millions de visiteurs par an, tandis que le musée en reçoit 300 000 par an.

Après une fermeture de mars à juin, nous avons rouvert jusqu'en novembre. Le musée a fermé à nouveau le 18 janvier pour rouvrir le 23 février, jusqu'à aujourd'hui, jour où nous sommes fermés *a priori* jusqu'au 6 avril. Cela a occasionné des pertes considérables.

S'agissant du personnel, nous avons conservé les services essentiels, soit cinquante personnes qui veillent jour et nuit sur les portes et les salles. Le reste du personnel, notamment toute l'administration, est en télétravail.

Nous avons profité de la fermeture pour entreprendre des travaux de restauration des œuvres et projeter des travaux jusqu'en 2023 ; nous avons numérisé des milliers d'œuvres d'art et les notices ont été transcrites par les gardiens et le service éducatif – c'est un des points positifs de la fermeture.

Le personnel a reçu des formations en anglais ou en diverses techniques de travail. Les bureaux ont été réorganisés : six nouveaux bureaux ont été ouverts pour obtenir des distances suffisantes entre les personnes. Tout le personnel a été testé à deux reprises. Il devrait être vacciné rapidement grâce à la présence d'un centre de vaccination sur le site.

Il n'y a pas eu de cas de contamination au musée. Douze personnes ont cependant dû être mises en quarantaine, avec tous leurs collègues.

Les écoles étant fermées, les services didactiques n'ont pas fonctionné. Le parc est resté plus longtemps ouvert que le musée, même si, aujourd'hui, les deux sites sont fermés. Les règles ont été les mêmes qu'ailleurs : distanciation, sens unique de circulation, achat des billets exclusivement *online* avec des réservations limitées à 600 personnes par jour – même si, dans les faits, nous n'avons jamais reçu plus de 200 personnes par jour.

S'agissant de la fréquentation, le musée de Capodimonte s'apparente davantage aux grands musées de province français qu'au Louvre, au musée d'Orsay ou au centre Georges-Pompidou. La réouverture du parc, plus grand parc urbain d'Italie, ne poserait pas de problème pour le public, mais plutôt pour le personnel.

**M. Bernard Jomier, président.** – Nos interlocuteurs viennent de nous démontrer qu'une voie existe pour éviter un risque trop élevé de transmission de la covid-19 lors d'activités culturelles. Dès lors que les lieux culturels n'ont pas été des *clusters*, pensez-vous possible, Madame Delaugerre, de travailler sur un risque très faible de transmission, et l'expérience de concert test va-t-elle dans ce sens ?

**Mme Constance Delaugerre, cheffe de service à l'hôpital Saint-Louis.** – Avant de travailler sur cette expérimentation d'un concert test à l'AccorHotels Arena de Paris, nous avons dressé un état des lieux des protocoles sanitaires dans les lieux culturels, pour évaluer leur adaptation au risque épidémique. Nous avons constaté que les musées, les cinémas et les théâtres, dès lors qu'ils disposaient d'un protocole précis, avec des jauges réduites,

l'obligation du port du masque et le respect de la distanciation, avaient tout pour une réouverture rapide, du moins quand l'incidence de la transmission n'est pas aussi forte qu'aujourd'hui.

Avec l'expérience d'un concert test, nous examinons une situation bien différente puisqu'il s'agit d'évaluer le risque de contamination d'un protocole spécifique pour un rassemblement de 5 000 personnes qui se tiennent debout dans l'environnement clos d'une salle de concert, donc sans pouvoir respecter la distanciation. L'étroitesse de la jauge posant un problème économique évident pour les spectacles, nous avons recherché un protocole qui évite la transmission tout en permettant la participation d'un large public. Pour ce faire, nous avons ajouté un dépistage en amont : nous proposons de ne faire participer au concert test que les personnes disposant d'un test négatif de moins de 72 heures, qui ne présentent aucun symptôme et qui ne sont pas vaccinées. Nous ferons entrer la jauge normale, en l'occurrence pour la fosse de quelque 2 000 mètres carrés, en demandant le port du masque chirurgical et en mettant à disposition du gel hydroalcoolique. Les participants au concert seront tirés au sort sur un groupe plus large, puis le risque de transmission sera évalué à 7 jours en comparant, par de nouveaux tests, la situation de ceux qui seront allés au concert avec celle des autres.

L'idée est bien de mesurer l'impact de cette prise de risque particulière qui consiste à participer à un concert dans une salle fermée, certes bien ventilée et disposant d'une hauteur sous plafond de 20 mètres, mais avec des milliers de personnes sans distanciation. L'expérimentation poursuit deux autres objectifs : évaluer le bon port du masque pendant et avant l'événement, que nous allons examiner grâce à des caméras qui enregistrent le positionnement des masques, et mesurer le fonctionnement d'une nouvelle version de l'application TousAntiCovid, qui délivrera un QRcode pour l'entrée dans le lieu et permettra d'avertir les participants si un cas de covid est avéré, et ce *via* une base nationale, mécanisme qui pourrait servir par la suite à la mise en place d'une sorte de « pass » pour les établissements recevant du public.

Ceux qui travailleront sur le concert ne rentreront pas dans l'expérimentation, mais ils se plieront aux mêmes obligations. Les artistes, qu'on ne peut remplacer, se sont vus proposer une vaccination. Le dépistage en amont est un processus lourd, mais il présente des avantages aussi, en particulier celui de limiter le risque de transmission du virus dans la ville, puisque le concert ne fait s'y déplacer que des personnes négatives. Certes, le test négatif ne garantit pas la non-transmission, puisqu'il peut être négatif en début de contamination avant de devenir positif, il peut avoir été mal réalisé, ou la personne testée peut encore contracter le virus après le test, sans compter que le test antigénique que nous utilisons est moins sensible que le test PCR. Cependant, nous travaillons à réduire le risque tout en nous plaçant dans un cadre réaliste, celui, par exemple, où des tests antigéniques seront en accès libre, et où une sorte de pass pourrait être mis en place pour l'accès aux regroupements qui, aujourd'hui, sont identifiés comme les situations les plus à risques.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur.** – Ces exemples pris chez nos voisins nous montrent que des musées, des théâtres ont rouvert avec un régime distinct de celui des salles de concert ou des festivals, ce qui est important. Cette réouverture a été manifestement complexe, elle a demandé des investissements pour des aménagements, par exemple pour ce qui concerne la ventilation des salles, l'équipement numérique : avez-vous perçu des aides ? Et quelle a été la réaction de l'opinion publique : êtes-vous parvenus à faire en sorte que le public revienne en confiance et se sente serein ?

Ensuite, j'estime que le concert test est un pari très risqué, car, en plaçant 5 000 personnes debout dans un espace clos, il fait l'inverse de ce que les autorités sanitaires recommandent – et ce test ne conduit-il pas à l'idée qu'il faudra bientôt un pass vaccinal ?

**M. Alexandre Chevalier.** – En Belgique seuls les musées ont rouvert, les autres équipements sont fermés depuis la fin octobre ; les librairies sont restées ouvertes, considérées comme étant « essentielles ». Le débat sur ce qui est essentiel et ce qui ne l'est pas montre que, en réalité, les décisions de fermeture et de réouverture sont politiques. Il y a des considérations sanitaires, bien sûr, mais outre qu'on manque de données précises pour comparer les situations, les mesures de la transmission dans tel ou tel cas, la décision est prise avec une intention politique, par exemple de précaution ou de prudence ; cela explique les différences, par exemple, entre la fermeture des cinémas, alors qu'on y est assis, à distance, et masqué, et l'autorisation d'ouvrir les musées, alors qu'on y circule et qu'on peut s'y parler... Il ne faut donc pas perdre de vue que, en dernier ressort, la décision est politique.

Lors de la réouverture de mai dernier, la fréquentation des musées a dépendu de plusieurs facteurs, en particulier de la taille, de la présence d'un jardin, mais aussi de l'importance du public qu'y représentent habituellement les touristes. Cependant, une partie du public est moins revenue, ressentant probablement l'existence d'un risque – c'est en particulier le cas en ce qui concerne les personnes âgées.

**M. Joan Matabosch.** – Le facteur décisif me semble la capacité de l'équipement culturel à disposer d'un protocole sanitaire suffisant, très strict – cela est propre à chaque lieu, à son architecture, qui détermine pour beaucoup les adaptations qu'on peut y faire. On me demande souvent comment nous y sommes parvenus au Teatro Real, je transmets volontiers les informations précises sur ce que nous avons fait et on constate alors que ce n'est pas toujours transposable : ce que nous avons fait dans notre grande salle, en changeant la ventilation, en tirant parti des grands espaces, ne sera pas transposable à un théâtre en sous-sol – beaucoup de théâtres de Madrid n'ont pas rouvert parce qu'ils n'ont pu trouver de solution satisfaisante. Au Teatro Real, nous avons en particulier l'avantage de pouvoir configurer la fosse selon trois tailles, la petite permettant déjà de jouer l'essentiel du répertoire classique ; nous avons configuré la fosse dans son format le plus large là où l'on se contentait habituellement du petit format, et pour certains programmes, plus exigeants, comme le *Siegfried*, de Wagner, nous avons dû placer des musiciens dans les loges latérales... La question est donc pratique plutôt que de principe : on ouvre l'équipement si l'on peut disposer d'un protocole suffisant, mais on reste fermé dans le cas contraire. Ceci a eu des conséquences sur la programmation, nous avons dû annuler des spectacles quand l'adaptation n'était pas possible. Côté fréquentation, le public a suivi : nous vendons l'intégralité des billets mis en vente.

**M. Sylvain Bellenger.** – La fermeture des frontières a changé la composition du public, il est désormais local puisque les étrangers sont absents depuis un an. Le public local nous demande la réouverture, même s'il y a finalement peu de visiteurs, nous n'avons pas dépassé 200 visiteurs par jour pour une jauge réduite au tiers, contre un millier de visiteurs quotidiens habituellement et des pics de 3 000 à 4 000 visiteurs l'été.

**M. Bernard Jomier, président.** – Dans ces conditions, n'est-il pas plus coûteux d'ouvrir, que de fermer ?

**M. Sylvain Bellenger.** – C’est une catastrophe financière dans les deux cas, avec peut-être autant de complications administratives pour chacun. Notre budget a été divisé par deux, nous avons des charges supplémentaires et les soutiens publics ne sont pas à la hauteur.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – La mise en œuvre du protocole sanitaire est-elle compatible avec une rentabilité économique ?

**Mme Sylvie Robert.** – L’expérience du concert test va utiliser l’application TousAntiCovid : est-ce une nouvelle application, ou bien celle qui existe déjà ?

**M. Michel Laugier.** – Le Teatro Real a rouvert avec une jauge moins importante, avez-vous compensé en ajoutant des représentations ?

**M. Joan Matabosch.** – Nous n’avons pas ajouté de représentations, notre objectif étant surtout de maintenir le plus possible la programmation ; en juillet cependant, nous avons joué davantage que prévu, mais pour rattraper des représentations que nous avons dû reporter. Nous avons annulé des spectacles trop difficiles à concilier avec le protocole, en particulier ceux qui tournent.

L’investissement que nous avons dû faire est certes coûteux, mais *quid* du coût de la fermeture elle-même ? Lorsqu’un théâtre ferme, il perd les recettes de mécénat, ce qui représente chez nous le quart du budget, à quoi s’ajoutent les locations de salle, représentant 9 % de notre budget... et je ne parle ici que des données chiffrées.

**M. Alexandre Chevalier.** – La fermeture coûte effectivement très cher, ce qui ne signifie pas qu’il soit rentable de rouvrir... Le montant des pertes pour jauges limitées dépend du modèle d’entreprise, de la part qu’y prend la billetterie, de la structure du personnel, selon que toutes les activités sont réalisées en interne, ou bien que des services ont été externalisés, comme le gardiennage, la scénographie, la médiation culturelle. En réalité, la baisse de l’activité n’est pas toujours bien mesurée. Les aides publiques ont d’abord consisté en 50 millions d’euros apportés par la région wallonne en mai, d’autres ont suivi, elles sont loin de compenser les pertes. Les musées sont tributaires de leur population environnante et des publics ciblés ; les musées très liés au tourisme, comme ceux de Bruges ou le musée Magritte à Bruxelles, ont perdu les trois quarts de leur fréquentation, alors que dans des petits musées plus locaux, elle a pu progresser et concerner des publics différents : des publics locaux redécouvrent ces musées peu éloignés de chez eux, par manque d’autres activités culturelles. Il est intéressant de voir qu’une frange différente de la population « consomme » une culture et un patrimoine auxquels elle n’était pas toujours sensible jusqu’alors.

La question des coûts doit intégrer la chaîne de conséquences liées à la fermeture des lieux culturels, en particulier l’incidence sur la santé mentale – c’est au politique d’intégrer tous ces éléments qui concernent en réalité toute la société.

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous sommes convaincus du bénéfice du maintien des activités culturelles ; notre pays doit trouver les moyens de s’adapter, établissement par établissement, comme vous le faites, au bénéfice de vos concitoyens. L’ouverture des lieux culturels est aussi l’occasion de découvertes, c’est un des points positifs.

**Mme Sarah Bastien.** – L’ouverture est un avantage pour le bien-être de nos concitoyens, c’est évident. À Gand, nous constatons aussi que le public local vient plus

qu'avant : les gens redécouvrent leur propre pays, c'est un avantage, au-delà des questions financières.

**M. Sylvain Bellenger.** – Je partage cette analyse du poids psychologique de la fermeture, et même si le public est peu nombreux, l'ouverture soulève ce couvercle. La fermeture touche aussi tout un ensemble d'activités liées aux expositions, dans l'emballage, le transport, la médiation, toute cette activité disparaît, de même que le mécénat disparaît quand nous fermons, cela représente le quart de notre budget à Naples.

**Mme Constance Delaugerre.** – Il me semble que nous avons une difficulté particulière en France, liée au manque de perspective. Cette absence de perspective dure depuis plusieurs mois alors que nous voyons que, ailleurs, des choses sont possibles, qu'on s'y adapte au risque de transmission. Des études, en particulier celles de l'Institut Pasteur, démontrent que les lieux culturels n'ont pas été des *clusters*, mais c'est comme si l'on n'en tenait pas compte : aucune date n'est donnée pour leur réouverture, et ce depuis le mois de janvier, alors que, en Italie, le Gouvernement annonce une réouverture pour le 6 avril. La situation est figée, c'est déstabilisant.

C'est pour aider à sortir de cette situation que nous recherchons des données scientifiques propres à faciliter la prise de risques encadrés : c'est le sens du concert test. La fermeture a des effets délétères, avec un impact psychologique certain sur les jeunes en particulier, qui se voient privés de cinéma, de musées... Il n'y a qu'à voir l'engouement pour les galeries d'art qui, elles, peuvent ouvrir en tant que commerces, ou encore le fait que des Français se rendent en Espagne pour aller dans les bars et se détendre. L'impact est également très fort sur les retraités, pour qui les équipements culturels comptent dans la socialisation.

Il y a urgence, j'espère que nous serons soutenus. Avec le concert test nous voulons donner des éléments pour des réouvertures encadrées. Il faut s'adapter tout le temps, nous le faisons en laboratoire, c'est mieux que de ne rien faire et de s'isoler toujours davantage.

Le concert test vise un risque plus élevé que celui qu'on prend au cinéma ou au musée, le port correct du masque est loin d'être garanti, mais la réalisation d'un test grandeur nature nous paraît un moyen de patienter d'ici à ce que la vaccination soit générale. La mise en place d'un pass sanitaire pose des questions difficiles, mais c'est la seule chose, à part la fermeture, que l'on puisse faire avant que le continent européen tout entier ne soit suffisamment vacciné.

Un tel pass est déjà demandé pour prendre l'avion, pour aller à l'hôpital ; nous tentons de voir ce qu'il donnerait lors d'un concert. Les données que nous recueillerons nous aideront à proposer des protocoles qui pourraient être adaptés aux lieux culturels eux-mêmes.

L'application que nous allons utiliser pour le concert test est bien une nouvelle version de TousAntiCovid. Elle intégrera le résultat du test, qu'il soit négatif ou positif. Chacun pourra se présenter avec son smartphone à l'entrée du concert, ou bien une impression papier du résultat. Nous ne forçons pas à l'utilisation de cette application, nous y incitons. Faut-il aller vers un système réservant l'accès aux personnes présentant un test négatif, comme nous le faisons dans le concert test ? Une étude montre que 80 % des jeunes y sont favorables, pour se prémunir contre le risque de transmission.

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous vous remercions de votre participation. Il y a peut-être un blocage français par rapport à plusieurs de nos voisins européens. Vos exemples vont nourrir nos préconisations sur la réouverture d'activités culturelles, dans l'espoir que notre vie culturelle puisse reprendre normalement.

*La réunion est close à 10 h 35.*

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site internet du Sénat.*

## **MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU COEUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES**

**Mercredi 3 mars 2021**

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

### **Audition de Mme Valérie Baduel, directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture et de l'alimentation**

**M. Jean-Marc Boyer, Président.** – Nous tenons aujourd'hui la première audition de notre mission d'information sur l'enseignement agricole en accueillant Mme Valérie Baduel, directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Je vous rappelle que cette audition est captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat.

Nos prochaines réunions plénières auront lieu la semaine prochaine :

- le mardi 9 mars à 16 h 30 pour une table ronde avec les syndicats agricoles ;
- le mercredi 10 mars à 16 h 30, pour une table ronde sur l'orientation vers l'enseignement agricole et son attractivité.

Mes chers collègues, cette première audition intervient à un moment symbolique. C'est en effet cette semaine qu'aurait dû se tenir le Salon international de l'agriculture, annulé en raison de la pandémie de covid-19. Je veux à cet instant, en votre nom à tous, adresser un message de soutien aux agriculteurs et aux acteurs des filières agroalimentaires, qui contribuent de manière essentielle à l'économie de notre pays et au développement de nos territoires.

Cette mission d'information a été créée à l'initiative du groupe RDSE dans le cadre du droit de tirage annuel dont disposent les groupes politiques.

Madame la directrice générale, vous avez pris vos fonctions tout récemment, au début du mois de janvier. Vous étiez auparavant, depuis 2011, directrice générale adjointe de l'enseignement et de la recherche. Vous êtes vétérinaire de formation mais vous avez occupé au cours de votre carrière de nombreuses fonctions, tant sur le terrain, en direction des services vétérinaires, qu'en administration centrale, à la direction générale de l'alimentation, et en agence, en tant que directrice générale adjointe de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, puis de l'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

Madame la directrice générale, avec mes 22 collègues membres de la mission, nous sommes convaincus que l'enseignement agricole est une chance pour de nombreux jeunes et un outil indispensable pour l'avenir de nos filières agricoles et alimentaires.

Vous connaissez l'engagement de longue date du Sénat en faveur de l'enseignement agricole. Vous avez pu le mesurer encore tout récemment, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021. Notre rapporteure, Nathalie Delattre, avait alors tiré la sonnette d'alarme !

Au cours de nos travaux, nous souhaitons analyser comment l'enseignement agricole, technique et supérieur, devrait répondre aux besoins des filières agricoles et alimentaires, afin de leur permettre de relever les défis auxquels elles sont confrontées. Nous souhaitons évaluer la capacité de l'enseignement agricole à remplir cette mission aujourd'hui, notamment au regard des contraintes qui pèsent sur lui.

Le Sénat étant le représentant des collectivités territoriales, nous prêterons une attention particulière aux enjeux territoriaux, mais aussi à la perspective européenne. Je sais que vous êtes vous-même particulièrement attachée aux coopérations européennes et internationales.

Je vous propose de nous dresser un panorama de l'enseignement agricole et des enjeux que vous percevez, à partir du questionnaire qui vous a été adressé par notre rapporteure.

Peut-être pourrez-vous ainsi nous présenter, en préambule, la raison d'être de l'enseignement agricole et sa valeur ajoutée, alors que la concurrence entre l'enseignement agricole et les établissements relevant du ministère de l'éducation nationale est souvent relevée.

Je passerai ensuite la parole à notre rapporteure Nathalie Delattre afin qu'elle puisse vous poser un certain nombre de questions. Puis je donnerai la parole à l'ensemble de nos collègues qui le souhaitent.

**Mme Valérie Baduel, directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture et de l'alimentation.** – Merci, Monsieur le président, Madame la rapporteure, Mesdames les sénatrices et Messieurs les sénateurs. Je voulais vous dire que par ma voix, j'exprime toute la gratitude envers vous de la communauté des hommes et des femmes qui sont la cheville ouvrière de l'enseignement agricole, d'avoir lancé cette mission. Pour nous, c'est un signe fort de reconnaissance de l'enseignement agricole.

Le financement de l'enseignement agricole – le secondaire, le supérieur court, le supérieur long et la formation professionnelle continue – est assuré par le ministère de l'agriculture par deux programmes : le programme 143 qui dépend de la mission interministérielle « Éducation scolaire » (MIES) et le programme 142 qui dépend de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs).

Sur le programme 143, nous finançons des emplois de titre 2 à hauteur de près d'un milliard d'euros pour 15 000 agents, dont 12 000 sont des enseignants. Les crédits hors titre 2 s'élèvent à 500 millions d'euros, dont 350 millions d'euros pour l'enseignement agricole privé – une partie des enseignants de l'enseignement agricole privé sont payés par des crédits hors titre 2 – et 90 millions d'euros d'aides sociales.

Concernant l'enseignement supérieur agricole, financé par le programme 142, nous avons également un financement direct d'emplois à hauteur de 225 millions d'euros pour 2 800 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et, hors titre 2, 135 millions d'euros dont

25 millions sont destinés à l'enseignement supérieur agricole privé, 17 millions à l'aide sociale et 32 millions aux opérateurs de recherche. Je veux à cet égard souligner que, parmi les crédits consacrés à l'enseignement supérieur agricole, une grande partie finance des activités de recherche.

Au total, ces chiffres représentent, pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, plus de 30 % de ses crédits et 60 % de ses agents.

Environ 210 000 apprenants (élèves, étudiants, apprentis) sont formés par l'enseignement agricole, dont 190 000 par l'enseignement agricole technique (secondaire et supérieur court) avec une quasi-parité femme/homme (45 % de femmes). La particularité du secteur est de recenser 62 % des élèves, étudiants et apprentis dans des établissements privés. Notre formation couvre un large spectre, allant de la quatrième au doctorat. Toutefois, une majorité de ces effectifs sont en lycée professionnel, de la seconde à la terminale. Par ailleurs, nous offrons une large palette de titres de formation qui répondent aux enjeux d'aujourd'hui. L'enseignement regroupe la formation initiale par voie scolaire en passant par la formation initiale par apprentissage, la formation initiale par alternance qu'on appelle « rythme approprié », avec les maisons familiales rurales (MFR) et les établissements dépendant de l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP), et la formation professionnelle pour adultes (14 millions d'heures). Nous avons une palette de formation qui répond aux enjeux actuels. Nous avons le souci de former les jeunes, mais également les adultes dans leurs évolutions de parcours, dans leur souci de reconversion, voire de réinsertion.

À quoi forme l'enseignement agricole ? Historiquement, l'enseignement agricole a été mis en place pour l'agriculture. C'est le premier système de formation professionnelle de France, créé en 1848. Aujourd'hui, les formations ne se limitent plus à l'agriculture ou l'alimentation. Elles couvrent également des formations aux services, notamment en milieu rural et à la personne, qui représentent 42 % des effectifs en voie scolaire. Les formations à la production agricole représentent 35 % de nos effectifs en voie scolaire, 47 % en apprentissage. Les formations à l'aménagement des espaces et à la protection de l'environnement représentent 19 % des effectifs en voie scolaire et 36 % en apprentissage. Enfin, les formations en transformation alimentaire représentent 4 % des effectifs dans les deux voies. J'insiste sur la diversité des métiers et des domaines auxquels nous formons.

L'enseignement agricole poursuit trois grands objectifs. Le premier, c'est d'apporter aux jeunes une garantie de réussite scolaire, d'insertion professionnelle, mais aussi – et toute la communauté éducative de l'enseignement agricole y est particulièrement attachée – de former au développement personnel, à l'épanouissement, de former des citoyens. Notre deuxième priorité concerne les territoires. Les établissements d'enseignement agricole sont des acteurs essentiels de la vie des territoires et de leur développement, particulièrement dans la ruralité et dans les outre-mer. Le troisième volet, c'est le « développement durable » de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

La réussite scolaire est assurée par une tradition d'innovations pédagogiques. L'enseignement agricole a souvent été qualifié de « laboratoire d'innovations ». Il s'appuie sur une pédagogie pratique et concrète. On forme par les gestes. Dans les établissements publics, des exploitations agricoles et des ateliers technologiques favorisent l'expérimentation pédagogique. Nous avons une tradition d'enseignements pluridisciplinaires. Des accompagnements individualisés et du mentorat complètent cet enseignement. Cela se traduit par un taux de réussite aux examens, qui pour l'ensemble de nos formations (CAP agricole,

bac pro, bac technologique, bac S), sont supérieurs à la moyenne nationale. De même en 4<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup>, nous accueillons souvent des élèves qui ont été en échec scolaire dans l'Éducation nationale. Pourtant leurs taux de réussite au diplôme national du brevet sont les mêmes que ceux de la moyenne nationale. Notre approche pédagogique a donc fait ses preuves.

Concernant la formation humaine, nous travaillons sur la construction et le développement de l'estime de soi, le vivre ensemble, la citoyenneté, l'ouverture aux autres et au monde. L'éducation socio-culturelle est très importante dans nos enseignements. Les coopérations internationales et européennes constituent également un axe fort et sont inscrites dans nos missions d'enseignement agricole. Cette ouverture apporte aux jeunes, qui souvent sont peu mobiles, une autre façon de penser et de produire. Notre système d'enseignement est plutôt épargné par les épisodes de violences scolaires. Par ailleurs, le sport est tout aussi présent. 35 % de nos élèves sont licenciés à l'Union nationale du sport scolaire (UNSS), dans 147 sections sportives. 9 % des établissements sont labélisés Génération 2024. Avec 60 % des jeunes en internat, au-delà d'être des acteurs de formation, nous sommes des acteurs d'éducation.

Pour les formations du CAP au BTSA, le taux net d'emploi à 33 mois affiche un résultat compris entre 80 et 95 %. Dans l'enseignement agricole long (ingénieur, paysagiste), ce chiffre avoisine les 89 à 98 % pour l'obtention d'un emploi dans l'année. Cet excellent taux est le résultat d'un lien étroit avec le monde professionnel. En effet, les professionnels sont des acteurs impliqués dans nos établissements. La commission professionnelle consultative (CPC) qui travaille sur les compétences, la rénovation des diplômes et des certifications comporte de nombreux professionnels. Notre enseignement s'appuie sur des stages. 8 % des apprentis de France sont dans l'enseignement agricole. Un jeune sur 6 en formation initiale dans nos établissements est un apprenti, avec une augmentation de 17 % depuis 5 ans. L'enseignement agricole s'adapte en permanence aux besoins actuels ou futurs des emplois. D'ailleurs, nous venons de créer deux certificats de spécialisation : responsable d'usine de méthanisation et conduite de machines d'abattage en forêt.

Par ailleurs, notre enseignement est extrêmement inclusif, avec non seulement des jeunes en échec scolaire, mais également l'accueil de jeunes en situation de handicap. Un dispositif de soutien financier et humain est mis en place avec des animatrices, des méthodes, des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), des dépenses multipliées par 9 qui s'élèvent à 17 millions d'euros pour soutenir l'accueil des élèves en situation de handicap. C'est un travail important avec des jeunes qui ont parfois de très lourds handicaps mais qui parviennent au succès avec des pédagogies adaptées.

Nos établissements sont des acteurs essentiels de la vie des territoires et de leur développement. Nous sommes également très présents dans les outre-mer.

La loi a prévu explicitement que nos établissements aient pour mission l'animation et le développement des territoires. C'est une mobilisation très forte des établissements pour accueillir des débats publics ouverts sur leur territoire, notamment dans le cadre du film *Petit Paysan* qui a donné lieu à des discussions importantes. Nous sommes partie prenante de l'agenda rural avec la question des établissements de service, maison des territoires.

Nous avons pour mission d'être des acteurs résolus de ce développement durable face à des défis aigus, comme le renouvellement des générations d'agriculteurs (50 % des agriculteurs partiront à la retraite dans les 10 ans), les revenus des agriculteurs, le projet

agroécologique pour la France, et des enjeux de souveraineté alimentaire dont la crise de la covid-19 a révélé l'importance pour les citoyens.

L'enseignement agricole s'insère dans un dispositif de formation, de recherche et de développement agricole qui fait système. La DGER assure le pilotage de cet ensemble d'acteurs : enseignement agricole technique, enseignement supérieur long, établissements de recherche, avec en particulier l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), les établissements de recherche appliquée, les instituts techniques et les centres techniques agroalimentaires, les chambres d'agriculture. Nous travaillons en permanence à renforcer les liens entre les différents maillons de cette chaîne pour assurer le développement durable de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. Différents dispositifs existent pour cela : unités mixtes de recherche, unités et réseaux mixtes technologiques, participation conjointe à des projets CASDAR (compte d'affection spéciale développement agricole et rural), systèmes d'expérimentations...

Nous avons également mis en place un plan « Enseigner à produire autrement » qui a pour but de généraliser l'agroécologie. Nos établissements d'enseignement technique sont extrêmement actifs en la matière. Le bac professionnel « conduite et gestion de l'exploitation agricole » et le BTSA « analyse, conduite et stratégie de l'exploitation agricole » ont été revus afin d'inclure ces notions d'agroécologie. Toutes nos exploitations sont résolument engagées dans ce plan, avec 25 % de notre surface agricole utile en agriculture biologique. 70 % de nos exploitations ont abandonné le glyphosate. Cela dénote un engagement vigoureux de notre part.

Pour conclure, notre défi est d'assurer une meilleure connaissance et reconnaissance de l'enseignement agricole en adoptant un plan d'action résolu pour renforcer ce dispositif précieux, véritable atout pour la France. Pour paraphraser une ancienne publicité, connaître l'enseignement agricole, c'est l'aimer. Le problème c'est qu'il n'est pas assez connu. Nous mettons en place des partenariats étroits avec le ministère de l'éducation nationale et avec l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP). Une campagne de communication sur le terrain, « L'aventure du vivant », a été lancée. Le camion mis sur les routes s'est malheureusement arrêté du fait de la crise de la covid. Une campagne de communication numérique sur les métiers est également en cours.

Je suis heureuse et reconnaissante que vous vous soyez saisis de cette question.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Merci de cette présentation synthétique et rapide qui retrace les enjeux de l'enseignement agricole. Je donne la parole à notre rapporteure, Nathalie Delattre.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Merci de cet état des lieux, Madame Baduel. Merci de vos mots gratifiants sur la constitution de cette mission d'information. Vous avez dressé un panel très général. J'aimerais entrer aujourd'hui dans des questions plus spécifiques. J'ai pu constater lors de l'examen du PLF 2021, que votre ministère avait perdu un certain nombre d'arbitrages avec Bercy. Où en est-on ? Comment les discussions qui ont été amenées par le Sénat vis-à-vis de cet enseignement agricole ont été perçues au niveau du gouvernement ? Vos relations avec Bercy sur les arbitrages se sont-elles améliorées ? Quels sont les moyens dont vous disposerez demain pour l'enseignement agricole ? Vous avez souligné l'excellence de l'enseignement agricole, mais elle est due à l'engagement des établissements qui tentent de faire avec les moyens du bord et pas forcément avec les moyens à bord. Allez-vous mettre un frein à cette baisse des ETP ? Les MFR sont en cours de

reconventionnement : quelles sont les marges de manœuvre dont vous disposez financièrement sur ce point ?

Concernant les différentes formations, nous avons découvert une forte concurrence avec des filières ouvertes par l'Éducation nationale qui viennent concurrencer celles proposées par l'enseignement agricole. Quelle analyse faites-vous de cette répartition de l'offre sur l'ensemble du territoire et de cette concurrence de l'Éducation nationale ?

Quelles sont vos projections pour la prochaine rentrée, sachant que l'enseignement agricole privé, notamment, a eu de grosses déconvenues financières puisque tous les produits qui aident les établissements à fonctionner financièrement (mise à disposition des chambres, de l'internat, manifestations extérieures pour les week-ends, vente des produits) ont cessé. Comment allez-vous assurer la rentrée scolaire avec une baisse d'effectifs et une compensation financière ?

**Mme Valérie Baduel.** – Tout d'abord, vous avez mentionné une perte d'arbitrage mais je n'emploierais pas ce terme. Nous évoluons dans un contexte de fortes contraintes sur les finances publiques. Aujourd'hui, nous avons pris les mesures nécessaires pour que nos établissements arrivent à remplir leurs missions et atteindre les objectifs, tout en respectant cette trajectoire. Comme vous l'avez indiqué, un de nos enjeux est d'enrayer la baisse des effectifs d'élèves, étudiants et apprentis, qui a recommencé avec la crise de la covid en 2020. En effet, les spécificités qui faisaient la richesse de l'enseignement agricole, en particulier les internats, ont été vues par certains élèves ou certains parents comme des handicaps. De plus, l'année dernière comme cette année, l'absence de journées portes ouvertes en présentiel pour valoriser la qualité de l'environnement a été dommageable pour le recrutement de nouveaux apprenants.

En ce qui concerne la projection pour la rentrée prochaine, je peux uniquement vous dire ce que je souhaite : augmenter les effectifs. L'ensemble des moyens qui sont en notre possession sont mis en œuvre pour augmenter le nombre d'élèves, étudiants et apprentis. Les établissements ont organisé des journées portes ouvertes virtuelles. Nous lançons une campagne de communication numérique, pas uniquement à cause des contraintes sanitaires, mais également pour toucher davantage de jeunes grâce à ce vecteur de communication. Les collégiens qui vont faire des choix sur AFFELNET (affectation des élèves par le net) pour rentrer en seconde sont la cible principale. Il est impossible de prédire le résultat de ces campagnes. En fonction des effectifs, les trajectoires budgétaires pourront être revues et cela fera l'objet d'une discussion interministérielle.

Vous avez indiqué que nous venons d'arriver à la fin d'une saison de protocole avec l'Union nationale des maisons familiales rurales (UNMFR). Il est clair que l'enseignement privé de temps plein et en rythme approprié a souffert de la décroissance des effectifs des apprenants agricoles ces dernières années. Nous allons avoir un dialogue très constructif ces prochaines semaines ou prochains mois pour renégocier le prochain protocole, avec une ambition partagée que les MFR augmentent leurs effectifs et que nous puissions soutenir ce développement.

Concernant la concurrence avec les filières ouvertes par l'Éducation nationale, je pense que ce n'est pas tant un problème de concurrence que de marge de progrès en matière de coordination. Tout l'enjeu avec la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale est de renforcer le dialogue à l'échelle locale pour optimiser les processus d'orientation et l'organisation des cartes de formation. Je ne sais pas à

quelle formation vous faites référence mais souvent, sous des intitulés un peu proches, des différences sont notables. Par exemple, nos formations en matière de services à la personne sont fortement liées à la ruralité. Nous sommes attachés à renforcer la concertation et le dialogue au niveau local entre les acteurs de la construction des offres de formation et les acteurs de l'orientation. Et enfin, nous renforçons les passerelles entre les deux systèmes.

Vous avez souligné les problèmes financiers rencontrés par les établissements privés. Les établissements publics ont également connu des difficultés, notamment du fait de leur statut public, qui ne leur permettait pas d'être éligibles à des dispositions de chômage partiel. Nous avons quand même dégagé l'année dernière près de 14,5 millions d'euros de crédits supplémentaires, sur lesquels plus de 10 millions d'euros ont été accordés aux établissements (7 millions au public et 3 millions au privé), sur la base de la réalité de leur situation financière, vue avec les établissements. Nous comptons bien apporter cette année encore ce soutien qui sera sans doute nécessaire.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Cette enveloppe a été élaborée pour les établissements classés en priorité 1 (« P1 »), qui étaient en rupture de trésorerie et presque au bord de la fermeture. Allez-vous aider les P2 et les P3 ? Un classement des établissements en grande difficulté a été réalisé en octobre dernier. Les établissements P1 regroupaient ceux qui risquaient d'être en faillite à très court terme. Mais les P2 et P3 sont également dans une situation financière fragile, voire précaire.

**Mme Valérie Baduel.** – Nous sommes en train de faire un point très détaillé de la situation effective à date de tous nos établissements pour identifier les besoins et, de nouveau, établir une priorité et un plan d'action. En 2021, nous sommes dans une démarche d'apporter un soutien aux établissements qui sont le plus en difficulté. Il se peut d'ailleurs que certains établissements en P1, déjà aidés, doivent l'être à nouveau.

**M. Joël Labbé.** – Madame la directrice générale, merci beaucoup de cette présentation. Un certain nombre de jeunes aspirent à s'installer en agriculture biologique. Est-il prévu une formation spécifique, au-delà du tronc commun, vers l'agriculture biologique ?

Dans le même sens, beaucoup aspirent au travail en circuit court. Est-il prévu une formation adaptée pour ces projets, au niveau de la transformation, de la vente ?

Par ailleurs, est-il prévu une formation adaptée aux acteurs jeunes et moins jeunes non issus du milieu agricole ? Nous aurons besoin de cette population qui souhaite s'inscrire dans la profession agricole pour assurer le renouvellement des générations.

**Mme Françoise Férat.** – Nous terminons une mission intitulée « agriculteurs en situation de détresse », qui traite de la souffrance au travail pouvant conduire au pire. Au fil de nos auditions, il est apparu que certains de nos interlocuteurs semblaient regretter une formation qu'ils jugeaient insuffisante sur le volet administratif. Comment la formation de l'enseignement agricole prend-elle en charge la formation administrative des agriculteurs aujourd'hui ? Avec la numérisation et les normes environnementales et européennes, la gestion administrative s'étoffe encore. Comment former ces jeunes pour en faire des chefs d'entreprise aguerris et, ainsi, devenir de véritables « managers de la ruralité » ?

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Merci, Madame la directrice générale, pour votre exposé prononcé avec passion et motivation. Vous insistez sur le déficit de notoriété des établissements d'enseignement agricole et la baisse du nombre d'apprenants. Pour ma part, il

me semble que les MFR sont particulièrement touchées par ces deux pénalités. Une remontée des MFR de mon département concerne l'accueil des jeunes avant 14 ans. Elles accueillent des élèves de 4<sup>ème</sup> et de 3<sup>ème</sup>, mais regrettent de ne pouvoir accueillir d'élèves avant 14 ans car les MFR accueillent sous le statut de l'apprentissage, qui se retrouvent alors en décrochage scolaire. Une dérogation peut-elle être envisagée ?

**Mme Valérie Baduel.** – Madame Férat, je partage évidemment vos inquiétudes quant au suicide des agriculteurs. Nous nous attachons à contribuer activement à sa prévention par la formation humaine, les notions de groupe, de collectif, d'équipe, de confiance en soi et de solidarité. Ces valeurs sont essentielles pour rompre la solitude de l'agriculteur dans son exploitation face à ses problèmes. Nouer un collectif et un réseau de solidarité est extrêmement important. Par ailleurs, concernant les compétences administratives et de gestion, après une consultation menée en 2019 et 2020, nos formations évoluent et apportent des compétences sur la réalité d'un coût, le calcul de la rentabilité, la gestion économique, la chaîne de valeur, les autres voies de distribution et de commercialisation. Cet enrichissement de nos formations permet à nos élèves, étudiants et apprentis d'être mieux armés qu'auparavant.

En ce qui concerne le numérique, notre enseignement agricole propose des TIM (technologies informatiques et médias) qui ont été développées pour que nos jeunes soient compétents dans la manipulation de ces outils.

Quant à la question de M. Labbé sur l'agriculture biologique, nous la considérons comme un des développements d'une approche agroécologique. Il est fondamental que tous nos élèves aient une approche de la production conçue sur une approche intégrée des cycles biologiques. Si certains veulent aller plus loin et se lancer dans l'agriculture biologique, il faut au préalable qu'ils aient la boîte à outils de base de l'agroécologie. Pour certains diplômes, des mentions « agriculture biologique » existent et peuvent être délivrées. Une convention existe également avec la filière bio pour développer ce type de modules ou de formations complémentaires. Un quart de notre surface agricole utile est déjà en agriculture biologique. Cela démontre notre engagement clair dans ce processus. Cela ne signifie pas que toute l'agriculture de demain doit être en bio : il faut que l'agriculture française soit diverse mais, *a minima*, toute l'agriculture française doit être agroécologique.

Sur les circuits courts, il s'agit de munir les jeunes et les moins jeunes d'un bagage leur permettant de ne pas être uniquement dépendants d'opérateurs de distribution qui leur imposeront un modèle et de pouvoir, le cas échéant, développer leur propre modèle. Les circuits courts sont une source de revenus complémentaires pour nombre d'agriculteurs.

Nos formations sont déjà adaptées pour des personnes non issues du milieu agricole. En effet, dans nos effectifs, seule une petite partie des jeunes sont issus du milieu agricole, y compris dans les formations de production agricole. Cela fait donc des années que nous accueillons des jeunes issus de milieux urbain et péri-urbain. Toute notre pédagogie est déjà conçue pour les intégrer. Il en va de même pour les moins jeunes, issus du milieu urbain, qui seront de plus en plus nombreux. Nous ressentons une tendance de cette population en pleine réorientation et en quête de sens dans leur travail.

Par ailleurs, s'agissant des MFR, je précise que nous travaillons activement avec elles dans le cadre de la baisse des effectifs. Je comprends votre raisonnement sur l'accueil des jeunes de moins de 14 ans et dans une certaine mesure, j'y adhère. Toutefois, la réglementation est liée à la sécurité dans ces formations professionnalisantes. Même avec les

plus de 14 ans et un plan de mise en sécurité des apprenants, l'accidentologie est non négligeable. Il faut trouver un seuil, un équilibre entre le souci d'insérer les jeunes et de les protéger. Donc, aujourd'hui, nous ne sommes pas dans une trajectoire pour essayer d'obtenir une dérogation à cette limite d'âge.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je rebondirais sur les propos de Mme Delattre. J'insiste sur le budget et la suppression des 300 postes. Nous étions unanimes au Sénat pour voter contre le budget proposé. Nous avons auditionné des enseignants qui révélaient une difficulté à appliquer les réformes récentes du lycée en apprentissage. Avez-vous un retour sur ces réformes du baccalauréat d'apprentissage dans le cadre de l'enseignement agricole ?

Vous avez mentionné une campagne numérique pour promouvoir l'enseignement agricole. Avez-vous ciblé également les chefs d'établissement des collèges et lycées ?

Concernant la transition écologique, constatez-vous une évolution des attentes de la jeune génération dans ce domaine ?

Avec 62 % des élèves en internat, quel est votre retour sur la mise en œuvre des protocoles sanitaires dans les classes pendant la crise de la covid-19 ? Un aménagement a-t-il été proposé aux élèves dans leur recherche de stage ? Ont-ils bénéficié d'un soutien psychologique pour les accompagner ?

Vous avez mentionné une enveloppe de 10,2 millions d'euros. Seuls les établissements en urgence financière ont été aidés. Pouvez-vous nous en dire davantage ? Avez-vous des retours sur l'état de leur trésorerie à ce jour ?

Vous avez évoqué 45 % de femmes présentes dans l'enseignement agricole. Je crois que cela couvre une réalité très hétérogène selon les filières et les niveaux de formation. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Et enfin, quelle est la place des nouveaux entrants en reconversion dans l'enseignement agricole ?

**Mme Annick Billon.** – Je m'associe aux remerciements de la rapporteure pour vos mots en début de séance. Vous avez dressé, Madame la directrice générale, un tableau très idyllique de l'enseignement agricole, avec un état des lieux assez complet en termes de chiffres, avec des moyens humains et financiers en augmentation. À travers cette présentation, l'enseignement agricole rime avec épanouissement, débouchés professionnels, enseignement inclusif, réussite. Nous percevons à travers vos mots que vous êtes engagée pour que cette présentation soit la réalité du terrain.

Ma première question est la suivante. L'enseignement agricole est dispensé dans une variété d'établissements. Pensez-vous que cette variété participe à la richesse des méthodes pédagogiques ou que cela nuit à une certaine lisibilité dans l'orientation pour les jeunes ?

Ma deuxième question porte sur les établissements privés, qui accueille majorité des effectifs. Sont-ils plus à même de dispenser des méthodes alternatives pédagogiques ?

Je crois que le réseau MFR a été extrêmement fragilisé par la pandémie. Je ne suis pas persuadée que les MFR sont aujourd'hui dans une situation confortable. Pouvez-vous revenir sur leur situation ?

Dans le prolongement des propos tenus sur la connaissance et la reconnaissance de l'enseignement agricole, n'est-elle pas liée au fait que l'Éducation nationale est parfois en compétition et qu'elle a une mauvaise connaissance de l'enseignement agricole, et peut-être une non-reconnaissance de celui-ci ?

Pour finir, je reprends la question de Mme Monier. L'orientation de l'enseignement agricole n'est-elle pas extrêmement stéréotypée pour les jeunes filles ?

**Mme Valérie Baduel.** – Je répondrais dans un premier lieu à la question sur les jeunes filles. En effet, derrière le pourcentage global se cache une certaine diversité. Elles sont plus nombreuses dans les filières services et métiers en lien avec les animaux. Nous sommes très inclusifs et les messages sont indépendants du genre. Au sein même des formations et des établissements, nous avons un travail important sur l'égalité des genres, les diversités et le respect de l'autre. Nous essayons de casser ces stéréotypes une fois que les jeunes sont dans notre enseignement. Même si nous n'avons pas de cible genrée, nous subissons les stéréotypes que certains ont acquis en amont. Pour autant, nous accueillons beaucoup de jeunes filles, y compris dans nos filières production et agroéquipement. Nous valorisons leurs témoignages.

Nous veillons à ce que le protocole sanitaire contre la covid-19 soit appliqué. Les DRAAF ont un rôle essentiel à jouer en la matière. Tous nos établissements ont joué le jeu. Nous n'avons pas de remontées particulières. Évidemment les mesures ont été difficiles à gérer entre confinement, déconfinement, demi-jauge, instructions qui évoluent toutes les semaines. Je tiens à saluer la mobilisation et la réactivité de toute la communauté de l'enseignement agricole qui a adapté les formations et les modalités d'accueil. Les exigences en matière de stage ont été adaptées que ce soit pour l'enseignement technique ou supérieur. Nous avons aussi adapté les modalités d'examen.

Quant aux « aides covid », nous avons dégagé 10,2 millions d'euros que nous avons apportés aux établissements classés en priorité 1. Elles ont été réparties comme suit : 6,9 millions d'euros pour le public, 1,8 million pour les MFR, 1,2 million pour le Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP), 278 000 euros à l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP). Parmi les établissements privés, les MFR ont donc reçu l'aide la plus importante. Je ne voudrais pas minimiser les difficultés rencontrées par les établissements publics qui ne bénéficiaient pas de certaines aides, comme le chômage technique. Nous allons essayer de reproduire ce soutien. Les MFR, outre la difficulté économique, ont également souffert pour leur recrutement. La baisse observée entre 2019 et 2020, qui a brisé les efforts que nous avons faits auparavant, portait essentiellement sur les MFR, 4<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>, Bac Pro, filière services à la personne.

Pour répondre à Mme Billon sur la diversité des établissements, je ne pense pas que ce soit un handicap. Une diversité d'établissements recouvre souvent une diversité de pédagogies, en particulier la pédagogie par alternance. Celle-ci est peut-être plus connue que les autres par l'Éducation nationale. Cette diversité est utile et permet d'accueillir des publics très diversifiés avec des formations variées.

Concernant les enseignements privés et leur capacité à proposer une méthode alternative pédagogique, la réponse est positive mais c'est également le cas pour le public.

Vous évoquiez une compétition avec l'Éducation nationale. Pour ma part, je parlerais de connaissance à renforcer. Il y a encore des progrès à faire. Les retours sont très variables selon les établissements et les régions. Dans notre plan d'action, nous devons

renforcer notre capacité à nous faire connaître et reconnaître à l'échelle du département, car les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN) interviennent à cette échelle.

Pour ce qui est de la campagne de communication, cette dernière ne cible pas les établissements. La campagne numérique que nous allons lancer ce mois-ci cible prioritairement les jeunes. Ce sera un bénéfice indirect pour toucher des prescripteurs, mais ils ne sont pas la cible première. Nous essayons de toucher les prescripteurs grâce à la mobilisation de l'Éducation nationale, notamment la direction générale de l'enseignement scolaire, et de l'ONISEP, qui connaît parfaitement et reconnaît l'enseignement agricole. Les professeurs jouent un rôle croissant dans le processus d'orientation.

Quant à la question sur les nouveaux entrants dans l'enseignement agricole, effectivement nous avons beaucoup de jeunes et moins jeunes qui s'orientent vers l'agriculture alors qu'ils ne sont pas issus de ce milieu. Nous les préparons et c'est un enjeu majeur pour le renouvellement des générations.

**Mme Pascale Gruny.** – Merci, Madame la directrice, pour l'optimisme que vous nous avez partagé, même si ce n'est pas forcément ce que nous entendons sur le terrain, et votre volonté de faire avancer ces sujets.

J'ai pris connaissance de l'approche psychologique et de prévention du suicide chez les agriculteurs à travers vos propos. Vous avez également souligné l'accent mis dans l'enseignement agricole sur le savoir-être et l'estime de soi. En revanche, pour les parents qui ont des enfants qui décident d'aller dans la filière agricole, cette décision est parfois difficile à accepter. *L'agribashing* est bel et bien présent. Les lycées de mon département ont des difficultés à recruter des apprentis, alors que les exploitations en ont besoin. L'agriculture souffre d'une mauvaise image.

Par ailleurs, un autre constat s'est imposé dans un lycée que j'ai visité récemment. Aucun élève ne souhaitait être chef d'exploitation. Ce point est à étudier pour le renouvellement des générations d'agriculteurs.

Enfin, je souhaite souligner la difficulté pour les lycées d'obtenir des financements pour rénover des bâtiments. En fonction de leur statut, il faut s'adresser à la Région, à la Chambre d'agriculture, etc. Cette différence de statut entraîne des complexités.

**M. Vincent Segouin.** – Madame Baduel, avez-vous visionné l'émission E=M6, lundi soir, qui mettait en évidence la différence entre l'agriculture conventionnelle, l'agriculture de conservation et l'agriculture biologique ? Dans cette étude, il est démontré les traces de résidus dans les farines et les valeurs gustatives du pain. C'est la première fois que j'entends une émission aussi objective sur le sujet. Ce type d'expérimentation est-il suivi dans les lycées professionnels agricoles ?

Par ailleurs, j'ai l'impression que les élèves qui sortent de l'enseignement agricole ne sont pas armés pour étudier un bilan comptable et faire des choix de rentabilité économique. Il serait facile d'organiser des cours d'expertise comptable pour armer nos jeunes pour leur avenir professionnel.

Le principal défaut chez les agriculteurs est la commercialisation des produits. Leur formation couvre-t-elle ce champ d'activité ?

Enfin, quel sentiment portez-vous sur le regard de l'Éducation nationale par rapport aux MFR ?

**M. Frédéric Marchand.** – Je voudrais revenir sur les propos que vous avez tenus en introduction sur la présence dans les territoires et l'importance des établissements pour la ruralité. Avec la crise, il se crée une nouvelle appétence du milieu urbain pour les questions agricoles. Cette accroche en direction d'un monde urbain fait-elle partie de vos priorités et des pistes que vous exploitez ? J'ai bien entendu que les apprenants, en majorité, ne sont pas issus du monde agricole. L'agriculture urbaine est une réalité dont de nombreuses collectivités territoriales s'emparent. Est-ce une piste suivie par l'enseignement agricole ?

**Mme Céline Brulin.** – Madame la directrice générale, vous avez effectivement fait preuve d'un grand enthousiasme communicatif mais qui ne m'a pas convaincue sur tous les points. Je vais revenir sur certaines questions. J'entends dans vos propos que l'enseignement agricole doit regagner des élèves pour regagner des moyens. Pourtant à la lecture des chiffres, j'émetts un doute sur le raisonnement consistant à conditionner l'attribution de moyens supplémentaires à une croissance des effectifs. En effet, même lorsque les effectifs augmentent, cela ne se traduit pas systématiquement par plus de postes. Ce manque de moyens a un impact sur l'objectif même de rendre l'enseignement plus attractif. Des filières qui pourraient ouvrir n'ouvrent pas. Des options ne peuvent être mises à disposition. Vous avez mentionné des pédagogies innovantes, beaucoup de pratique. Mais le manque de moyens joue également sur ces points. Nous avons l'impression que tout ce qui faisait les atouts de l'enseignement agricole est terriblement impacté par ces décisions budgétaires et que les atouts finissent par s'affaiblir.

Je reviens également sur la question des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), qui sont plus mal rémunérés dans l'enseignement agricole que dans l'Éducation nationale. C'est une chose que l'on doit corriger. Vous avez raison de dire que vos établissements travaillent sur l'inclusion, mais cela passe par la reconnaissance des AESH – qui sont souvent des jeunes femmes – qui les accompagnent.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Je vais compléter avec deux questions. Dans l'enseignement agricole, il y a 20 ou 30 ans, les élèves avaient un projet d'installation. 60 à 70 % des élèves étaient issus du milieu agricole et venaient avec une idée précise. Aujourd'hui, le chiffre est moindre. Que pensez-vous de cette évolution ?

Concernant l'impact de la pandémie de covid-19, vous avez parlé de souveraineté alimentaire. Mais le phénomène de retour à la campagne ne va-t-il pas entraîner de nouvelles motivations d'installation de jeunes ? Cela peut-il être une source de recrutement pour des élèves qui reviennent s'installer dans les territoires ruraux ?

**Mme Valérie Baduel.** – Pour ce qui est du phénomène de retour à la campagne, nous devons saisir comme des opportunités certaines conséquences de la crise. Les Français ont compris que l'alimentation était essentielle et que vivre à la campagne offrait une qualité de vie.

Nous développons des travaux, y compris dans l'enseignement supérieur agricole, sur l'agriculture urbaine. Pour exemple, le potager sur le toit d'AgroParisTech, rue Claude Bernard. Certes, ces projets répondent à une demande sociétale, mais ce n'est pas avec l'agriculture urbaine que l'on nourrira la France demain. C'est parfois un autre mode de culture et une autre approche.

Monsieur Seguin, je n'ai pas vu l'émission de M6. Je suis donc démunie pour vous répondre avec précision. Cependant, je suis particulièrement concernée par la question de la valeur gustative et des traces de contaminants. Il est important pour nous d'assurer pour nos jeunes une formation fondée sur la science. Outre cette formation scientifique avec un socle à jour, nous les formons également sur les controverses sociétales vives et les débats. Avec les TIM, ils apprennent également à aller chercher l'information sur le net, à faire le tri et à avoir une approche critique.

Concernant l'*agribashing*, la formation de l'enseignement agricole pâtit de la mauvaise considération que peuvent avoir l'agriculture et l'alimentation dans une partie de la population. J'ai indiqué que nous avons lancé une grande campagne de communication sur les formations. Une campagne sur les métiers et la noblesse du métier et de l'agriculture va également suivre. C'est un travail permanent du ministère qui a réussi à mobiliser d'importants crédits du plan de relance sur cette communication.

Quant à la difficulté des lycées d'avoir des apprentis, là aussi, c'est un travail permanent. Toutefois, cette difficulté est variable selon les établissements. L'important est de développer la communication sur ces formations et d'organiser des visites. Or nous sommes encore handicapés par cette interdiction d'organiser des journées portes ouvertes en présentiel.

Concernant la question des jeunes qui ne seraient pas armés pour la gestion, l'économie et la commercialisation des produits, je ne partage pas cette perception. Dans nos formations, nous avons d'importants modules d'économie et de gestion. Ils évoluent en permanence. Il est possible que les anciens diplômés n'aient pas bénéficié d'une formation aussi solide que celle délivrée aujourd'hui. Cependant, nous avons pour mission de faire de nos jeunes de vrais gestionnaires, pour générer des revenus et le cas échéant diversifier leur production.

Je pense que l'originalité du modèle pédagogique des MFR est identifiée par nombre d'acteurs de l'Éducation nationale qui montrent un intérêt, une curiosité pour cette pédagogie. Pour preuve, les différents ministres de l'éducation nationale s'intéressent à ces dispositifs et, au-delà des MFR, aux innovations pédagogiques de l'enseignement agricole, telles que la pluridisciplinarité ou l'acquisition progressive des diplômes par blocs de compétences. Dans certains cas, l'enseignement agricole est pris comme poisson-pilote. Dans l'enseignement supérieur, nous avons conduit une réforme sur la semestrialisation du BTS. Le ministère de l'enseignement supérieur était très intéressé par cette expérience. Je réaffirme l'idée selon laquelle nous sommes complémentaires et non en concurrence.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Je donne souvent l'exemple de la mise en place du bac en contrôle continu que l'Éducation nationale semble découvrir. Dans l'enseignement agricole, cela existe depuis 1985, preuve de l'innovation de l'enseignement agricole.

**Mme Valérie Baduel.** – Vous venez de faire l'éloge de notre système !

Vous avez évoqué la question du projet d'installation et de l'absence de désir d'être chef d'exploitation. Au-delà du fait que les jeunes ne sont plus en majorité issus du milieu agricole, les jeunes d'aujourd'hui ne sont plus les jeunes d'hier. Au niveau de l'enseignement technique et supérieur, une plus grande partie des jeunes privilégie une

position de salariat. Cela peut désarçonner le milieu professionnel. Il faut s'adapter aux évolutions des ambitions et des exigences des jeunes. Cela vaut aussi pour les vétérinaires.

Vous avez l'impression qu'en coût unitaire, les AESH sont moins payés par l'enseignement agricole, mais tout dépend des données et des ratios. En effet, en pratique les textes sont les mêmes, avec un statut et une rémunération identique. Je tiens à signaler les efforts pour soutenir le handicap. La ligne du programme consacrée à la prise en charge du handicap a été fortement augmentée (94 % entre 2018 et 2020), ainsi que le nombre de semaines de travail prises en compte dans la rémunération avec plus de recours à des contrats à durée déterminée (CDD) de 3 ans qu'auparavant. L'alignement est total par rapport à l'Éducation nationale. Nous avons mis fin aux contrats aidés. Nous avons augmenté les moyens avec 715 équivalents temps plein (ETP) d'auxiliaire de vie scolaire dans notre dispositif. Le sujet des AESH donne lieu à des échanges réguliers avec les représentants du personnel au niveau national. Certes, la position de CDD n'est pas facile à vivre, mais il s'agit du statut des AESH qui n'est pas propre au ministère de l'agriculture. Cette situation de CDD est liée au fait qu'il est impossible de prévoir d'une année sur l'autre la répartition et la nature des handicaps des jeunes qui seront dans nos établissements.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Nous avons été trois à vous poser la question sur les ETP. Vous n'y avez pas répondu. Je repose la question de façon claire. En prévision, il y aura 110 ETP en moins en 2022, allez-vous les supprimer ou non, face aux difficultés que rencontrent les établissements ? La chute des effectifs des professeurs a été plus forte que la décroissance des effectifs des élèves. Clairement quelle est votre réponse par rapport à cette baisse des ETP ? Nous pensons que ce n'est pas sage de continuer dans ce prévisionnel.

Nous souhaitons aborder un autre point. Certes au départ, l'Éducation nationale n'était pas en concurrence avec les formations agricoles. Mais aujourd'hui, c'est le cas, notamment à cause de la covid-19. En effet, les MFR sont rarement reliées par une ligne de bus et beaucoup de parents ont fait le choix, compte tenu des enjeux de mobilité et des obligations sanitaires et financières, de rapatrier leurs enfants sur des formations dans des établissements de l'Éducation nationale. Peut-être trop d'offres sont-elles disponibles, compte tenu de ce nouvel état de fait sanitaire ? Cela a montré la fragilité de l'enseignement agricole.

On vous laisse par ailleurs le temps de répondre par écrit au questionnaire que nous vous avons adressé.

**Mme Valérie Baduel.** – Concernant la trajectoire d'emplois, vous évoquez la période récente, alors qu'il faut regarder sur un temps beaucoup plus long. Ces dernières années ont vu des mouvements d'emplois. On ne peut pas lier les effectifs d'élèves aux effectifs des enseignants et ETP. Nous nous sommes inscrits dans la trajectoire qui nous avait été fixée. À ce jour, nous arrivons à tenir cette trajectoire grâce à la mobilisation des autorités académiques et des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) qui ont fait un travail de réflexion sur l'offre et l'utilisation des moyens.

Nous avons également pu actionner différents leviers, dont la question de la réforme des seuils. Cela a déjà été évoqué par Mme la sénatrice Férat dans son rapport : elle relevait que nombre d'établissements avaient des demandes de jeunes non honorées à cause de ces seuils. Dans un contexte où notre ambition est d'augmenter notre activité, il était suicidaire de conserver ces seuils de censure. Nous avons donc procédé à une réforme de ces seuils en les rendant indicatifs et en nous remettant à la sagesse et à l'intelligence des équipes

de terrain. Nous avons remis le pouvoir de choix, de décision et d'orientation au niveau des établissements, sous la supervision des DRAAF qui veillent à assurer que les choix aient du sens. Ils assurent en plus une vision globale entre les différents établissements et types de formations. Ce système de régulation de l'offre de formation permet d'éviter que les établissements se fassent concurrence entre eux. Les ouvertures de classes dépendent de l'offre déjà présente et des besoins d'insertion professionnelle du territoire. Je n'ai pas connaissance que le schéma d'emplois ait empêché les établissements d'accueillir les élèves dans des conditions satisfaisantes. En revanche, la réforme des seuils n'a pas été appliquée pour les apprentissages dangereux, afin de garantir la sécurité.

Nous avons également bénéficié des marges de manœuvre que nous ont offertes les réformes des baccalauréats techniques, technologique et général, qui ont permis de libérer de la dotation globale horaire (DGH). Alors même que nous avons ce schéma d'emploi à opérer, nous avons pu apporter aux établissements de la DGH libre non affectée afin de pouvoir répondre aux enjeux locaux et, par exemple, développer un nouveau module de formation.

Selon moi, le schéma d'emploi est gérable et géré même si évidemment, il serait plus facile pour tout le monde d'avoir des effectifs constants ou en augmentation. Mais ce n'est pas la trajectoire actuelle. Si nos campagnes de communication devaient entraîner des hausses importantes d'apprenants, il y aurait nécessairement une clause de revoyure.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Vous bénéficiez d'un effet d'aubaine, car aujourd'hui les apprentis disparaissent de votre enveloppe. En effet, les aides à l'apprentissage ne sont plus sur votre enveloppe 142. Les établissements ont pris l'option apprentissage qui représente une aide conséquente. Là aussi, un effet de concurrence opacifie les chiffres.

**Mme Valérie Baduel.** – L'apprentissage est aussi une voie de réussite des jeunes. Nous nous réjouissons de l'augmentation d'élèves apprentis depuis plusieurs années dans l'enseignement agricole technique. Cependant, elle ne compense pas les baisses des élèves en voie scolaire. Ce ne sont pas des vases communicants. Nous veillons à ce que la prise en charge financière de l'apprentissage ne soit pas une perte pour les établissements.

Existe-t-il un risque pour les établissements à renforcer l'apprentissage cette année ? Malheureusement, à ce jour, je ne suis pas en mesure de vous donner le nombre d'apprentis – c'est d'ailleurs un défi technique pour nous. Je ne pense pas voir un bond énorme de l'apprentissage à cause de ces opportunités. Je ne pense pas que les établissements seront mis en difficulté. Si les mesures prises sur l'apprentissage peuvent renforcer l'adhésion de tous à cette formule, je m'en réjouirais. Je considère que l'apprentissage est une voie aussi noble que la voie scolaire.

Pour finir, vous avez mentionné la concurrence de l'Éducation nationale sur les MFR. Les MFR ont énormément pâti des conséquences de la crise. Le fait que les jeunes soient conduits à être internes et donc éloignés de leurs parents a conduit nombre d'entre eux à opter pour d'autres types d'établissements à la rentrée 2020. Ce qui était autrefois un atout représente aujourd'hui un désavantage. Selon moi, ce n'est pas tant la concurrence de l'Éducation nationale, mais plutôt des parents qui ont choisi un établissement plus proche de chez eux, à la fois pour des raisons économiques et aussi par repli et peur. Les atouts de l'enseignement agricole, comme l'internat ou un campus dans la nature et donc peu accessible à pied, constituent des obstacles en ce moment.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Nous avons épuisé les questions. Nous attendons votre retour sur le questionnaire qui vous a été adressé. Prenez le temps de le compléter. Je pense qu'à la fin de l'ensemble des auditions d'ici le mois de juin, nous serons peut-être amenés à nous revoir. Si vous êtes volontaire et disponible pour revenir, ce sera avec plaisir que nous vous accueillerons à nouveau. Nous vous remercions de nous avoir rejoints ce soir.

**Mme Valérie Baduel.** – Merci, Monsieur le président. Je vous confirme que je suis tout à fait disposée à revenir vous parler de l'enseignement agricole, à votre convenance.

*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.*

**Mercredi 10 mars 2021**

*- Présidence de M. Jean-Marc Boyer -*

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**L'orientation vers l'enseignement agricole et son attractivité - Audition de M. Jean-Louis Nembrini, vice-président de la région Nouvelle-Aquitaine chargé de l'éducation et des lycées, Mme Sandrine Marcillaud-Authier, cheffe du département des éditions à l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), MM. Bruno Ricard, inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts, Éric Bardon, inspecteur général de l'agriculture, Michel Sinoir, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes, Mme Corinne Blicck, ancienne présidente de l'Association nationale des directeurs de centre d'information et d'orientation (ANDCIO), M. Yohann Le Pape, membre du conseil d'administration (CA) de l'ANDCIO et directeur du CIO de Chartres et Mme Saadia Ait-Abed, suppléante au CA de l'ANDCIO et directrice du CIO de Saint-Benoît (La Réunion)**

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, notre mission d'information sur l'enseignement agricole, outil indispensable au cœur des enjeux de nos filières agricoles et alimentaires, poursuit aujourd'hui ses travaux par une table ronde consacrée à l'orientation vers l'enseignement agricole et à son attractivité. Nous auditionnerons ensuite, à partir du mercredi 17 mars, les responsables des unions ou fédérations des établissements de l'enseignement technique agricole. Je vous rappelle que cette réunion est captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat, sur lequel elle pourra ensuite être consultée en vidéo à la demande. Elle est également diffusée en direct sur Twitter.

Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui au Palais du Luxembourg M. Éric Bardon, inspecteur général de l'agriculture, et M. Bruno Ricard, inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts. Tous deux sont les co-auteurs, avec Mme Danielle Gozard, d'un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

(CGAAER) publié l'an dernier, intitulé « l'orientation des élèves vers l'enseignement agricole et son attractivité ».

Participe ensuite à cette table ronde M. Michel Sinoir, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes. Il a aussi eu une longue expérience de directeur départemental de l'agriculture et de la forêt (DDAF) à La Réunion.

Nous accueillons également Mme Sandrine Marcillaud-Authier, cheffe du département des éditions à l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).

D'autres intervenants sont connectés à distance.

Je salue ainsi M. Jean-Louis Nembrini, vice-président de la région Nouvelle-Aquitaine, qui s'exprimera au nom de Régions de France. M. Nembrini connaît bien les sujets éducatifs et pourra peut-être nous donner sa vision de l'articulation entre l'enseignement agricole et l'Éducation nationale. Au cours de sa carrière, il a en effet notamment été directeur général de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale et recteur de l'académie de Bordeaux.

Je salue enfin l'Association nationale des directeurs de centres d'information et d'orientation (ANDCIO), qui est représentée par trois personnes : Mme Corinne Blicck, qui en a été la présidente jusqu'en décembre dernier, M. Yohann Le Pape, directeur du CIO de Chartres, et Mme Saadia Ait-Abed, directrice du CIO de Saint-Benoît à La Réunion. A cet égard, je tiens à souligner l'importance que la mission d'information attache à la dimension territoriale des sujets et, en particulier, à la juste prise en compte de la situation de nos Outre-mer.

Je remercie chacun d'avoir accepté de participer à nos travaux.

Mesdames et Messieurs, avec mes vingt-deux collègues membres de la mission d'information, nous sommes convaincus que l'enseignement agricole est une chance pour de nombreux jeunes et un outil indispensable pour l'avenir de nos filières agricoles et alimentaires.

Lors de notre audition, la directrice générale de l'enseignement et de la recherche, Mme Valérie Baduel, a estimé que la connaissance et la reconnaissance de l'enseignement agricole sont le défi n° 1. Elle a eu cette formule que je vous cite : « *le connaître, c'est l'aimer.* »

L'orientation et l'attractivité de l'enseignement agricole sont donc un des éléments importants de notre sujet. Or le rapport d'Eric Bardon et Bruno Ricard souligne que les enjeux ne sont pas minces, y compris en raison de ce qu'ils appellent des distorsions d'image, sur fond notamment « d'agribashing ». Ce sujet a été abordé très directement par plusieurs représentants de syndicats agricoles, hier après-midi. Nous avons la chance de pouvoir disposer de leur rapport récent. Je propose donc leur donner la parole en premier, avant de poursuivre avec les autres participants.

Notre rapporteure, Mme Nathalie Delattre, interviendra à la suite des présentations effectuées par chacun, à partir du questionnaire qu'elle vous a adressé. Je lui passerai ensuite la parole afin qu'elle puisse vous poser un certain nombre de questions, puis à mes collègues qui le souhaitent.

Messieurs Bardon et Ricard, je vous cède la parole.

**M. Bruno Ricard, inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts.** – Je vais vous présenter nos cinq constats et nos principales recommandations.

Notre premier constat est la baisse de 11 % des effectifs de la formation initiale scolaire, passés de 173 548 à 154 695 élèves entre la rentrée 2011 et la rentrée 2020, dont respectivement 36 % puis 39 % dans l'enseignement agricole public. Cette baisse globale cache des disparités. Elle est plus importante dans l'enseignement privé que dans l'enseignement public. Le cycle secondaire perd des élèves, tandis que le cycle supérieur court enregistre une hausse. Les spécialités professionnelles connaissent des évolutions différentes : les filières « services » et « industrie » sont en diminution, les formations « aménagement » et « ventes » en augmentation et les formations « production-gestion » restent relativement stables.

Notre deuxième constat est le suivant : le nouveau cadre institutionnel de l'orientation est une opportunité à saisir pour l'enseignement agricole. Dans ce nouveau dispositif, celui-ci est pris en compte au même titre que l'Éducation nationale. La convention régionale type, annexée au cadre national de référence, prévoit que le directeur régional de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt est signataire de la future convention régionale sur l'orientation au même titre que le recteur. Dans l'ensemble des régions, les conseils régionaux ont une perception positive de l'enseignement agricole et l'intègrent pleinement dans leurs politiques d'éducation et d'information. Nous recommandons aux services des directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) de s'impliquer activement dans la politique d'information et de participer pleinement à l'élaboration et à la relecture avant diffusion de tous les documents et vecteurs de communication portant sur les métiers, les diplômes et les formations de l'enseignement agricole.

Le troisième constat est que les relations avec l'Éducation nationale sont caractérisées par un rapprochement marqué aux niveaux national et régional, contrastant avec la persistance de la méconnaissance de l'enseignement agricole par une majorité de chefs d'établissement et de professeurs principaux de l'Éducation nationale. En effet, malgré le développement de relations entre les directions générales des deux ministères ainsi qu'entre les rectorats et les DRAAF, l'enseignement agricole reste méconnu de trop nombreux acteurs locaux de l'Éducation nationale. En l'absence d'échelon administratif au niveau départemental pour l'enseignement agricole, les services régionaux de l'enseignement agricole ont peu de relations avec les directeurs des services académiques de l'éducation nationale, chargés notamment de l'affectation des élèves. Pour pallier cette difficulté, nous préconisons que l'enseignement agricole soit représenté dans chaque département par une personnalité officiellement désignée par le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, et qu'une convention prévoyant la participation systématique de ce représentant à toutes les réunions de bassin et les réunions portant sur l'orientation soit passée avec le recteur. Pour mieux faire connaître l'enseignement agricole auprès des prescripteurs locaux de l'orientation, nous recommandons de systématiser et de pérenniser le travail de terrain des directeurs de lycée agricole par des conventions entre les rectorats et les DRAAF, définissant des modalités d'information mutuelle des chefs d'établissement et des équipes pédagogiques.

Notre quatrième constat concerne le baccalauréat général. Les établissements de l'enseignement agricole sont fréquemment confrontés à la problématique des moyens, qui les conduit à ne proposer qu'une seule doublette en terminale (biologie-écologie/mathématique,

ou biologie-écologie/physique chimie) et un seul enseignement optionnel. Afin d'améliorer son attractivité et d'élargir les possibilités de poursuite d'études après le baccalauréat général, nous recommandons d'élargir l'offre de formations de l'enseignement agricole. Nous préconisons de mieux valoriser l'enseignement biologie-écologie et de proposer une offre de formations plus large en première et en terminale, adaptée au territoire et au contexte de l'établissement : au moins deux doublettes devraient être possibles en terminale avec deux enseignements optionnels. De plus, l'enseignement de spécialité « sciences économiques et sociales » devrait pouvoir être proposé dans certains établissements quand les poursuites d'études le justifient.

J'en viens enfin à notre cinquième et dernier constat. La communication de l'enseignement agricole, qui est fondamentale pour sa promotion et son attractivité, se heurte à un certain nombre de défis. Je n'en citerai qu'un seul : l'enseignement dit agricole ne se résume pas aux formations purement agricoles, qui représentent environ un tiers de l'offre de formations. Comment faire pour communiquer efficacement sur la grande diversité des formations de cet enseignement sans que le terme « agricole » n'oculte tout le reste ? Sur le plan de la communication, nous recommandons de privilégier l'entrée par les métiers, notamment ceux qui s'inscrivent dans les préoccupations actuelles dominantes de l'opinion publique : l'agroécologie, l'agriculture biologique, le bien-être animal, les circuits courts, le numérique, la protection de l'environnement, la qualité de l'alimentation, etc. Nous recommandons également d'associer à cette démarche les régions et l'ensemble des branches professionnelles concernées par l'enseignement agricole : agriculture, élevage, horticulture, viticulture, agroalimentaire, agro-industrie, agro-équipement, services, paysages, protection de la nature, vétérinaires, etc. Il convient de rappeler sans cesse les nombreux atouts des établissements de l'enseignement agricole, qui sont toujours d'actualité : leur ancrage territorial et leurs relations très développées avec les branches professionnelles, leur cadre de vie et de travail exceptionnel (petits effectifs, hébergement et équipement pédagogique remarquables, avec notamment les exploitations agricoles et les ateliers technologiques), leur pédagogie de projet, le suivi personnalisé des élèves, l'importance du contrôle continu dans la délivrance des diplômes, la qualité de l'animation culturelle et de l'éducation citoyenne, et enfin des taux élevés de réussite aux examens et la bonne, voire excellente insertion scolaire, sociale et professionnelle des élèves, étudiants et apprentis.

Pour terminer mon propos, je dirai que le cabinet du ministre et la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) ont réservé un accueil positif à notre rapport. Nos analyses et recommandations sur le contexte régional et la nécessité d'un représentant départemental de l'enseignement agricole ont été largement reprises par la DGER. Quant à la communication sur l'enseignement agricole, elle constitue un volet important du plan de relance du ministère de l'agriculture.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Merci de cette présentation de votre rapport. Ma première question porte sur l'accueil de ce rapport par les ministères concernés. Vous dites qu'une des propositions, notamment la création d'un correspondant départemental DRAAF, a été reprise. Cela fait peu, en comparaison avec le nombre de préconisations que vous avez établies. Ce que vous avez écrit dans ce rapport est essentiel. Le ministère de l'agriculture n'est pas le seul concerné : quel a été l'accueil réservé à ce rapport par le ministère de l'éducation nationale ?

La réforme du baccalauréat a été très compliquée dans l'enseignement agricole. Ce que vous nous dites sur les doublettes et les options proposées est très important : on s'est aperçu que leur absence générerait un manque d'attractivité pour ces formations agricoles. Mais

il est vrai que rentrer dans la réforme du baccalauréat et pouvoir proposer ces options ne passe pas au niveau budgétaire. Des efforts budgétaires doivent donc être réalisés, notamment au niveau de la diminution des postes qui, malheureusement, continue à sévir dans l'enseignement agricole. Nous partageons votre analyse sur ce problème de l'attractivité, notamment sur la question des doublettes de spécialité proposées en terminale : j'espère que vous serez largement entendus dans vos préconisations par le ministère.

Nous nous sommes aperçus que se créait une concurrence avec les formations de l'Éducation nationale. Avez-vous la même perception ? La fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), que nous avons entendue hier, n'a pas parlé de concurrence mais de complémentarité. Cette concurrence nous était pourtant clairement apparue dans les auditions que nous avons organisées à l'occasion du projet de loi de finances (PLF).

Vous parliez de la territorialisation. La force de l'enseignement agricole est en effet d'être au contact de la ruralité et de l'hyper-ruralité. Cela est devenu une faiblesse pendant la crise sanitaire, puisque du fait des problèmes de mobilité des jeunes, rejoindre les maisons familiales rurales (MFR) ou d'autres établissements liés à l'hyper-ruralité est compliqué. Pensez-vous que les DRAAF sont suffisamment mobilisées sur cet enseignement agricole ? Pensez-vous que leur rôle en la matière pourrait être plus conséquent ?

**M. Bruno Ricard.** – Vous dites, Madame, que de nombreuses préconisations n'ont pas été retenues par la DGER. Si vous le permettez, je n'ai pas la même analyse. Elles ont été écoutées avec attention, et je dirais qu'elles ont toutes été reprises sauf une : celle sur le baccalauréat, pour des raisons budgétaires.

Concernant la concurrence ou la complémentarité avec l'Éducation nationale, je ne souhaite pas engager un débat sémantique. Oui, il n'y a pas de formation identique entre l'enseignement agricole et l'Éducation nationale, mais il y a des formations complémentaires, principalement le baccalauréat général et le baccalauréat professionnel « services aux personnes et aux territoires ». Ces formations peuvent parfois entrer en concurrence avec les formations de l'Éducation nationale sur certains territoires. La réforme du baccalauréat général a légèrement « appauvri » le baccalauréat général de l'enseignement agricole. Par exemple, l'enseignement « agronomie, territoire, citoyenneté », qui était auparavant obligatoire dans le baccalauréat S de l'enseignement agricole, est devenu optionnel. De plus, par le biais des contraintes, des doublettes et autres, les spécificités de ce « bac scientifique » sont finalement moindres. Heureusement, nous avons toujours dans l'enseignement agricole l'enseignement biologie-écologie qui doit être valorisé, puisqu'il correspond à des préoccupations de l'opinion.

Je pense que la diversification des enseignements serait souhaitable pour améliorer l'attractivité. J'ai cité l'enseignement de spécialité « sciences économiques » parce qu'il est fréquemment demandé par les familles quand elles sont dans l'incertitude sur l'orientation de leur enfant en seconde. Il pourrait tout à fait se justifier dans l'enseignement agricole, puisqu'en poursuite d'études, en BTS « analyse, conduite et stratégie de l'entreprise agricole » (ACSE) par exemple, l'économie a une très grande importance. Un certain nombre de bacheliers de l'enseignement agricole poursuivent cela en BTSA. Selon les territoires et les contextes, cela serait souhaitable, mais il faudrait effectivement des moyens supplémentaires.

Quant aux DRAAF, je ne doute pas que, avec les services régionaux de la formation et du développement (SRFD), elles soient très mobilisées sur l'enseignement agricole. Je le dis très sincèrement : on a rencontré plusieurs directeurs régionaux de

l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, et je n'ai aucun doute là-dessus. Mais quels sont leurs moyens ? Quand vous les comparez à la « grosse machine » de l'Éducation nationale – ce qui n'a rien de péjoratif –, notamment dans les services déconcentrés, comment voulez-vous que les personnels des SRFD puissent faire face ? Les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) ont un rôle fondamental dans chaque département, mais les SRFD n'ont pas les moyens humains de se démultiplier, notamment dans les régions aussi importantes que la Nouvelle-Aquitaine ou Auvergne-Rhône-Alpes !

C'est pourquoi, même si ce n'est pas simple, nous avons proposé de créer une fonction de représentant de l'enseignement agricole. Selon les contextes, cela pourrait être un directeur d'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA), puisqu'il y en a souvent un par département. La problématique de la répartition entre le public et le privé se pose également. Dans les régions où l'enseignement privé est très dominant, cela pourrait être un représentant de l'enseignement agricole privé. Cette solution peut présenter toutefois des difficultés, parce que l'Éducation nationale n'a pas la même perception de l'enseignement privé. Si celui-ci représente la majorité des effectifs dans l'enseignement agricole, ce n'est pas le cas dans l'Éducation nationale. Malgré ces difficultés, ce représentant départemental de l'enseignement agricole me semble vraiment stratégique, puisque c'est au niveau départemental que se jouent les affectations et l'orientation.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Une question nous a été transmise hier par les représentants des syndicats agricoles. Deux d'entre eux ont regretté que le cursus du baccalauréat professionnel agricole soit passé de quatre à trois ans. Pour eux, le fait de concentrer une année sur les trois qui restent représentait une diminution de qualité de l'enseignement, en particulier sur les aspects de gestion et de conduite d'exploitation. J'aimerais savoir ce que vous pensez de ces remarques, faites par des professionnels.

**M. Bruno Ricard.** – Je ne partage pas du tout leur avis. Je pense que la rénovation de la voie professionnelle, donc le passage du baccalauréat professionnel en trois ans (Bac pro 3 ans), a été fait à l'Éducation nationale. Je pense que l'enseignement agricole n'avait pas à se marginaliser.

J'ai participé à un rapport il y a quelques années sur le bilan de cette rénovation. Après une phase de transition, l'insertion des jeunes est tout aussi bonne qu'avant. Pour les jeunes qui ont des difficultés particulières, n'oublions pas que le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) existe et a été encore revalorisé. D'ailleurs, les effectifs en CAP (formation initiale scolaire et pas uniquement apprentissage) sont en augmentation dans l'enseignement agricole. Les jeunes ont donc toute possibilité d'acquérir une capacité professionnelle. Le bac professionnel 3 ans n'est, par conséquent, plus un sujet pour moi.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Merci de le préciser.

J'ai une question supplémentaire, à laquelle on répondra peut-être tout à l'heure avec les différents intervenants, sur l'*a priori* qui existe au niveau des personnels de l'Éducation nationale au moment de l'orientation des élèves, en 5<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup>. Si un élève en fin de collège a un très bon niveau, on lui conseille de passer un baccalauréat général et de suivre ensuite des études supérieures. En revanche, s'il a des difficultés particulières dans les matières d'enseignement général, on lui conseille plutôt de s'orienter vers l'enseignement agricole. Vous parliez en la matière de méconnaissance et on observe donc une sorte de dévalorisation opérée d'emblée par le système de l'Éducation nationale vers l'orientation des

élèves au niveau agricole. Je pose la question pour tout à l'heure. Nous allons d'abord écouter M. Nembrini, qui représente Régions de France.

**M. Jean-Louis Nembrini, vice-président de la région Nouvelle-Aquitaine en charge de l'éducation et des lycées, représentant de Régions de France.** – Je partage beaucoup de points présentés dans cet excellent rapport, sur lequel je ne vais donc pas revenir.

En ce qui concerne la réforme du baccalauréat professionnel en 3 ans, permettez-moi de préciser que j'étais alors directeur général de l'enseignement scolaire. J'ai donc conduit cette réforme, sous l'autorité du ministre Xavier Darcos. Je pense que cela a été une très bonne réforme, mais je ne vais pas argumenter de manière superfétatoire.

À quel problème faisons-nous face ? Je ne reviendrai pas sur les préconisations du rapport. On peut certes améliorer les structures, mais la vraie question réside dans ce que vous avez évoqué en introduction : la distorsion d'image par rapport aux métiers et la méconnaissance, dans les collèges, des métiers auxquels on forme dans l'enseignement agricole. Cette méconnaissance des professeurs principaux n'est pas de leur fait, mais provient de ce qu'ils ne peuvent initier qu'aux métiers qu'ils connaissent. Cette distorsion devra être combattue sur deux plans. D'abord, quels sont les métiers de l'agriculture d'aujourd'hui et de demain ? Comment ces métiers s'accordent-ils avec les exigences fondamentales de notre société ? Aujourd'hui, il n'y a pas de jeune qui ne soit préoccupé par l'environnement, par la pollution, par le bien-manger, etc. Il faut donc raccorder les métiers de l'agriculture aux exigences de la société actuelle. Or, lorsqu'on parle des métiers de l'agriculture, on a spontanément en tête ce qui ne fonctionne pas : la mauvaise production, la « malbouffe », etc. Il faut combattre cette image. Il faut agir dès le collège. Nous parlons beaucoup du lycée et de son organisation, des ajustements qu'on pourra faire (augmentation des spécialités, meilleure organisation entre enseignement agricole et Éducation nationale...). Tout cela est faisable.

*La connexion s'interrompt.*

Que faire ? Soyons concrets. Je crois vraiment qu'il faut travailler à l'échelle des territoires. Vous évoquiez tout à l'heure le travail des DRAAF. Sans doute, comme mes collègues, je vois son directeur en réunion de travail avec ses équipes, à l'échelle de la région, trois ou quatre fois par an. Encore la semaine dernière, l'ensemble des directeurs d'exploitation et d'établissement de la grande région Nouvelle-Aquitaine étaient réunis avec le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, à l'initiative de la région, où ces questions ont été posées. Des idées ont émergé du terrain, et notamment celle consistant à mettre en place un réseau d' « ambassadeurs métier » d'aujourd'hui, de ceux dont on a besoin, de ces métiers qui portent le bonheur de la société future et ses valeurs auxquelles nous aspirons tous et qui mobilisent les jeunes. Si les jeunes de collège savaient ce que peut porter l'enseignement agricole pour l'agriculture et le bien-être, ils s'y orienteraient plus volontiers. Nous allons donc nous attacher à mettre en place ce réseau dans ma région, en lien avec l'agence Cap Métiers de Nouvelle-Aquitaine en particulier.

J'ai lu, dans tout ce que font mes collègues dans les autres régions, des initiatives qui s'approchent de celle-ci. Je serais prêt, pour ma part, à développer l'exemple néo-aquitain dans le détail. C'est ce que nous devons faire. Ne pensons pas simplement - et c'est l'ancien administrateur de l'Éducation nationale qui le dit - qu'un changement de structure change le monde. Les réformes s'adaptent aux nécessités : c'est le cas de la réforme du lycée comme ce fut le cas du bac pro en 3 ans. Mais je pense qu'il faut regarder différemment l'orientation et,

en particulier, s'appuyer sur la nouvelle compétence des régions dans ce domaine. Nous avons une compétence sur l'information, que nous puisons au plus près des territoires. Elle fonde cette volonté de constituer notre réseau d'ambassadeurs métier.

Une autre approche consisterait à passer par les exploitations agricoles des établissements agricoles. Je crois qu'il y a là quelque chose de très important. Les régions s'attachent à la rénovation actuelle de ces exploitations. Nous investissons beaucoup : en Nouvelle-Aquitaine, nous avons fait un appel à manifestation d'intérêt qui se déroule sur trois années. Nous appelons à l'initiative territoriale, ce qui est lié avec cette question des ambassadeurs métier. Il y a dans ces exploitations des trésors d'imagination, d'adaptation au monde d'aujourd'hui et à l'agriculture de demain. C'est là que nous trouverons l'expression nécessaire pour valoriser ces métiers.

Nous devons, dans chaque territoire, avoir des feuilles de route qui définissent ce type d'objectif. Le directeur régional de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, en Nouvelle-Aquitaine, est très étroitement associé, tous les quinze jours, aux réunions que nous organisons avec les autorités académiques. Ces questions d'orientation sont au cœur de notre action. Nous nous sommes fixés des objectifs de réussite dans ce domaine.

Les chiffres que vous avez annoncés et que l'on constate partout sont catastrophiques. À partir d'un certain niveau sur le territoire, des unités d'enseignement seront menacées. Je sais que l'évolution des effectifs a préoccupé le Sénat lors de l'examen du budget de l'enseignement agricole : cette question se pose. Les petits établissements réclameront des moyens importants, faute de quoi ils réduiront leur palette de formation. Je ne pense pas que ce soit le bon moyen pour renforcer l'enseignement agricole sur les territoires ! Le problème de l'enseignement agricole, c'est qu'il est sur des territoires ruraux, parfois en déprise démographique. C'est malgré tout là qu'il faudra maintenir des moyens, comme nous, les régions, maintiendrons nos investissements dans ces établissements au niveau requis, et en particulier dans les exploitations agricoles.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Je vous interrogerai en tant que représentant de Régions de France. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a ouvert un nouveau rôle pour les régions en matière de formation et d'orientation. À sa suite, le cadre de national de référence, signé le 28 mai 2019 entre l'État et Régions de France, précisait la nouvelle répartition des compétences entre État et régions. Ce cadre national devait faire l'objet d'une déclinaison dans chaque région sous la forme d'une convention triennale. Une convention a-t-elle été passée dans toutes les régions ? Quelles sont les difficultés constatées ?

Les régions doivent notamment intervenir dans les établissements scolaires afin d'organiser des actions d'information en faveur des élèves : c'est maintenant de votre responsabilité. L'enseignement agricole et les formations qu'ils proposent sont-ils systématiquement présentés et valorisés ? La référence que vous faites aux ambassadeurs des métiers se situe-t-elle dans ce cadre de l'orientation et de l'information ?

**M. Jean-Louis Nembrini.** – Je ne sais pas si toutes les régions ont formellement signé cette convention mais je sais qu'elles se sont toutes engagées dans cette information sur l'orientation et, notamment, sur les métiers de l'agriculture. Je ne sais pas non plus si c'est sous la forme des ambassadeurs métier. J'ai pris l'exemple que nous essayons de développer en Nouvelle-Aquitaine mais des initiatives comparables ont sûrement été lancées. Cela est

fondé sur l'idée que lorsque des jeunes parlent de leur métier, de leur carrière et de leur réussite, cela touche ceux qui pourraient y trouver un intérêt.

Au-delà de cet exemple, je sais que toutes les régions se préoccupent de l'enseignement agricole et de l'orientation vers ces formations. Cela prend diverses formes : des forums organisés sur les territoires, des bus de l'orientation, le réseau des ambassadeurs métier en Nouvelle-Aquitaine, le printemps de l'orientation que développe le ministre de l'éducation nationale la semaine prochaine, et auquel les régions de France se sont intéressées et participent. Le directeur régional de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt de Nouvelle-Aquitaine sera lundi, avec le président de la région, moi-même, ainsi que les autorités académiques rectorales - les rectrices - au rendez-vous de l'ouverture de ce printemps de l'orientation. Je pense qu'il y aura de nombreuses initiatives semblables dans tout le pays.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Pourrez-vous vous demander à Régions de France de nous transmettre par écrit des réponses précises portant sur l'ensemble des régions, avec un maximum d'exemples ?

**M. Jean-Louis Nembrini.** – Je n'y manquerai pas.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Je vous remercie. Puisqu'il a été question de la DRAAF, je passe la parole à M. Michel Sinoir.

**M. Michel Sinoir, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes.** – Avant tout, je vous remercie pour cette initiative de mission d'information sur l'enseignement agricole. Comme vous l'a dit Valérie Baduel la semaine dernière, nous sommes très sensibles à cette initiative, qui est un signe positif à notre égard. Vous m'avez demandé de présenter en quelques mots l'enseignement agricole en Auvergne-Rhône-Alpes. Je vous parlerai de nos relations avec le conseil régional et nos partenaires de l'Éducation nationale, à partir de l'exemple de ma région.

La région Auvergne-Rhône-Alpes regroupe 8 millions d'habitants. Selon les projections de l'Insee, en suivant la trajectoire actuelle, elle atteindrait 9,5 millions d'habitants en 2050. Deux départements représentent 30 % de l'accroissement potentiel : les contrastes entre territoires sont très importants. On les trouve déjà aujourd'hui : nous sommes présents dans tous les territoires, dont les réalités sont très contrastées. Certaines zones figurent parmi celles qui ont la plus grande croissance démographique de France, comme le bassin alémanique ou le pourtour de Lyon, et d'autres se trouvent dans la diagonale du vide de la France.

Autre caractéristique : du point de vue agricole, c'est la première région en installations aidées. Comme l'a très bien dit M. Nembrini, il faut le rappeler car c'est un signe positif. Elle détient un taux d'installation hors cadre familial - c'est-à-dire non issu du milieu agricole - parmi les plus forts de France. Elle est enfin la première en circuit court puisque la clientèle est sur place et que c'est une destination touristique.

L'enseignement agricole consiste en un peu moins de 120 établissements, 29 EPLFPA, 30 établissements privés « temps plein » du conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP), 56 MFR et 3 établissements de l'union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP). C'est une richesse pour la région. 60 % de nos élèves, étudiants et apprentis sont dans le privé et non dans le public. Nous avons 2 écoles d'enseignement

supérieur, agronomique et vétérinaire avec lesquelles nous entretenons des relations très étroites : VetagroSup, qui est publique, et Isara, qui est privée. Notre territoire compte également 64 sites de formation d'apprentis et 36 sites de formation continue. Nous l'avons peu évoqué, mais une des caractéristiques de l'enseignement agricole est de mêler étroitement, et bien souvent sur le même site, l'apprentissage, la formation initiale scolaire, la formation initiale par l'apprentissage et la formation continue pour adulte. Cela constitue une intéressante fécondation croisée. Nous avons 33 exploitations agricoles, 6 ateliers agroalimentaires, 2 centres équestres, ce qui représente une grande diversité, positive à mes yeux.

L'enseignement agricole, avec ses 2 700 agents de droit public, accueille 24 000 élèves et étudiants et 4 000 apprentis. Avec 28 000 « apprenants », Auvergne-Rhône-Alpes est la première région française de l'enseignement agricole. En outre, nous dénombrons 1,2 million d'heures pour des stagiaires en formation continue. On nous pose souvent la question : nous avons 46 % de filles et 54 % de garçons. Dans la filière équestre et services, ce n'est pas le même équilibre que dans l'agro-équipement. Et enfin, nous n'avons que 8 % d'enfants d'agriculteurs chefs d'exploitation. Cela signifie que nous attirons encore d'autres jeunes.

Autres éléments de présentation : parmi les élèves, étudiants et étudiants qui ne sont pas dans les formations générales, 50 % sont inscrits dans le champ professionnel de la production, de la transformation et de la commercialisation : 25 % dans le secteur tout à fait méconnu des services aux personnes et territoires, et 25 % dans le secteur l'aménagement de l'espace et la protection de l'environnement. Nous sommes inconnus en dehors du champ de la production agricole.

Que faisons-nous pour mieux aller à la rencontre de l'Éducation nationale et du conseil régional ? Nous avons une relation très étroite. Comme en Nouvelle-Aquitaine, nous réunissons quasiment tous les quinze jours avec le conseil régional et nous rencontrons très régulièrement les autorités académiques. Nous partageons totalement ce qui a été dit sur le rôle du département. Même dans une région comme la nôtre, nous avons besoin de l'échelon départemental. Nous avons rencontré cette année de tous les DASEN et nous constatons également un déficit de connaissance par les équipes pédagogiques, qui sont au plus près du conseil en matière d'orientation aux jeunes. Il faut renforcer le lien entre nos établissements et ceux de l'Éducation nationale dans chacun des bassins. Nous n'avons pas désigné de responsable dans chaque département, mais je signale que j'ai pris l'initiative, en Auvergne-Rhône-Alpes, de désigner un chef d'établissement du public sur les questions de défense et de sécurité. Il a cette responsabilité auprès du préfet et du DASEN. Cela constitue un début de désignation départementale.

S'agissant de la relation avec le conseil régional pour l'orientation : nous sommes associés en permanence. En revanche, pour les classes entrantes - et notamment le collège - nous pouvons clairement constater une certaine réticence des équipes pédagogiques à envoyer des élèves en 4<sup>ème</sup>-3<sup>ème</sup> dans l'enseignement agricole.

Pour terminer, je veux vous signaler que la carte des formations est arrêtée à l'issue d'un long processus auquel nous sommes associés. Il y a pour nous très peu de cas de concurrence - même dans la filière services où cela peut être un peu plus difficile. J'ai évoqué le dynamisme démographique de cette région : il y a de la place pour tout le monde. Pour nous, le problème réside moins dans le cadre général, constitué de l'alliance avec le conseil régional et le rectorat, que dans le fait de redescendre et faire percoler cela dans le système, pour qu'on ait conscience, au niveau local, de l'intérêt de l'enseignement agricole. Pour cela, l'échelle du bassin et de la relation avec les établissements est assez fondamentale. Je vous

signale que parmi les meilleurs recrutements, il y a Aurillac ou Issingaux. Le recrutement y est bon parce que les établissements de l'Éducation nationale et de l'enseignement agricole travaillent main dans la main. Il n'y a pas une semaine sans travail collaboratif sur des projets concrets.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – J'aimerais comprendre un peu plus votre rôle de prescripteur.

En ce qui me concerne, je suis viticultrice. On a en ce moment d'importants problèmes de main-d'œuvre étrangère, puisqu'on ne trouve pas de main-d'œuvre locale. Nous avons par exemple besoin de tractoristes. J'ai essayé de le dire à la DRAAF, mais aucune pression n'a été déclenchée pour inscrire cela dans la carte des formations, ce qui a engendré un gros décalage.

Plus généralement, comment arrivez-vous à recueillir les besoins des filières et comment les défendez-vous dans ce long processus de carte des formations ? Comme le disait M. Ricard, vous manquez aujourd'hui de moyens. Quelles demandes pourrait-on faire pour que vous en disposiez, afin que vous soyez le plus impliqué possible auprès de la filière ? Au niveau départemental, cela passe par un représentant, mais aussi par des moyens supplémentaires. Quelles sont vos demandes en la matière ? Il est important de les exprimer aujourd'hui.

**M. Michel Sinoir.** – J'avais un patron qui me disait à une époque : « il manque toujours 10 % ». Si le Sénat nous obtient un peu plus, ce sera toujours bon à prendre, Madame la sénatrice.

Que pouvons-nous faire au niveau local ? Dans l'exemple que vous me citez, ce n'est pas forcément avec la formation initiale scolaire que se résout le problème mais plutôt avec un certificat de spécialisation ou de la formation.

Je vais prendre un exemple qui m'est familier en matière de viticulture. Nous avons chez nous la zone du Beaujolais et le sujet est assez comparable. L'établissement situé dans le Beaujolais, à Belleville, ne suffira pas. Le président du conseil d'administration, viticulteur, est aussi vice-président du conseil régional délégué à la viticulture. Lorsqu'on identifie les besoins de ce secteur, on en discute au conseil d'administration de Belleville. Hélas, je ne suis pas dans une région très viticole. Nous n'avons que Belleville, mais à nos portes, je peux aussi citer Macon-Davayé, ou Orange au sud. Nous y étions il y a quinze jours avec nos collègues de Macon-Davayé et de Bourgogne-Franche-Comté, parce que la solution, lorsque vous êtes viticulteurs au contact entre les deux zones, est de travailler ensemble. Les deux DRAAF et les deux établissements doivent donc essayer de construire une offre complémentaire. Ce ne sont pas forcément les viticulteurs des deux appellations qui cherchent une complémentarité, mais plutôt les fonctionnaires de la République. Nous allons essayer de construire une coopération pour répondre aux besoins de la viticulture, qui ne passera pas obligatoirement par la formation initiale scolaire.

Il y a une complémentarité apprentissage-scolaire, qui est un bon exemple sur cet établissement, puisque l'un des deux sera en apprentissage, et l'autre plutôt en scolaire. On recommandera aux familles de mettre leur jeune dans un établissement si elles souhaitent le placer en apprentissage, et dans l'autre si elles souhaitent le placer en scolaire - ce qui est très bien !

Dans notre région, sur les cinq dernières années, l'apprentissage a crû de 15 % et le scolaire a diminué de 2 %. Nous ne sommes pas parmi les régions qui perdent le plus d'élèves. Mais l'apprentissage ne doit pas compenser le scolaire. Notre ambition est que ce dernier ne perde pas d'effectifs, voire en gagne. Notre objectif est de remplir nos classes et qu'on ait, par ailleurs, un développement généralisé de l'apprentissage, dans l'Éducation nationale ou l'enseignement agricole.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Vous avez dit, Monsieur le directeur, que, parmi les jeunes qui s'orientent dans l'enseignement agricole, seulement 8 % sont enfants d'agriculteurs. Cela signifie-t-il que 92 % ne connaissent pas le milieu agricole ? C'est inquiétant. Il faut que vous précisiez.

**M. Michel Sinoir.** – On regarde l'origine métiers des parents d'élèves. 8 % d'entre eux sont chefs d'exploitation. Cela dit, parmi les catégories « ouvrier », on trouve parfois des salariés agricoles. À titre personnel, je considère que c'est une chance. Cela signifie, dans la pratique, que l'enseignement agricole ouvre largement ses portes à des familles qui ne sont pas celles de chefs d'exploitation. C'est devenu indispensable : le renouvellement agricole passera par une installation hors cadre familial. Celle-ci peut atteindre, dans des départements en contact avec le tourisme comme les Savoie, plus de 50 %. Et les enfants d'agriculteurs ne sont pas forcément agriculteurs eux-mêmes.

**Mme Sandrine Marcillaud-Authier, cheffe du département des éditions de l'ONISEP.** – Je rebondirai sur les propos de M. Sinoir. Nous avons fait, dans notre production, un reportage sur la viticulture et les vignes en Bourgogne, cela crée un lien !

L'ONISEP est un établissement public sous double tutelle des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Nous poursuivons deux missions : informer et accompagner. On délivre à tous les publics une information fiable et exhaustive sur les métiers, les qualifications, les formations, avec un accès facilité à cette information, et nous développons une mission d'accompagnement pour mettre à disposition des jeunes, de leur famille et des personnels des équipes éducatives, les outils et les dispositifs pédagogiques pour acquérir cette compétence à s'orienter tout au long de la vie.

On déploie des activités diverses, comme l'alimentation des bases de données sur les formations et les métiers, l'édition de documents et de ressources sur différents supports (imprimés, sites Internet) et l'accompagnement des publics à l'utilisation de cette documentation. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a transféré une partie de nos missions aux régions et l'ONISEP a cessé de produire certains guides académiques sur les formations. On continue toutefois de recueillir des données locales pour fiabiliser toutes ces informations sur les formations. De la même façon, on garde en région un accompagnement à la pédagogie. Deux directions des services centraux travaillent ainsi sur le terrain : les ressources documentaires, pour la base documentaire, et l'accompagnement à la pédagogie pour développer des actions pédagogiques sur le terrain.

Pour donner plus de précisions sur nos activités, nous avons des bases de données, appelées IDO, qui gèrent l'offre de formation initiale par voie scolaire et par apprentissage. Ces bases regroupent 93 262 actions de formation, 24 365 structures d'enseignement et 780 métiers. Nous disposons également d'une base de ressources vidéos : 4 000 vidéos « métiers » et « formations ». Ces bases alimentent la production des ressources que nous élaborons sur les différents supports. Nous produisons donc des ouvrages imprimés : les dossiers qui accompagnent l'information sur les études supérieures (classes préparatoires,

écoles d'ingénieurs), comme « Objectif Sup » que l'on vient de publier, avec, à chaque fois, un traitement pour les formations et les informations qui relèvent de l'agriculture. Nous avons sorti en novembre, dans la collection Parcours, le fascicule sur les métiers de l'agriculture et de la forêt, sur lequel on a travaillé en relation avec la DGER. Nous publions aussi différents ouvrages sur des thèmes en fonction des secteurs d'activité ou des centres d'intérêt des jeunes. Nous avons des sites, dont notre site internet onisep.fr, qui recueille en moyenne 50 millions de visites annuelles et délivre l'information autour des formations, notamment de l'enseignement agricole. Des sites dédiés accompagnent les réformes des politiques publiques d'éducation, comme celle du lycée avec des sites comme Secondes Premières ou Horizon 21, ou encore celle de la voie professionnelle avec Nouvelle voie pro qui intègre, dans son article sur les familles de métiers, celles de l'enseignement agricole.

Des activités autour de l'accompagnement et de la pédagogie se mettent en place, avec notamment une banque de ressources pédagogiques pour l'orientation. L'ONISEP a toujours eu le souci de l'accompagnement pédagogique. Une nouvelle direction « accompagnement et pédagogie » a ainsi été créée et renforcée pour porter à la connaissance des équipes éducatives l'information et la méthode d'utilisation de cette information, avec les élèves quand on est professeur principal, notamment dans le cadre des heures dédiées.

Nous sommes également impliqués dans la formation des enseignants et des pilotes de l'orientation, par le biais de notre participation aux plans nationaux de formation ou aux plans académiques et de la création d'un magistère sur l'accompagnement à l'orientation.

Nous développons depuis un certain temps des axes entre l'ONISEP, le ministère de l'agriculture et la DGER. Mme Adeline Croyère, sous-directrice des politiques de formation, siège au conseil d'administration de l'ONISEP. Nous travaillons avec eux dans la production de l'information : on informe, on accompagne, on essaie de lutter contre les stéréotypes, les idées préconçues et les préjugés. On ne hiérarchise pas l'information, on la donne de la même façon pour tout le monde. Nous avons mené quelques travaux en collaboration, par exemple sur l'information post-bac pour les vétérinaires et sur l'ouvrage sur les métiers de l'agriculture. Nous travaillons également ensemble autour du site Horizon 21 qui présente des simulations d'enseignement, de choix de spécialité au lycée pour la voie générale, ou de séries pour la voie technologique, comme la présence de l'enseignement de spécialité biologie-écologie, ou de la série STAV (sciences et technologies de l'agronomie et du vivant) pour la voie technologique.

Que prévoit-on pour la suite ? Dans notre contrat d'objectifs et de performance, nous avons signé un projet pour améliorer l'accompagnement des heures dédiées à l'orientation, de la 4<sup>ème</sup> à la Terminale. Dans cette perspective, nous réfléchissons à la création d'une plateforme qui permette aux équipes éducatives de suivre les élèves tout au long de leur parcours et de sa construction. L'élaboration de cette plateforme a déjà été envisagée avec la DGER, qui participera pleinement à cette réflexion. C'est vraisemblablement là qu'il y aura des interconnexions entre cette plateforme « Horizon » (dont le nom devrait changer) et Chlorofil.

Nous avons signé en février 2020 une convention-cadre qui fixe de grandes lignes de collaboration autour du partage d'informations pédagogiques et de la communication. Actuellement, nous déclinons cela en plans d'action pour mieux informer et mieux accompagner, et permettre à chacun, sur le terrain, d'avoir cette communication, nécessaire pour avoir la connaissance de l'information et pouvoir voir si elle correspond au parcours de l'enfant ou du jeune. On envisage de travailler sur quatre axes : créer un partage de contenus

de communication, mieux informer, avec L'aventure du vivant d'un côté et les sites ONISEP de l'autre, créer des parcours pédagogiques ou les co-construire, et envisager éventuellement des projets et des expérimentations mutuelles qui pourraient prendre appui sur le laboratoire d'innovation publique d'orientation (Lab'Or) que nous venons de mettre en place. Celui-ci a pour vocation d'être un vivier de réflexion, de partage d'expériences, de rencontres entre les différents acteurs : jeunes, parents, enseignants, chercheurs, opérateurs de compétence (OPCO), *high techs* ou associations. Le but est de réfléchir ensemble et mieux construire l'information et son partage.

La réorganisation en cours dans nos délégations régionales de l'ONISEP (DRONISEP) modifie les cartes : les choses bougent sur le terrain, le positionnement de nos délégations change. Pour autant, elles sont toujours présentes : malgré de fortes variations d'une région à l'autre, elles travaillent en étroite collaboration à travers différents partenariats, comme le Mondial des métiers de Lyon, et reçoivent des sollicitations pour participer à la rédaction de la partie des guides élaborée par les régions. L'opération du Printemps de l'orientation est également un exemple de collaboration qui se met en place sur le terrain. À l'ONISEP, nous avons produit un kit pédagogique qui intègre une carte de France renvoyant aux sites académiques et aux opérations qui leur sont associées.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Merci de nous décrire cette excellence. Mais quels sont les retours que vous recevez de la part des enseignants ? Pourquoi ne promeuvent-ils pas l'enseignement agricole ? Quelles questions vous posent-ils à son sujet ? De même pour les jeunes : quelles sont les questions qui reviennent de façon récurrente et sont un frein pour eux ? Avez-vous travaillé sur des éléments de langage, partagés avec les professeurs ou autres, pour contrer cette image de l'agriculture considérablement détériorée par l'agribashing ?

Bien que vous disiez, Monsieur Sinoir, que ce ne sont pas uniquement les enfants d'agriculteurs qui viennent renforcer la formation initiale ou continue, on peut s'interroger. J'ai tellement d'amis qui font tout pour que leurs enfants ne reprennent pas l'exploitation parce que c'est un métier tellement dur ! Il y a un tel manque de reconnaissance de la part de la société qu'ils ne souhaitent pas cela à leurs enfants. Cela montre qu'on a un problème à l'intérieur de ces filières, de valorisation financière et en termes d'image.

Comment travaillez-vous, Madame Marcillaud-Authier, sur ces questions qui peuvent freiner les enseignants dans la promotion de l'enseignement agricole ?

**Mme Sandrine Marcillaud-Authier.** – C'est une vaste question à laquelle je ne suis pas sûre de pouvoir apporter une réponse, mais peut-être des éléments de réflexion. Nous attachons un soin particulier à ne pas hiérarchiser l'information et à la donner de la même façon pour tous. Cela fait partie de nos missions et de nos valeurs. En parallèle, on essaie de déconstruire les idées reçues et les préjugés, comme pour l'égalité filles-garçons ou les jeunes en situation de handicap. Nos sites proposent ainsi des articles « 5 idées reçues sur » ou des quiz, qui sont très utilisés et sont un moyen d'accéder à l'information. À côté de cela, nous mettons actuellement en place deux choses : d'une part, une nouvelle direction des usages et de la relation à l'utilisateur pour recueillir des retours directs, presque en *live*, des usagers et publics qui nous lisent et nous suivent, et, d'autre part, la déclinaison pédagogique de toute l'information que nous produisons et qui doit contribuer à la faire connaître et à la communiquer en classe.

On essaie aussi de simplifier cette information, car la sphère des formations possibles est gigantesque. On travaille à la réalisation d'une carte, le « plan RATP des formations », qui permettrait à un élève de 3<sup>ème</sup> de savoir quels sont les différents chemins qui permettent d'accéder à un métier. Rendre compréhensible aux jeunes, aux adultes et aux parents cette complexité et cette masse d'information fait partie des réflexions que nous menons, mais cela se heurte à la difficulté supplémentaire de l'utilisation du smartphone par les jeunes. Il faut réussir à transférer sur le téléphone portable une information claire et lisible, quitte à la prolonger ensuite.

Nous avons ces différentes directions : continuer à donner une information claire, simple et fiable, accompagner les équipes éducatives et les parents dans la compréhension de cette information, et essayer de trouver d'autres moyens de mettre cela en résonance et recueillir la relation à l'usager.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Nous allons terminer cette première série d'interventions par les représentants de l'Association nationale des directeurs de centre d'information et d'orientation. Madame Corinne Blicck, je vous passe la parole.

**Mme Corinne Blicck, ancienne présidente de l'ANDCIO.** – Nous répondons aux questions que vous nous avez envoyées.

En ce qui concerne le rôle des centres d'information et d'orientation (CIO), on veut vous rappeler certaines choses. Les CIO ne sont pas seulement des lieux qui accueillent du public pour délivrer des informations. Ce sont surtout des lieux pour accompagner le public dans la construction d'un projet d'avenir, professionnel ou de formation. Avant tout, les CIO sont des services de l'État qui incarnent la politique du ministère dans les territoires, tels que les districts, les zones d'animation pédagogique (ZAP) ou les bassins d'éducation et de formation (BEF). Le CIO est surtout un service implanté au sein d'un territoire où se nouent un partenariat et des relations. Celles-ci sont entretenues avec les établissements scolaires publics ou privés de l'Éducation nationale, de l'agriculture, la culture, la santé, avec les organismes de formation continue, comme les groupements d'établissements (Greta) ou l'Agence nationale pour formation professionnelle des adultes (AFPA), avec les instances de concertation à l'intérieur ou en dehors de l'Éducation nationale, comme les comités locaux école-entreprise (CLEE) et les services publics de l'emploi local (SPEL). Nous entretenons aussi des liens avec les branches professionnelles, l'armée et les chambres consulaires. Nous sommes membres des services publics régionaux de l'orientation (SPRO), pilotés par les régions. À ce titre, nous avons enfin des relations suivies et quotidiennes avec nos partenaires de la sphère « accueil, information, orientation » : la mission de lutte contre le décrochage scolaire, les missions locales, Pôle emploi, les centres d'aide à la décision des chambres des métiers et l'association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens de l'agriculture (Apecita).

Je voulais souligner que ce sont les directeurs des CIO qui nouent ces partenariats et relations, et qui les entretiennent. Ils permettent d'avoir des informations, de faire des visites et de bénéficier d'interventions d'interlocuteurs sur tous les domaines professionnels et de formation. Il est fréquent d'accueillir en CIO, lors de la réunion de centre hebdomadaire, des personnes venues nous parler de leur métier et de leur formation. Ainsi, les psychologues de l'Éducation nationale (PsyEN), autrefois appelés les conseillers d'orientation psychologues, sont au courant de ce qui se passe dans les établissements scolaires de leurs territoires d'intervention et sur les métiers préparés par ces établissements.

Cette première réponse donne des indications sur d'autres questions, comme la connaissance, par les directeurs et les personnels des CIO, de l'enseignement agricole et des formations auxquelles il prépare. Si, dans l'Éducation nationale, des gens sont au courant des formations en général, et dans l'agriculture en particulier, ce sont bien les personnels de CIO, grâce aux échanges que je viens d'évoquer mais aussi aux productions de l'ONISEP. C'est pour nous un outil de travail très important. J'espère que l'ONISEP continuera encore longtemps à produire ses revues, ses Parcours avenir et l'ensemble de ses très précieux documents. Ils permettent aux élèves d'entrer dans la connaissance d'un métier. Après, nous poussons à aller aux journées portes ouvertes et à rencontrer les professionnels pour aller par eux-mêmes à la rencontre des métiers et des formations *in vivo*.

Je souligne qu'il n'entre pas dans la mission des CIO de promouvoir des formations ou des filières, comme l'enseignement agricole, au détriment d'autres. Nous ne sommes au service ni des entreprises, ni des professions, ni des organismes de formation, mais des familles, des élèves, des professeurs et des partenaires de l'orientation et de l'information. On est très souvent sollicité lorsque les établissements de formation manquent de recrues, quand les entreprises manquent de bras pour envoyer des jeunes, mais on ne le peut pas ! Nous sommes peut-être les seuls dans le système qui n'orientons pas. On a simplement un rôle de conseil en orientation. Pour nous, la victoire est de voir un jeune qui, quand il va sortir de nos entretiens - en CIO ou en établissement scolaire -, sera capable de choisir par lui-même son orientation. On n'est ni dans la prescription d'une orientation, ni dans la recommandation, ni dans la suggestion, mais dans la présentation de ce que peut faire le jeune par rapport à son profil (scolaire, étudiant) et ses intérêts. Pour cela, on dispose de logiciels d'aide à l'orientation et de questionnaires d'intérêts et de valeurs. C'est à partir de cela qu'on propose un panel de formations.

Vous parliez tout à l'heure de la rivalité entre l'Éducation nationale et l'Agriculture. Elle est pour nous inexistante ! C'est tout à fait complémentaire. Si une jeune fille ou un jeune garçon vient nous voir avec l'envie de faire de l'aide à la personne, du sanitaire et social, on présentera sur le même plan le bac pro « Services à la personne » et le bac pro « Services aux personnes et aux territoires » (SAPAT). On présente toutes les opportunités, parmi lesquelles le jeune et la famille choisiront en fonction de leurs critères (mobilité, préparation, éloignement, coût des études). De même, on ne présente pas davantage les formations initiales par voie scolaire par rapport à la formation initiale par l'apprentissage, mais on présente toutes les possibilités pour mener un jeune à prendre la décision d'orientation qu'il aura choisie. Elle sera ainsi beaucoup plus solide qu'une orientation imposée.

Enfin, l'orientation excède largement l'information. Celle-ci est certes indispensable pour que les jeunes disposent de tous les éléments pour choisir. Mais cela va au-delà : c'est une construction de ce que sera sa vie. Cela peut prendre du temps. Les entreprises ont besoin tout de suite de main-d'œuvre, les établissements scolaires ont besoin pour la rentrée suivante de nouveaux élèves, mais un jeune ne fonctionne pas dans le temps court au niveau de la construction de son projet. Cela peut demander cinq ou six ans avant de fixer son choix sur quelque chose. Le temps de l'orientation est le temps long.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Merci pour ces interventions. Nous passons maintenant aux questions des sénateurs et nous commençons par Vincent Segouin.

**M. Vincent Segouin.** – Je vous rejoins : il faut lutter contre l'agribashing pour que les jeunes rejoignent la filière de l'enseignement agricole. Mais en écoutant vos propos

sur le sujet, je me demandais si vous n'étiez pas à l'origine de cet agribashing. Plutôt que de trouver des solutions au problème, je me demande si vous n'êtes pas porteur des propos qui le favorisent. Je vous entendais dire qu'il fallait sortir de ces pollutions, je lis dans votre rapport qu'il faut faire l'entrée par les métiers porteurs de valeurs sociétales. Quelles sont-elles ? Si vous-même, dans l'enseignement agricole et l'orientation, n'êtes pas porteur des qualités de l'agriculture d'aujourd'hui, reconnue comme la plus saine au monde, comment les jeunes peuvent-ils rejoindre la filière ? C'est le premier problème à résoudre pour moi.

Le deuxième problème est celui des centres d'orientation. J'ai remarqué que dans ceux qui existent, les personnes qui donnent l'information ne connaissent pas la vie économique, et ce, dans tous les secteurs. C'est plus par le biais de forums de métiers invitant des professionnels que les jeunes récupèrent de l'information, mais aussi de l'ambition et de la volonté d'agir. Ils sont dans une période de pleine interrogation : s'ils n'ont pas en face d'eux des personnes motivées, passionnées et qui aiment ce qu'elles font, c'est voué à l'échec.

**M. Bruno Ricard.** – L'agroécologie est la première politique publique portée par le ministère de l'agriculture et l'enseignement agricole. Toutes les exploitations annexées aux établissements agricoles sont désormais en agroécologie, et il n'y en a plus une qui utilise du glyphosate. Donc oui, l'enseignement agricole est porteur des valeurs associées à l'agriculture propre et à l'alimentation saine. On s'est peut-être mal compris. Malheureusement, l'enseignement agricole est parfois victime de l'agribashing, mais il est porteur de valeurs tout à fait à l'opposé que celles qui sont présumées par ses contempteurs. Je rappelle aussi qu'il propose d'autres types de formation, comme des formations relatives à la protection de l'environnement.

**M. Eric Bardon, inspecteur général de l'agriculture.** – Pour compléter, il faut dire que l'agribashing est un fait de société. C'est un obstacle pour la promotion de l'enseignement agricole. De ce point de vue, une campagne de communication engagée par le ministère de l'agriculture est actuellement en élaboration dans le cadre du plan de relance, en association avec les organisations professionnelles agricoles et les régions liées à la promotion de l'enseignement. Cette campagne disposera des moyens nécessaires pour enfin pouvoir donner une vision réaliste, réelle et factuelle des nouvelles orientations de l'agriculture et de l'alimentation qui représentent les métiers de demain. Or aujourd'hui, du fait d'une carence de communication de l'enseignement agricole liée aux moyens dont il dispose, ce rétablissement d'image n'a pas pu être fait. Cela explique cette distorsion d'image évoquée à plusieurs reprises.

**M. Vincent Segouin.** – Vous êtes donc en train de me dire que l'ère anti-glyphosate est intégrée ? Mais alors, dans l'enseignement agricole, apprenez-vous à être rentable ? Va-t-on créer des agriculteurs qui gagneront moins de 450 euros par mois et où on aura deux suicides par jour comme aujourd'hui ?

**M. Bruno Ricard.** – L'enseignement agricole défend la quadruple performance : sociale, économique, environnementale, et la préoccupation est aussi, bien entendu, le revenu et la rentabilité, mais pas à n'importe quel prix.

**Mme Annick Billon.** – Je voudrais revenir sur les interventions que l'on vient d'entendre, que j'ai mal comprises. Je préside la délégation aux droits des femmes depuis 2017. Nous avons mené un travail sur les femmes et l'agriculture. À travers ces quelques mois de travaux avec les rapporteurs, j'ai plutôt eu affaire à des agriculteurs fiers et amoureux de leur métier, et qui, malgré des conditions de travail très difficiles et des revenus très

faibles, défendaient une agriculture vertueuse et de qualité. Je souhaitais le dire car l'agribashing que vivent les agriculteurs est un rouleau compresseur, comme il peut y en avoir sur d'autres sujets. J'en ai été victime récemment : lorsqu'on porte des valeurs et des thématiques, on peut aussi subir du « bashing » sur les réseaux sociaux, et il est difficile d'inverser la tendance malgré toute la communication que l'on peut faire. Pour terminer sur ce point, en Vendée, où je suis, je rencontre beaucoup de passionnés et je vais régulièrement aux rendez-vous des différentes organisations professionnelles : je retrouve assez peu de professions où il y a un tel amour du métier, une telle volonté d'avancer, une telle recherche de qualité. En revanche, le problème du revenu se pose.

J'ai une première question. Vous avez dit que la diminution des effectifs depuis 2011 se passait essentiellement dans l'enseignement agricole privé. Ai-je bien compris ? Pourquoi l'enseignement privé serait-il responsable ?

Par ailleurs, je me réjouis que 8 % seulement des enfants de l'enseignement agricole soient issus du milieu agricole : cela signifie que l'attractivité de ces métiers demeure. On a cependant le même problème d'orientation que pour les métiers de l'industrie. La France s'est désindustrialisée et il faut un véritable plan Marshall pour orienter les enfants vers des métiers de réussite de l'industrie. Ces jeunes la connaissent mal car peu de gens dans leur entourage travaillent dans ce secteur. Ne pourriez-vous pas vous inspirer de ce que fait l'industrie en termes d'orientation ? Elle s'organise en effet pour orienter les élèves vers ces métiers.

**M. Joël Labbé.** – Merci de vos présentations. Je vous fais part d'une réflexion par rapport au manque de moyens. On a commencé à supprimer ces fameux 300 emplois, et l'on va continuer sur cette lancée, alors qu'on veut développer l'enseignement agricole. Je sais que vous n'y êtes pour rien, mais il faut qu'on insiste pour que ces besoins d'emplois restent pourvus et développés.

J'ai un second point. J'ai été rapporteur d'une mission sur les plantes médicinales et les métiers de l'herboristerie. C'est un domaine de métiers auquel aspirent de nombreux jeunes. J'ai eu l'occasion de visiter le centre de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA) de Nyons, qui ne désemplît pas, et qui propose une formation de brevet professionnel de responsable d'entreprise agricole, orientation paysan-herboriste. Ce métier n'est pas reconnu officiellement et c'est notre travail que d'avancer sur le sujet. Sentez-vous un développement possible dans cette filière, où il y a de la diversification agricole, de l'aménagement du territoire et de l'emploi ?

**M. Michel Sinoir.** – Je vais apporter des éléments de réponse à M. le sénateur Labbé, qui connaît bien le sujet et le centre de formation en question.

En effet, cela fait partie des niches qui connaissent une dynamique très forte, y compris en termes de formation, dans certains départements. Même dans le Puy-de-Dôme que vous connaissez bien, Monsieur le président, on note un développement important des plantes médicinales. Typiquement, on a observé « l'armement » d'un centre de formation dans une zone où il a bien répondu à une demande et, effectivement, cela fonctionne plutôt bien. Des initiatives vont jusqu'au produit fini. Souvent, se produit ensuite une recherche de valorisation par l'essence ou par une vente directe, et cela marche très bien. On pense tous au pourtour méditerranéen mais notre région est en très forte croissance - la deuxième en France - dans ce domaine.

Puisque j'ai la parole, je souhaite m'exprimer sur l'agribashing. Je comprends les réactions, parce qu'on les observe sur le terrain avec les professionnels. Je veux insister positivement sur ce qu'a dit le vice-président de Nouvelle-Aquitaine, M. Nembrini. Nous partageons totalement avec la profession, me semble-t-il, la nécessité de communiquer positivement sur les métiers de l'agriculture dont, manifestement, pendant cette période de crise, beaucoup ont réalisé qu'elle était importante. Il s'est passé quelque chose dans les têtes. Ainsi, il y a un an, on dénombrait 900 candidats au Point Info Installation Isère. Il se passe quelque chose ! Finalement, il y a certes de l'agribashing, mais ces métiers agricoles continuent à attirer, y compris des gens de l'extérieur. Or une grande part de l'avenir de l'agriculture française dépendra d'arrivées de l'extérieur, ce qui est un sujet dans le domaine du foncier, de la formation, etc. Il faut accompagner ce mouvement. Je partage totalement à cet égard ce qui a été dit par M. Nembrini : il faut y aller.

**M. Jean-Louis Nembrini.** – Effectivement ! Nos territoires concentrent des ressources, qui illustrent ce qui vient d'être dit par le directeur régional : des exploitations agricoles variées, la lutte contre le glyphosate, le bien-être animal... On y trouve toutes les valeurs de l'agriculture d'aujourd'hui et qu'il faut mettre en avant. Sans attendre les réformes de structure pourtant nécessaires, nous avons déjà, avec les outils et les ressources qui existent dans les établissements, de quoi mettre en valeur les métiers. Il faut aller toucher les collèges. Je suis d'accord sur l'organisation en bassin, autour d'un lycée agricole et, en effet, il faut organiser des visites d'exploitation, faire parler les jeunes, les faire se déplacer. On combat l'agribashing par l'exemple, qui existe dans nos établissements comme dans beaucoup d'exploitations agricoles.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – C'est une fierté pour nous de savoir que l'enseignement agricole est à l'heure de l'agroécologie et à la pointe de la technique dans ces enseignements. Les filières agricoles sont toutes conscientes et toutes moteurs dans la nécessité de cette transition environnementale.

Je connais bien la problématique en Gironde, avec le « Bordeaux bashing », alors que nous sommes les premiers de la classe. Comme l'avait dit Nicolas Hulot, c'est le territoire viticole du Bordelais qui est le premier à avoir amorcé cette transition environnementale et à avoir combattu le glyphosate. Nous avons énormément travaillé sur les alternatives, mais nous avons aussi beaucoup témoigné des difficultés que cela pouvait poser. Certains ont pris ces témoignages comme allant contre cette transition alors que ce n'était pas le cas. On ne fait pas une transition environnementale en un claquement de doigts : cela pose aussi des problèmes environnementaux. Quand on passe d'un seul coup du glyphosate à l'utilisation continue du tracteur dans la vigne pour faire du travail de sol, se pose aussi le problème du bilan carbone. On a mis en lumière ces problématiques, ce qui est naturel de la part de la filière, mais pour avancer vers l'agroécologie.

Nous avons la chance d'avoir quelqu'un du CIO de la Réunion. Je voulais poser la question de l'agriculture en outre-mer. On parle beaucoup de la métropole, mais j'aimerais avoir un témoignage sur les formations, les orientations, dans nos territoires ultra-marins. Comment cela est-il vécu ? A-t-on aussi des problèmes d'attractivité ?

**Mme Saadia Ait-Abed, suppléante au conseil d'administration de l'ANDCIO et directrice du CIO de Saint-Benoît.** – À la Réunion, effectivement, les filières agricoles sont également peu attractives, en raison notamment de l'image de la canne à sucre, qui est un secteur peu mécanisé et difficilement mécanisable. Il attire donc peu de monde car le travail est assez ardu. Même si la formation agricole est très développée, avec des lycées agricoles du

public et du privé, ainsi que des MFR, la Réunion est confrontée à la même problématique pour envoyer les élèves dans l'enseignement agricole. Il y aurait pourtant matière à développer ces filières, ne serait-ce qu'en faisant évoluer son image avec le bien-être, l'écologie et le bien-manger. Pour la valoriser, des passerelles avec les filières de la santé pourraient être mises en place puisqu'à la Réunion, nous souffrons de deux problèmes majeurs de santé publique : un nombre important de diabétiques et une forte obésité infantile.

Je voulais aussi évoquer le problème des MFR. Si les élèves y sont de moins en moins nombreux, il ne faut pas oublier que l'internat y est obligatoire, puisque cela fait partie du travail éducatif et social à mener. Or les jeunes Réunionnais ne veulent plus de l'internat. C'est aussi peut-être une des raisons pour lesquelles ils se dirigent moins vers les MFR alors que cela pourrait correspondre à leurs objectifs, avec un environnement plus sûr. Nous avons des relations étroites : les CIO sont parties prenantes et les MFR nous interpellent pour faire des interventions dans leurs structures, comme j'ai pu y contribuer. Nous réfléchissons ensemble pour développer et valoriser l'enseignement, y compris par la manière pédagogique que ces structures mettent en place pour accueillir nos jeunes en grande difficulté. On sait que l'enseignement agricole est une plus-value pour eux.

Je voulais réagir à l'intervention de M. Segouin : il ne faut pas non plus tomber dans le CIO bashing. Quand on dit que les personnels d'orientation ne sont pas au fait de l'environnement économique, cela est assez vexant. On est au fait de tout ce qui nous entoure, y compris l'environnement économique. On ne peut parler d'orientation si on ne parle pas d'insertion. On doit donc connaître le contexte socio-économique dans lequel on vit.

Pour terminer, sera normalement créé à l'horizon 2022 un lycée de la mer. Il y a donc des perspectives à la Réunion.

**M. Yohann Le Pape, membre du conseil d'administration de l'ANDCIO et directeur du CIO de Chartres.** – Je souhaite vous rapporter l'expérience de mon territoire.

Je voudrais relativiser la baisse d'effectifs en enseignement agricole. Sur mon territoire, elle se joue surtout sur la voie générale et technologique. Pour l'enseignement professionnel - les centres de formation d'apprentis (CFA) et les CFPPA - cela fonctionne. En revanche, l'enseignement privé subit une baisse d'effectifs sur l'ensemble des formations. Plusieurs raisons l'expliquent. L'une porte sur les MFR : au niveau de la 4<sup>ème</sup>, elles ne souffrent pas d'un manque de candidats, mais, au contraire, elles doivent en refuser en raison de leur trop jeune âge, car ils ne redoublent plus. Ils doivent donc attendre une année supplémentaire. Ensuite, cette baisse ne se retrouve pas seulement dans l'enseignement privé agricole mais aussi dans les autres lycées professionnels privés. Le contexte de la pandémie a entravé le travail d'orientation, en bloquant notamment les journées portes ouvertes et les forums. Même si nous avons, quant à nous, fourni un travail acharné, nous avons dû travailler à distance. L'aspect « coût de formation » est important pour l'intégration dans les lycées professionnels privés. Enfin, la question de l'internat se retrouve aussi en métropole : des jeunes ont des difficultés à y aller. La mobilité est de plus en plus difficile. Prendre des bus semble de plus en plus compliqué.

On essaie de casser les représentations sur les filières. Pour nous, toutes les filières se valent. Il est important que le jeune trouve sa voie. De même que le contexte économique local et national, nous connaissons aussi les métiers, certes pas aussi bien qu'un professionnel. Cela dit, nous n'avons pas à vendre un métier, donc nous ne le présentons pas de façon trop avantageuse. On reste neutre pour que l'élève fasse son choix en connaissance de cause.

La baisse d'effectifs comporte en tout cas des raisons annexes à l'aspect agricole. On peut réfléchir sur le sujet : je sais que les bourses de l'enseignement peuvent être demandées jusqu'à fin septembre. En octobre, certains élèves se retrouvent sans solution : on cherche pour eux des places en établissement, mais c'est trop tard pour demander une telle bourse.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Ma dernière question aurait pu être posée à la DGER. Les lycées de la mer ne sont pas rattachés à l'enseignement agricole, alors qu'ils me semblerait en relever. Aviez-vous eu à faire des préconisations en la matière ? avez-vous des réponses ? Il semble en effet compliqué de ne pas avoir une famille réunie autour des filières et de laisser la plupart des lycées de la mer gérés par l'Éducation nationale - même si certains le sont par l'enseignement agricole, comme dans les Pyrénées-Atlantiques, ainsi que l'avait dit Max Brisson.

**M. Michel Sinoir.** – Je suis assez mal placé en Auvergne-Rhône-Alpes pour me prononcer sur le sujet, mais j'ai eu un parcours à la Réunion et sur des bords de mer. Il y a quelques exemples de rattachement avec l'enseignement agricole. J'en vois un en Charente-Maritime.

**M. Bruno Ricard.** – Cela doit être Bourcefranc.

**M. Michel Sinoir.** – Oui, tout à fait, Bourcefranc !

**M. Bruno Ricard.** – Je n'ai pas de réponse à apporter. Ce qui est curieux, c'est que les professeurs de l'enseignement maritime sont suivis par l'inspection de l'enseignement agricole : vous voyez que c'est compliqué. Nous présidons même les concours de recrutement des professeurs de lycée professionnel agricole (PLPA) qui interviennent dans certaines disciplines de l'enseignement maritime. Tout cela est mélangé. Je crois que c'est lié historiquement au fait que la mer n'a pas toujours été intégrée dans le périmètre du ministère de l'agriculture et qu'elle a été rattachée à différents ministères.

**Mme Sandrine Marcillaud-Authier.** – À l'ONISEP, nous avons été contactés par Gens de mer sur ces formations qui souffrent aussi d'un déficit de connaissance. Ils ont douze établissements qui souhaitent également faire connaître aux différents jeunes les possibilités qui sont offertes dans ces lycées de la mer.

**M. Jean-Louis Nembrini.** – Sur cette question du rattachement des structures, l'occasion est trop belle pour rappeler que ces lycées agricoles ont des liens territoriaux très forts, de même que les lycées de la mer. Ils mériteraient d'être rapprochés davantage des structures territoriales, et notamment des régions. Nous y travaillons beaucoup avec le directeur régional de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt et le directeur inter-régional de la mer. Je ne vais pas employer de grands mots comme la décentralisation, mais on pourrait expérimenter des modèles avec l'objectif d'attirer davantage de jeunes des territoires vers ces métiers.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Je veux revenir sur les explications données sur le rôle des CIO. Vous avez parlé de documentation, d'information, de relations avec les acteurs. Sortez-vous de vos locaux ? Allez-vous sur le terrain, dans les collèges et les établissements agricoles ? Engagez-vous un travail de proximité vers les élèves et les établissements scolaires ?

**M. Yohann Le Pape.** – Je rappelle que les PsyEN qui interviennent dans les CIO travaillent aussi dans les collèges et les lycées publics. Nous avons des partenariats créés avec des lycées agricoles, le plus souvent publics : nous intervenons lors de forums internes au lycée, les directeurs de CIO participent souvent au conseil d'administration du lycée agricole public du département et nous intervenons parfois pour des séances d'information dans le lycée.

Nous créons également la documentation locale et tous les établissements y sont inclus, qu'ils soient publics ou privés, agricoles, de l'Éducation nationale, CFA ou autres. Cette information est accessible aux jeunes. Notre but est de proposer au public une information exhaustive sur ce qui existe sur le territoire, donc toutes les filières doivent être représentées. Libre au public, que nous accompagnons, de faire ensuite le meilleur choix.

Nous allons à la rencontre de professionnels, d'établissements, mais nous sommes très sollicités. Les PsyEN travaillent à la chaîne. Nous avons un temps limité pour faire ces découvertes mais nous les faisons dès que l'on peut.

**Mme Corinne Blieck.** – Sort-on de temps en temps de nos CIO ? Bien évidemment, et même souvent. Les réunions académiques de directeurs de CIO peuvent avoir lieu dans les établissements scolaires, et régulièrement elles se passent dans des établissements agricoles ou viticoles, dans le lycée régional ou le plus proche. Nous effectuons aussi, dans le cadre du CLEE, des visites d'entreprises, y compris agricoles et viticoles, et d'exploitations agricoles. Nous sommes très ouverts aux rencontres, chez nous ou ailleurs.

**Mme Saadia Ait-Abed.** – Je souhaite dire une dernière chose. Il serait bon d'œuvrer pour augmenter le nombre de postes de PsyEN parce que les interventions dans les lycées agricoles publics ou privés sont de notre propre initiative. Les établissements agricoles ne sont pas comptés parmi les établissements d'intervention de notre travail. Nous faisons donc cela de bonne grâce, mais cela fait partie de nos missions.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Merci de cette précision. Nous avons fait le tour des questions. Je vous remercie pour votre présence, en visioconférence ou ici, dans les locaux du Sénat.

*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.*

**Mardi 23 mars 2021**

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

*La réunion est ouverte à 13 h 35.*

**Audition de MM. Nicolas Bastié, président de la Fédération pour la promotion de l'enseignement et de la formation agricoles publics (Aprefa), et Patrick Delage, directeur de l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa) de Laval, et de Mme Frédérique Elbé, directrice de l'Eplefpa d'Avize (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 15 heures.*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE  
CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE  
PARTIE DES FRANÇAIS**

**Mardi 16 mars 2021**

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

**Habitat privé dégradé – Audition de M. Nicolas Binet, ancien directeur de  
Marseille rénovation urbaine, Mmes Joëlle Boneu, directrice générale adjointe  
de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) et Valérie  
Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat  
(ANAH)**

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux de l'après-midi par un échange sur l'habitat privé dégradé.

Nous avons le plaisir d'accueillir trois intervenants : Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH), Mme Joëlle Boneu, directrice générale adjointe de l'Établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) et M. Nicolas Binet, ancien directeur de Marseille rénovation urbaine.

Notre mission sénatoriale, chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, c'est-à-dire plus au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens qu'à des situations déjà installées, autant que cette distinction puisse être faite.

La dégradation de l'habitat privé participe de ce processus, tant pour ce qui concerne les conditions de vie des personnes qui vivent dans ces logements que pour la perte de valeur patrimoniale pour certains propriétaires.

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire d'une petite dizaine de minutes chacun, qui permettra de bien identifier vos différentes contributions.

Je propose que Mme Mancret-Taylor débute, puisque vous aurez la vision nationale la plus large. Puis, Mme Boneu et M. Binet s'exprimeront à leur tour, en nous livrant leur vision à partir d'expériences plus locales ou régionales. Vous pourrez notamment nous livrer vos constats sur le phénomène de dégradation de l'habitat privé, son ampleur et sur le processus qui conduit à cette dégradation.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat et en continuant par les questions des sénateurs et sénatrices membres de notre mission d'information.

Je vous rappelle que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande.

**Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).** – Vous travaillez sur les questions de vulnérabilité au sens large et ici plus spécifiquement dans l'habitat.

Je commencerais par relever que les situations de plus grande vulnérabilité sont observées dans le parc privé, et non – comme on le croit souvent – dans le parc social. Plusieurs chiffres illustrent ce constat. Près du quart des allocataires des aides au logement ont un taux d'effort supérieur à 39 % et sont logés dans le parc privé. 65 % des ménages sous le seuil de pauvreté, soit environ 3 millions de personnes sont dans le parc privé et 56 % d'entre eux sont locataires. 80 % des ménages en précarité énergétique, soit 2,9 millions, sont également dans le parc privé, et sont pour deux tiers d'entre eux des propriétaires. 5,5 millions de personnes sont éligibles aux aides de l'ANAH, dont près de 80 % sont logés dans des maisons individuelles. Les concentrations des plus forts taux dans les secteurs ruraux sont notamment identifiés dans des centres anciens et la majorité des régions sont identifiées comme abritant des territoires concentrant de forts taux de précarité, mais l'est de la France et les Hauts-de-France sont plus spécifiquement concernés. Il en va de même dans de grandes agglomérations comme l'agglomération parisienne ou celles de la région Nouvelle-Aquitaine. 400 000 à 600 000 logements sont considérés comme étant indignes dans notre pays. Nous suivons cette situation à travers la mesure de l'indice du parc potentiellement indigne. Enfin, 1,2 million de logements appartiennent à une copropriété fragile. En effet, depuis 2000, les prix de l'immobilier ont connu des augmentations pouvant aller jusqu'à 200 % dans les grandes villes. Les revenus des ménages n'ayant pas suivi, cette situation pose la question de la capacité des ménages modestes et très modestes à pouvoir se loger ou, lorsqu'ils sont propriétaires ou copropriétaires, à pouvoir entretenir le patrimoine individuel ou collectif.

Le parc indigne concerne notamment des copropriétés mais pas uniquement. Le parc privé est néanmoins difficile à appréhender dans la mesure où il concerne précisément des propriétés privées. Depuis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), l'ANAH tient le registre national d'immatriculation des copropriétés, qui recense un nombre de plus en plus important d'entre elles. Au plan national, en 2015, on estime qu'il y avait approximativement 740 000 copropriétés en France. Au 14 mars 2021, 470 000 copropriétés sont immatriculées. Cet instrument a permis de révéler des constats étonnants. Quasiment 75 % d'entre elles sont de petites copropriétés de moins de onze logements. Un tiers des propriétaires en copropriété sont éligibles aux aides de l'ANAH, soit environ 1 million de ménages. En outre, 75 % des logements occupés par un locataire du privé en copropriété sont anciens et ont plus de 15 ans, soit 2,7 millions de résidences principales. Dans les copropriétés, on observe une répartition assez égale entre propriétaires occupants et propriétaires bailleurs. Les situations des propriétaires occupants et locataires sont plutôt équivalentes, mais leur capacité d'intervention sur le patrimoine commun n'est pas la même.

L'ANAH dispose d'outils pour faire face à cette situation. Elle dispose en premier lieu d'outils d'identification, à partir des fichiers fiscaux et d'autres outils statistiques, qui permettent d'identifier de mieux en mieux les poches de pauvreté en habitat individuel ou collectif. Ces données sont partagées avec les services déconcentrés de l'État. Lorsque les collectivités territoriales souhaitent pousser plus loin cette démarche d'identification sur leur territoire, l'ANAH dispose également d'outils pour les accompagner dans le financement d'études.

Le métier essentiel de l'ANAH est d'accompagner des ménages pour les aider à réaliser des travaux. Ces aides sont décidées au niveau national par le conseil d'administration. Elles sont accessibles partout sur le territoire.

Les programmes de contractualisation avec les collectivités territoriales pour financer des études et de la programmation constituent également une force de l'ANAH. Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent abonder les aides de l'agence, permettant de faire baisser le reste à charge des ménages et de générer un véritable effet de levier sur la décision des ménages d'engager des travaux de rénovation de logements.

Pour autant, face à des situations extrêmement difficiles de logements dégradés, une volonté très forte des collectivités territoriales est nécessaire. Il convient de mettre en place avec elles de véritables stratégies d'intervention s'inscrivant dans le temps long, car on intervient sur la propriété privée et face à des ménages en situation de très grande vulnérabilité sociale et économique.

**Mme Joëlle Boneu, directrice générale adjointe de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF).** – J'ai appris que vous venez d'auditionner Philippe Rio, avec qui nous venons justement d'annoncer l'avancement du projet urbain « Grigny 2 » aux copropriétaires occupants.

L'EPFIF a deux missions principales. Il a été initialement créé en 2007 pour intervenir sur les politiques foncières franciliennes, soit en achetant, en portant ou en traitant du foncier pour les rendre facilement aménageables, notamment pour des aménageurs ou des bailleurs sociaux. Il s'agit donc de mener une action de régulation foncière, particulièrement nécessaire en Île-de-France où les prix ont fortement augmenté, et d'être un maillon de la chaîne d'aménagement pour accélérer la construction et le développement d'activités économiques.

La loi ALUR (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) a créé un nouveau dispositif : les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), sur la base du bilan des politiques menées depuis des années par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et par l'ANAH. L'ANRU intervient historiquement sur la requalification des quartiers en rénovation urbaine et de la politique de la ville, et principalement sur des quartiers de logements sociaux ; elle a eu du mal à intervenir sur les copropriétés dégradées. Les plans de sauvegarde pilotés et cofinancés par l'ANAH ont pour leur part été l'outil majeur de traitement de ces copropriétés en finançant de l'ingénierie et en subventionnant des travaux de réhabilitation. On s'est toutefois rendu compte qu'ils étaient parfois insuffisants pour intervenir sur tous les aspects de la dégradation d'une copropriété.

Les ORCOD s'appuient toujours sur la mobilisation de ces plans de sauvegarde, mais ils prévoient aussi de pouvoir piloter des projets d'aménagement pour transformer la situation des copropriétés dégradées et intervenir sur les quartiers, l'espace public et les alentours afin de changer l'image de ces ensembles immobiliers. Ils prévoient enfin de créer un outil de portage, sous la forme d'un opérateur public qui vient racheter des logements dans les copropriétés afin de stopper la dégradation en agissant en bon propriétaire. À travers ces actions de portage, l'opérateur participe ainsi au redressement et à la requalification de ces ensembles, ou il démarre une opération foncière qui permettra leur transformation, soit vers du logement social, soit éventuellement vers une démolition. Ces actions sont

systématiquement couplées à des outils de lutte contre l'habitat indigne et à des actions de relogement et d'accompagnement social.

La loi permet aussi, dans les cas les plus compliqués, de déclarer d'intérêt national certains projets. L'État crée alors une opération d'intérêt national (OIN) par décret en Conseil d'État dont il confie la mise en œuvre à un EPF d'État, qui peut consacrer annuellement une part de la taxe spéciale d'équipement (TSE) à l'habitat dégradé.

En 2014, les administrateurs de l'EPFIF ont ainsi voté l'augmentation de la TSE en Île-de-France, au taux plafond de 5 euros par habitant et par an, pour générer un budget de 60 millions d'euros annuels à consacrer au traitement des copropriétés dégradées.

Contrairement à l'ANAH, l'EPFIF n'intervient que dans le cadre de ces ORCOD d'intérêt national (ORCOD-IN). L'objectif est de consacrer tous nos moyens financiers sur quelques quartiers particulièrement dégradés. En Île-de-France, les interventions concernent trois quartiers (le Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois, Grigny 2 et le Val Fourré à Mantes-la-Jolie) et un quatrième ORCOD devrait être créé dans les mois qui viennent (le Parc de la Noue à Villepinte). L'EPFIF y intervient, en partenariat avec l'État, l'ANAH, l'ANRU et les collectivités, pour mettre en œuvre tous ces dispositifs. Nous sommes une équipe d'environ 35 personnes qui intervenons sur ces différents ensembles immobiliers.

En matière de vulnérabilité et de fragilisation, ces grands ensembles sont l'illustration parfaite de ce qui peut mal se passer. Ils ressemblent à du logement social mais ont été créés dans le parc privé, espérant initialement attirer des classes moyennes voire supérieures. Or, pour prendre l'exemple de Clichy-sous-Bois, l'A87 qui devait desservir Clichy et Montfermeil n'a jamais été créée, si bien que le grand ensemble du Chêne Pointu a rapidement connu des problèmes de commercialisation. Très vite, des propriétaires occupants de milieu ouvrier qui ont accédé à la propriété dans les années 1960 ont quitté l'immeuble quand ils ont pu ; ils ont été remplacés par des primo-accédants qui ont acheté parce que le logement était peu cher mais n'imaginaient pas qu'il leur faudrait aussi payer des charges. Par ailleurs, des propriétaires occupants qui n'ont pas réussi à vendre leur logement au moment de prendre leur retraite sont devenus des propriétaires bailleurs, parvenant à louer avec de bons rendements locatifs à des personnes qui n'accèdent pas au logement social. Or, les propriétaires bailleurs sont d'autant moins motivés pour payer les charges qu'ils n'habitent pas dans l'immeuble. C'est ainsi qu'une spirale de dégradation s'enclenche rapidement. À Clichy-sous-Bois, quand l'EPFIF a commencé à intervenir, on atteignait 70 % de propriétaires bailleurs, ce qui est un des signes de fragilisation. À Grigny, cette part était de 50 % mais ce sont des proportions qui évoluent très vite.

Au fur et à mesure que l'entretien des parties communes se dégrade, la valeur des biens diminue ; les propriétaires occupants sont alors nécessairement perdants. La plupart d'entre eux sont très endettés vis-à-vis de la copropriété. Dans certains syndicats secondaires de Grigny 2, sur 300 logements, trois ou quatre occupants seulement n'ont pas de dettes de charges. Des millions d'euros de dettes s'accumulent ainsi de la copropriété vis-à-vis des fournisseurs et des copropriétaires vis-à-vis du syndicat.

Chemin faisant, ce patrimoine devient un « parc refuge » pour des gens qui ne parviennent pas à se loger ailleurs. J'ai le souvenir d'un habitant de Clichy-sous-Bois qui avait acheté au Chêne Pointu, afin de justifier son regroupement familial, un quatre pièces pour accueillir sa famille dont il n'a jamais eu la capacité de payer les charges.

Il y a aussi de nombreux primo-accédants qui arrivent à Clichy ou à Grigny du fait de l'existence d'une très grande solidarité communautaire. Ces copropriétés jouent malgré tout un rôle social de fait que l'on ne peut pas nier. Leur traitement passera nécessairement par un accompagnement social important des ménages concernés.

Parmi les propriétaires bailleurs, les « marchands de sommeil », dont on parle le plus, restent minoritaires. Beaucoup de « petits propriétaires bailleurs » ont fait un jour un placement raté et sont aussi endettés et en difficulté que les occupants.

Quant aux locataires, ce sont les pauvres parmi les pauvres, qui paient 10, 15 voire 25 euros le mètre carré de loyer mensuel. À Grigny, par exemple, il y a énormément de logements à la découpe. Leurs locataires sont généralement les personnes les plus fragiles. Le traitement de ces copropriétés est une perspective de les réintégrer dans un parcours résidentiel sain.

**M. Nicolas Binet, ancien directeur de Marseille rénovation urbaine.** – Merci de me convier à vos travaux. Je vais essayer d'y ajouter une pincée supplémentaire de « local », et de montrer comment les publics concernés et les dispositifs qui les accompagnent s'inscrivent dans la ville.

J'ai été président du GIP Marseille rénovation urbaine pendant onze ans et j'ai réalisé dans ce cadre les quatorze projets de renouvellement urbain (PRU) conventionnés avec l'ANRU puis préparé les quatorze nouveaux projets à partir de 2016. La particularité de ces PRU est qu'ils intègrent, au-delà des quartiers HLM, des quartiers anciens et des copropriétés dégradées.

Au-delà de l'approche globale des publics, comment des personnes se retrouvent-elles reléguées et assignées dans certains quartiers, et comment au contraire trouver des mécanismes qui fluidifient le jeu et leur redonner une capacité de tremplin ? Cet aspect modèle les dispositifs d'accompagnement et prédétermine les politiques urbaines des collectivités territoriales.

Le parc HLM n'est pas aujourd'hui le principal pourvoyeur de logements pour les populations les plus pauvres et précaires. En effet, dans les grandes villes, il est à peu près immobile avec un taux de rotation de 5 à 10 % par an et un rythme de construction modéré. Il est de plus très discriminé : en son sein, certains quartiers ont regagné une attractivité et les candidats à la location ne manquent pas ; d'autres, au contraire, ne trouvent pas toujours preneur, y compris parmi les bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO). L'allongement des délais de location et, parfois, l'obligation pour les bailleurs de faire des gestes commerciaux rendent visible ce processus.

C'est donc le parc privé dégradé qui est le recours privilégié pour les populations les plus précaires. L'offre et la demande se stimulent l'une l'autre : il y a de la demande car il y a une offre conséquente dans une grande ville pauvre comme Marseille, et l'offre est conséquente parce qu'il y a un public qui se renouvelle. Les loyers sont supérieurs à ceux du parc HLM, mais leur atout décisif est que leur accès est relativement simple : il suffit de payer, nul besoin de présenter de multiples justificatifs. C'est donc le seul moyen que rencontrent certaines personnes pour trouver un toit.

Concernant le décrochage des copropriétés, la situation marseillaise est voisine de ce qui a été exprimé par Mme Boneu sur l'Île-de-France. Avec 80 000 logements inclus dans

des copropriétés de plus de 100 logements, la ville de Marseille détient un record de France. Beaucoup de ces logements ont vieilli très vite avec le processus déjà décrit de remplacement des propriétaires occupants par des bailleurs. Leur dépréciation a été accélérée par l'absence d'entretien et d'investissement, et par une gouvernance incapable de prendre les décisions pour redresser la situation et les financer. Des « malgré nous » de la copropriété coexistent avec les propriétaires qui endossent l'habit de marchand de sommeil.

Il conviendrait de parler des professionnels et des problèmes auxquels ont été confrontées les collectivités, particulièrement à Marseille à partir du milieu des années 1990. On assiste à un appel au secours de copropriétés en faillite : les gens ne paient plus leurs charges, soit parce qu'ils n'ont pas compris l'économie d'une copropriété, soit parce qu'elles n'ont plus d'argent.

Les collectivités territoriales ont utilisé toute la batterie d'outils disponibles au gré des lois. Les conventions avec l'ANRU ont été utiles et efficaces. Des Opérations d'intérêt national (OIN) ont été créées. Je n'ai pas parlé des ORCOD, qui n'ont pas eu beaucoup d'attrait en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) puisque l'EPF n'a pas décidé d'augmenter la TSE. Le bilan de tout cela est qu'il n'y a aucune formule magique. Il faut parvenir à réaliser un assemblage de ces outils de manière à faire des acquisitions pour démolir ou pour transférer à des bailleurs sociaux, engager des réhabilitations en maintenant le statut des copropriétés, et conserver une capacité d'adaptation des projets. On a beaucoup progressé sur la boîte à outils, et beaucoup progressé sur un point essentiel : le fait d'éviter le pré-fléchage des réponses en fonction des personnes à qui on s'adresse – par exemple une situation où l'on n'envisagerait par principe pas de réhabilitation pour la seule raison que le financeur pressenti pour le projet ne financerait pas ce type d'opérations.

Pour conclure et en synthèse, je rappellerai premièrement l'enjeu de la cartographie des situations dans la ville et dans les parcs immobiliers pour mieux adapter les réponses et essayer de construire du vivre ensemble.

Mon deuxième point de synthèse concerne le parc HLM : la situation quelque peu immobile que j'évoquais n'est ni satisfaisante ni tenable. Il faut poursuivre et intensifier la requalification des patrimoines qui ne l'ont pas été, sous peine d'avoir une offre qui ne trouve plus d'utilisateurs. Ces situations, compréhensibles dans des marchés déprimés, est difficilement admissible dans des métropoles dynamiques.

Troisième point de synthèse : le parc privé est l'enjeu des prochaines années. Comme cela a été dit précédemment, une course de vitesse est engagée entre les processus de dérive et de dégradation financières et sociales des ensembles et notre capacité à mettre en place les dispositifs. On a toujours une guerre de retard. Nous avons observé des situations où il était initialement possible de sauver une partie de bâtiments, mais ceux-ci ont été délaissés trop longtemps et la pelleteuse devient alors la seule option. Au-delà de tous les sigles et de l'ensemble des outils, il faut un projet urbain pour ces quartiers, qui doit marcher sur quatre pattes : premièrement l'habitat – qu'est-ce qu'on réhabilite, qu'est-ce qu'on démolit ? – ; deuxièmement l'espace public – espaces non bâtis, réseaux vétustes... – dont une partie a vocation à basculer dans le domaine public pour le plus grand bonheur des collectivités territoriales... ; troisièmement, l'accompagnement social des populations les plus fragiles en termes d'insertion, de scolarisation mais aussi en termes sanitaire et médical ; et enfin, quatrièmement, l'intensification d'une gestion urbaine de proximité – entretenir, nettoyer, réparer... On se réjouit à cet égard d'observer que l'ANAH a le souci d'intégrer ces enjeux dans ces financements. Ces quatre piliers peuvent s'intégrer à une ORCOD ou un plan de

sauvegarde, mais il faut en général mettre plusieurs ingrédients pour que la soupe soit bonne. Il faut aussi des engagements financiers de long terme, pluriannuels. La capacité de l'ANRU à signer des conventions pluriannuelles est l'un de ses atouts. Il est en outre nécessaire de renforcer les maillons faibles. Il reste des marges de progrès dans les relations avec la justice : les procédures sont extrêmement longues et incertaines, parfois surprenantes, voire désespérantes pour les services juridiques des collectivités. Par exemple, les procédures de carence demandées par le juge pour constater l'incapacité d'une copropriété à accomplir son rôle peuvent durer sur 4 à 5 années, et impliquer de multiples sollicitations d'experts. Il faut mieux impliquer la justice dans les équipes-projets des projets urbains. Le deuxième maillon faible concerne la sécurité : par exemple, les refus d'attribution de logements HLM tiennent le plus souvent aux risques perçus par les attributaires du point de vue de la sécurité publique. La question de la police a donc sa place dans ces projets urbains.

Mon quatrième point de synthèse porte sur la nécessité d'améliorer les relations avec France Domaines pour l'évaluation des biens. Il faut se montrer en capacité de discriminer plus nettement, dans la fixation du prix, les opérations de rachat de biens appartenant à des marchands de sommeil et les rachats à des propriétaires occupants en situation de grande difficulté.

Mon cinquième et dernier point concerne les relations avec l'ensemble des professionnels de l'immobilier. Toutes ces démarches ne peuvent prospérer qu'avec des syndics compétents, disponibles – et donc payés correctement –, les administrateurs de biens, les agents immobiliers et les notaires. Il faut que l'information sur le métier de propriétaire soit mieux diffusée.

**Mme Frédérique Puissat.** – Merci pour ces interventions très denses.

Cela fait plus de cinquante ans que l'on travaille sur ces enjeux. A-t-on travaillé sur les bonnes pistes et réussi à faire changer les choses ? Comment a-t-on fait évoluer nos politiques ces dernières années ? Faut-il tirer des constats d'échec ?

Madame Mancret-Taylor, êtes-vous en mesure d'objectiver une évolution du parc de logements dégradés, que ce soit dans les zones urbaines ou rurales, dans le secteur public ou dans le parc privé ? Constatez-vous une évolution sur les dix dernières années ?

Disposons-nous d'outils d'évaluation suffisants pour voir comment la situation évolue en matière de dégradation, d'un observatoire ? Il est vrai que leur création est souvent vue comme une perte de temps...

Quels sont les principaux obstacles à la réussite de cette politique ? La décentralisation est-elle une piste pour la favoriser ?

Madame Boneu, les EPF sont souvent des outils de portage intéressants. Ils mettent toutefois en œuvre des dispositifs très lourds qui ne permettent pas toujours d'aller assez vite. En termes de financement, ne faudrait-il pas que des taxes puissent financer les EPF de manière spécifique ?

Monsieur Binet, vous dressez un constat assez sombre de ce qu'il se passe sur le terrain. Vous avez évoqué des pistes, mais je ne suis pas certaine que le nombre d'opérateurs nous permette de gagner du temps. Peut-on réussir à accélérer les procédures ?

**Mme Valérie Mancret-Taylor.** – La question sur l'évolution du parc est très difficile : tout dépend à partir de quand on veut la mesurer.

Sur le traitement du parc de l'habitat indigne en France, et notamment du parc de copropriétés dégradées, les choses ont beaucoup changé depuis la loi ALUR, puis depuis le début de ce quinquennat à travers le plan Initiative copropriétés.

Dans l'après-guerre, le Fonds national pour l'amélioration de l'habitat a été créé en « effet miroir » du ministère de la reconstruction. Dans les années 1970, il est devenu l'Agence nationale de l'habitat. En 2000, celle-ci a intégré les propriétaires occupants qui étaient traités par un autre dispositif. À partir de 2010, l'ANAH a commencé à investir massivement les questions de rénovation énergétique... On peut ainsi raconter l'histoire de l'agence au fil de l'évolution des besoins sociétaux.

Les choses ont beaucoup changé : on a commencé par mettre de l'eau à tous les étages et des salles de bains dans les logements. Aujourd'hui, on traite un autre type d'habitat indigne. Ma réponse va vous paraître sombre, mais je crois qu'il y aura toujours de l'habitat indigne. J'espère qu'il y en aura de moins en moins mais cela représente un « patrimoine refuge ». La copropriété dégradée est le dernier accueil avant la rue.

On traite, au fur et à mesure des époques, des situations différentes dans le parc privé comme dans le parc social. Des ménages vulnérables se retrouvent dans tous les cas dans un habitat qui n'est pas le plus confortable pour eux, au plan social comme au plan économique.

L'ANAH publie régulièrement un mémento de l'habitat privé, que je vous adresserai. Il montre que la situation évolue favorablement dans certains territoires. Cependant, un territoire de désindustrialisation peut révéler petit à petit un patrimoine d'habitat privé de plus en plus dégradé, sur lequel il faudra intervenir. Il y a donc un mouvement constant. Dans les politiques de l'habitat, on parle toujours d'un besoin de production de logements, aussi bien dans le parc privé que dans le parc social, pour pouvoir faire face à l'évolution démographique mais aussi aux évolutions territoriales et immobilières des territoires. Il n'y a pas d'observatoire à proprement parler en dehors de ce mémento.

Nous ne disposons que d'études de terrain puisqu'il s'agit de propriétés privées. Petit à petit, on commence à connaître les copropriétés au travers du registre mais il reste extrêmement complexe d'accéder aux informations.

Sur la question des copropriétés, la puissance publique a un rôle à jouer. Elles n'ont pas été traitées dans le premier programme de rénovation urbaine de l'ANRU. On a commencé par ce qui était immédiatement faisable.

Il y a eu, par la suite, plusieurs plans en faveur des copropriétés. Le dernier, le plan Initiative copropriétés, date de la fin 2018 : il a été présenté à Marseille quelques jours avant les effondrements de la rue d'Aubagne. Porté par l'ANAH au niveau national, il a trois objectifs.

Le premier axe, qui est le plus difficile, est de transformer les copropriétés qui sont dans les situations les plus dégradées vers du parc social. Que l'on reconstruise ou que l'on transforme, il y a un sujet majeur de relogement. Ce sont des copropriétés situées dans des territoires tendus, et qui sont parfois surpeuplées, avec plusieurs familles dans un même

logement. En Île-de-France, l'enjeu est de faire en sorte que les travaux urgents de mise en sécurité soient financés au maximum par la puissance publique. À défaut, le risque est de ne pas pouvoir reloger les nombreuses familles d'un grand ensemble, qui s'exposent de surcroît à un accident. À Grigny, nous sommes dans un mixte de transformation et de redressement dans lequel intervient l'EPF en faisant des acquisitions massives dans les copropriétés afin de peser au moment des votes de travaux en assemblée générale.

Le deuxième axe du plan est de redresser. Il s'agit de permettre à des copropriétés, qui vont conserver ce statut, de retrouver de la sérénité et d'assainir leurs comptes, en travaillant sur les impayés de charges et en faisant de la pédagogie auprès des propriétaires, afin de pouvoir financer des travaux d'amélioration.

Le troisième axe, de ce plan, c'est de prévenir. On a pour objectif de traiter plus de 60 000 logements en dix ans. Il faut garder à l'esprit qu'il y existe des copropriétés qui ne sont ni dans des centres anciens de villes petites ou moyennes, ni dans des grands ensembles mais dont on sait qu'elles sont fragiles. On le sait car cela fait des années qu'elles ne votent aucun d'entretien en AG, et donc que, bien qu'elles n'aient à ce stade aucun problème d'impayés ou de dette, leur patrimoine est en voie de se dégrader. L'ANAH possède des dispositifs permettant de faire de la veille et de la pédagogie auprès de ces copropriétés afin qu'elles s'engagent dans un tel cercle vicieux.

S'agissant des copropriétés, et sans entrer dans le détail, l'ANAH a revu un certain nombre de ses aides dans le cadre de ce plan, renforcé de manière générale le panel d'aides spécifiques destinées aux copropriétés fragiles – aides pour les travaux d'urgence et de sécurité, aides à la gestion... En effet, sans la puissance publique, il ne peut rien se passer dans les copropriétés. L'État et les collectivités territoriales doivent mettre en place des stratégies d'intervention conjointes pour générer des effets de leviers sur les décisions des assemblées générales.

**Mme Joëlle Boneu.** – Mme le rapporteur a posé une question sur la rotation du stock des EPF. En matière d'habitat privé dégradé, la rotation du stock est très difficile. L'immobilisation du stock peut être donc de longue durée, parfois sur 10-15 ans, le temps de mener à bien leur réhabilitation. Cela peut même parfois s'apparenter à de la subvention dans la mesure où l'opération peut se terminer par une démolition. Le traitement des copropriétés nécessite un soutien financier très important. L'EPFIF a racheté 1 400 logements environ et nous savons que ce stock est immobilisé pour longtemps.

S'agissant des obstacles identifiés, je noterai que beaucoup d'outils existent déjà. Les politiques des copropriétés dégradées fonctionnent et fonctionnent bien entre elles. Les questions d'aménagement et de redressement de copropriétés ont déjà été évoquées. En revanche, l'accompagnement social des ménages est toutefois sous-mobilisé, même lorsqu'il s'agit des aides sociales de droit commun versées par les caisses d'allocations familiales. Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) de l'Essonne est par exemple sous-consommé à Grigny, alors que c'est la ville la plus pauvre du département. De même, en Seine-Saint-Denis, du fait de la situation financière tendue du département, les aides du FSL destinées aux propriétaires occupants sont fermées d'accès à Clichy-sous-Bois faute de pouvoir répondre à l'augmentation de l'accès au droit que l'EPFIF y crée par son action... Il faudrait réfléchir à adapter le règlement des FSL départementaux à la situation de certaines copropriétés. C'est ce qui est expérimenté à Grigny : l'adaptation du règlement essonnien pourrait éventuellement permettre de récupérer plus d'occupants grignois.

Il ne faut pas perdre de temps en matière d'accompagnement social : après deux mois d'impayés de charges, c'est souvent déjà trop tard et s'enclenche alors un cercle d'endettement voire de surendettement. Il faut agir donc au plus tôt au moyen d'un accompagnement renforcé. Or, les syndicats, pour des raisons souvent électorales, hésitent à engager des contentieux avec les mauvais payeurs. Quand des procédures sont lancées, les délais de la justice sont extrêmement longs, et pendant ce temps le propriétaire continue de cumuler les impayés, tandis que le patrimoine commun se dégrade.

Un lien est à faire avec la Banque de France et les commissions de surendettement. Il s'agit en effet du principal dispositif d'accompagnement des personnes surendettées en France, permettant de mettre en place un accompagnement et une négociation avec les créanciers. Ces commissions fonctionnent de manière très autonome et il est parfois aberrant de constater que certaines procédures de surendettement permettent à des propriétaires d'apurer leur dette et de repartir à zéro. Il ne faut pas oublier que l'effacement des dettes du propriétaire n'efface pas les créances de la copropriété, qui deviennent douteuses et seront supportées solidairement par les copropriétaires. Nous nous efforçons d'entrer en contact avec ces commissions, mais nous éprouvons des difficultés à travailler correctement avec elle de sorte que l'EPPFIF puisse intervenir au bon moment. En effet, si l'EPPFIF est prévenu suffisamment en amont, il peut éventuellement proposer de racheter l'appartement et faire de l'ancien propriétaire son locataire tout en l'accompagnant de façon adéquate. Une articulation entre ces commissions et nos actions de portage immobilier et de redressement de copropriétés est donc à expérimenter. Nous avons fait des propositions en ce sens au ministre du logement.

Parmi les obstacles auxquels nous nous heurtons, je veux également évoquer la question du secteur bancaire et des assurances dans le contexte de précarisation de certains propriétaires que j'ai évoqué. Il existe aujourd'hui des procédures de purge, que nous avons mises en place avec notre notaire, pour négocier des apurements avec les banques. Il s'agit de procédures très spécifiques et individuelles nécessitant un gros travail d'ingénierie. Une négociation avec les banques dépassant le niveau individuel permettrait d'envisager des abandons de créance.

Tous ces dispositifs permettraient de sortir du surendettement de nombreux ménages qui, bien que travaillant pour la plupart, se retrouvent piégés dans cette situation du fait qu'ils sont logés dans des copropriétés dégradées.

Je souhaite également revenir sur la question des syndicats et des administrateurs provisoires. Nicolas Binet était resté optimiste au sujet des syndicats, pourtant ils font aussi partie des responsables de la dégradation des copropriétés, dont ils ont fait un marché. Ils ont souvent été reconduits année après année sans forcément engager les contentieux qui s'imposaient et leur absence de transparence a contribué à l'accumulation des impayés, entretenue par le très faible niveau de confiance des copropriétaires à leur égard. On peut se demander s'il faut faire venir des bailleurs sociaux pour gérer certains grands ensembles.

Quand une copropriété tombe en faillite, elle peut passer sous administration provisoire dans le cadre d'un mandat judiciaire. La seule personne qui contrôle l'administrateur provisoire aujourd'hui est le juge, via un rapport annuel, établi par l'administrateur provisoire lui-même, faisant état des travaux de redressement. Les juges n'ont donc pas réellement le temps, la capacité ni les compétences pour contrôler l'administration provisoire ; il en résulte un bas niveau de confiance. Pourquoi ne pas permettre au préfet, dans le cadre d'une ORCOD ou du plan Initiative copropriétés, de donner

lui aussi son avis au juge sur l'action de l'administrateur provisoire ? Le niveau de défiance actuel, couplé aux honoraires élevés des administrateurs, donnent le sentiment que ceux-ci ont aussi fait des copropriétés dégradées un marché. Ceci est d'autant plus problématique qu'*in fine*, c'est la collectivité qui les finance alors qu'ils n'ont aucun compte à rendre à l'ANAH.

**M. Nicolas Binet.** – Je précise que cela ne fait pas cinquante ans que l'on se penche sur les copropriétés. Tout ce qu'il s'est passé et qui s'intensifie depuis une dizaine d'années va dans la bonne voie. Le plan Initiative copropriétés, qui a le mérite d'assembler des procédures existantes et de ne pas en créer une de plus, est très positif.

Reste la question de la course de vitesse. Certains patrimoines, de par leur année de naissance, vont exiger dans les dix ans à venir beaucoup de réinvestissement que leurs copropriétaires ne seront guère capables d'assumer. Il y a donc bien des préoccupations à avoir.

Le nombre d'intervenants est le témoignage d'une prise de conscience de la complémentarité des métiers requis. Il y a bien un nécessaire basculement dans le secteur locatif social de certains immeubles. Or, il ne s'agit pas de portage mais d'un transfert de patrimoine. CDC Habitat a ainsi créé une filiale pour intervenir dans les copropriétés. D'autres actions répondent en revanche à la terminologie de portage. Enfin, il y a une série de tâches d'aménagement à mener, consistant à réorganiser, reprendre les voiries, *etc.* Cela peut être, selon les cas et les régions, le métier de l'établissement public, ou du bailleur social. Un assemblage est donc nécessaire, en étant attentif à éviter le doublonnage des intervenants.

Comment tirer le plein bénéfice des erreurs passées dans la conception des projets urbains d'aujourd'hui ? Sommes-nous vigilants à ne pas reproduire les complexités actuelles ? Il y a tout un ensemble de populations qui ne vivent pas bien en France aujourd'hui. Il convient de tirer les enseignements des dérives du patrimoine construit dans les années 1960 pour éviter de les reproduire.

**Mme Valérie Mancret-Taylor.** – Dans le plan Initiative copropriétés, en complément de ce que fait l'EPFIF, CDC Habitat et Action Logement ont été sollicités pour faire du portage et de l'acquisition massive dans les copropriétés dégradées des territoires où il n'y a pas la possibilité d'avoir des ORCOD d'intérêt national.

On voit donc que les choses évoluent favorablement. Nous avons tiré beaucoup d'enseignements et savons maintenant mettre en œuvre, au travers également de prêts spécifiques pour les copropriétaires modestes mis en place par Procvivis, des moyens pour intervenir dans les copropriétés.

Tous les deux ans, les retours d'expérience nous permettent d'améliorer procédures et financements dans le but d'aider les territoires et surtout les habitants de ces ensembles immobiliers.

**Mme Joëlle Boneu.** – L'objectif n'était pas de vous donner une vision trop négative ! J'ai été exigeante dans ma présentation sur les points à améliorer, mais il faut reconnaître qu'il n'y a jamais eu une telle mobilisation autour des copropriétés que sous le plan Initiative copropriétés. Avec la création des ORCOD-IN, c'est la première fois que Clichy-sous-Bois ou Grigny sont intégrés dans des traitements qui laissent penser que l'on va

y arriver. L'EPFIF va investir 900 millions d'euros pour traiter les copropriétés en Île-de-France : c'est du jamais-vu, mais c'est ce qu'il faut. Nous sommes en train de créer une filiale avec CDC Habitat pour intervenir en Île-de-France et pour compléter notre action sur d'autres ensembles qui ne sont pas en ORCOD-IN, à Évry, en Seine-Saint-Denis, dans l'Essonne, le Val d'Oise, *etc.*

Nous apprenons vite à mobiliser les nouveaux outils et nous essayons de les déployer rapidement.

**M. Nicolas Binet.** – Madame Boneu, je ne tresse pas une couronne de lauriers aux syndicats, mais je trouve intéressant de comparer le dispositif de gestion d'un immeuble HLM de 150 appartements et celui que l'on trouve dans des copropriétés privées de même calibre. Le bailleur social a une étendue de présence considérable qui n'existe pas aujourd'hui, sauf exception, dans les copropriétés. Il conviendrait donc de payer davantage les missions assumées par les syndicats, car il y a un manque d'ingénierie et d'accompagnement des situations fragiles.

**Mme Frédérique Puissat.** – J'appuyais sur les côtés négatifs pour obtenir une réaction de votre part. Vous avez parfaitement répondu, ce qui nous permet de nous quitter sur une note plus optimiste !

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

*La réunion est close à 19 heures.*

**Mardi 23 mars 2021**

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Précarité des travailleurs et « mal-emploi » - Audition de Mme Firmine Duro, directrice des partenariats et de la territorialisation de Pôle emploi, MM. Martin David-Brochen, secrétaire adjoint de l'Union nationale des missions locales, président de la mission locale de Lille et de l'association régionale des missions locales des Hauts-de-France, Alain Frouard, vice-président, Mmes Marlène Cappelle, déléguée générale de Cheops, et Bénédicte Lefèvre, vice-présidente d'Alliance villes emploi (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.*

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

**Audition de M. Gilbert Cette, professeur d'économie associé à la Faculté de sciences économiques de l'université d'Aix-Marseille et adjoint au directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France**

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux de l'après-midi sur la précarisation de l'emploi par votre audition, Monsieur Cette. Vous êtes professeur d'économie associé à la faculté de sciences économiques de l'université d'Aix-Marseille et adjoint au directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France. Je vous remercie d'avoir accepté cette invitation de notre mission d'information, dont l'objet est de rendre compte des phénomènes de précarisation et de paupérisation qui concernent une partie des Français, non seulement dans la crise actuelle mais plus largement au cours des dernières années. Nous avons aussi l'ambition de formuler des propositions.

La précarisation des travailleurs est un aspect de ce processus, et le droit au travail, les politiques de l'emploi, mais aussi le soutien du pouvoir d'achat des salariés modestes font partie des outils que nous devons évaluer et interroger. Dans cette perspective, les travaux que vous menez, notamment en tant que président du groupe d'experts sur le SMIC, intéressent directement notre mission d'information.

Je vous propose donc de débiter cette audition par un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, où vous pourriez notamment nous préciser vos définitions de l'emploi précaire ou du mal-emploi, et nous éclairer sur les liens que vous établissez entre ces notions et celles de pauvreté et de paupérisation.

Je vous propose de nous livrer vos principaux constats quant à l'évolution de l'emploi précaire au cours des dernières années. Nous ouvrirons ensuite une phase d'échange en commençant par les questions du rapporteur, Mme Frédérique Puissat, et en poursuivant par celles des sénateurs membres de cette mission d'information.

Je vous rappelle que cette audition est enregistrée, fait l'objet d'une captation-vidéo, est retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande.

Monsieur Cette, je vous laisse la parole.

**M. Gilbert Cette, professeur d'économie à l'université Aix-Marseille.** – Je commence par vous remercier de considérer que ce je peux vous dire a quelque intérêt pour vos réflexions. Par ailleurs, je parle ici en mon nom personnel et en aucun cas au nom de la Banque de France.

La précarité de l'emploi, dans nos approches d'économistes, correspond à la somme des emplois qui ne sont pas à durée indéterminée. Généralement, on parle d'emplois précaires en sommant les emplois en contrat à durée déterminée (CDD), les emplois intérimaires, ainsi que certains types d'emplois comme les contrats d'apprentissage, *etc.* C'est à cette définition que je me référerai par la suite, après avoir noté une chose : elle est loin de donner une représentation quantitative et qualitative de la précarité vis-à-vis de l'emploi, car la première forme de précarité des personnes actives est d'être en situation de non-emploi alors qu'elles voudraient être employées. La situation de chômeur d'une personne active n'est

pourtant pas considérée comme une forme d'emploi précaire. C'est une précision qu'il est utile de faire car la France se caractérise par un chômage massif. Je parle bien sûr de la situation prévalant avant la crise sanitaire. En 2019, sur les 36 pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), seuls 4 pays avaient un taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) supérieur au nôtre. C'est notre plus mauvaise performance. Parmi les pays qui font moins bien que la France figurent de grands voisins comme l'Espagne et l'Italie. Nous ne sommes pas ici pour parler du chômage et du coût du chômage, mais cette précision me semble importante lorsqu'on parle de précarité. Je crois qu'il vaut mieux être dans un emploi intérimaire qu'être chômeur quand on est actif. Ces différents degrés de précarité appellent ainsi à s'interroger sur la définition de l'emploi précaire.

Ensuite, parmi les personnes en emploi, les formes de précarité – au sens que j'évoquais tout à l'heure, c'est-à-dire les CDD, l'intérim et autres formes particulières d'emploi – sont très variées. Une personne en CDD embauchée pour neuf mois est en situation parfois plus sécurisée que certains contrats à durée indéterminée (CDI). Une personne en CDI peut être licenciée pour raisons économiques, mais pas en CDD. On appelle donc « précaire » une population très hétérogène, parmi laquelle on compte des personnes en contrat très court, en contrat court, et en contrat long avec une certaine visibilité sur la longueur de leur contrat – sauf évidemment en cas de faute professionnelle.

Tous ces éléments liminaires étant dits, les chiffres de l'emploi précaire sont en France assez élevés, par comparaison aux autres pays. Selon la base mobilisée, les chiffres varient pour des raisons de frontières (l'apprentissage et certaines formations ne sont pas toujours pris en compte). Mais les chiffres de l'OCDE ont connu un certain effort d'harmonisation. En 2019, 16,4 % de l'emploi était précaire en France. C'est nettement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (UE), qui est de 13,6 %, et des chiffres de la moitié des pays avancés. La moyenne des pays du G7 (Allemagne, Canada, États-Unis, Canada, France, Italie, Japon, Royaume-Uni) est à 8,8 % : nous sommes quasiment au double. Notre grand voisin, l'Allemagne, est à 12 %. Certains pays voisins font cependant moins bien : l'Espagne (26,3 %) et les Pays-Bas (20,3 %).

Si l'on se reporte à cette photographie de l'année 2019, avec cette définition – parmi beaucoup d'autres – de l'emploi précaire, la France est donc mal classée. Elle a, de plus, connu une forte augmentation sur les dernières décennies. En 1990, la France comptait 10,5 % d'emplois précaires, l'OCDE 10 %, et l'UE 10,2 %. Nous sommes partis d'une situation équivalente à celle de ces grands blocs, avant de connaître une ascension plus forte de l'emploi précaire que les autres. Pourquoi ?

Quand on regarde « sous le capot » et qu'on essaye de s'interroger sur les formes d'emploi précaire, on voit qu'il y en a une par rapport à laquelle la France se distingue beaucoup des autres pays. Dans l'UE, la France est le deuxième pays, après la Belgique, pour le nombre d'emplois très courts, autrement dit de moins d'un mois. Ceux-ci représentent 2,5 % de l'emploi, alors que la zone euro ou l'UE se situent sensiblement en-dessous de 1 %. Sur cette forme d'emploi, qui constitue pourtant une part assez réduite de l'emploi précaire, on observe une différence considérable vis-à-vis d'autres pays. Cette forme de précarité est particulièrement dure et s'accompagne de conséquences lourdes. Dans beaucoup de cas, cela induit un accès plus difficile à l'emprunt bancaire, au logement, ainsi qu'un accès plus difficile et plus rare à la formation, comme cela a été montré statistiquement. Cela représente également un énorme coût pour l'assurance chômage.

Il est important de le souligner, car c'est en particulier cette situation très atypique concernant les emplois courts qui a inspiré la réforme de notre régime d'assurance chômage. Vous me direz qu'avec 1,5 point d'écart par rapport à l'UE ou la zone euro, on n'explique pas tout l'écart : c'est vrai. Le reste de l'écart, qu'on retrouve du côté du recours plus important au CDD (de plus d'un mois) et à l'intérim est, à mon sens, très largement expliqué par des rigueurs particulières qui peuvent exister dans le code du travail et en particulier dans la gestion procédurale des séparations, c'est-à-dire des procédures de licenciement.

La forte appétence pour les contrats très courts s'explique par des incitations assez fortes pour les entreprises et, parfois, pour les intéressés. Pour ces derniers, le calcul du salaire journalier de référence (SJR) présente des avantages : cela a été montré à plusieurs reprises. Et, du côté des entreprises, une bonne partie du coût est reporté sur l'assurance chômage et donc sur la collectivité. Cette très forte collusion d'intérêts peut expliquer le recours particulièrement élevé aux contrats courts.

Pour plus de détails sur les contrats courts, je vous renvoie aux très lisibles présentations effectuées au séminaire Emploi, organisé par le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'emploi, et que je coprésidé avec Jean-Emmanuel Ray. Nous avons consacré une séance spécifique aux contrats courts : toutes les données là-dessus sont disponibles sur internet.

Le recours aux contrats courts est très localisé dans certains secteurs d'activité : par exemple, la santé ou les arts et spectacles. Je ne les cite pas innocemment : ils ne font pas partie des sept secteurs retenus pour l'instauration d'un bonus-malus. Vous voyez où je veux en venir : la réforme de l'assurance chômage, dans son esprit (et je ne parle pas de son opportunité à l'heure de la crise sanitaire, qui est contestée par certains dont je ne suis pas loin de partager le point de vue), peut être considérée comme complètement légitime pour réduire les mauvaises incitations qui installent dans la précarité et rejettent sur la collectivité un coût important.

Ces mauvaises incitations concernent tant les salariés que les employeurs. Du côté des salariés, elles ont inspiré la révision du SJR, qui me paraît être une très bonne chose sur le fond. Certains s'offusquent que 800 000 personnes y perdent. Ce n'est pas parce qu'un avantage illégitime est procuré à 800 000 personnes que cela le rend légitime ! Donc oui, 800 000 personnes y perdront. Du côté des entreprises, un déséquilibre crève les yeux : la désincitation est complexe et peu effective – la pénalité n'est pas énorme – et elle est retardée d'une année, si bien que l'employeur est pénalisé l'année suivante, alors que le directeur des ressources humaines peut avoir changé entre temps... Enfin, la réforme ne concerne que sept secteurs ! Soit on reconnaît l'existence d'externalités négatives pour la collectivité dont il faut réinternaliser le coût, soit il faut changer de logique. En tout cas, un contrat court coûte cher pour la collectivité, quel que soit le secteur d'activité dans lequel il est pratiqué. L'approche en termes d'externalités de coût doit donc être universelle ou ne pas être. Cela donne lieu, sinon, à une iniquité insupportable.

Vous avez donc compris le fond de mon point de vue sur la lutte contre les incitations perverses au recours au contrat court et à l'enfermement de certains salariés dans des situations de précarité qui est visée par cette réforme. Il faut évidemment maintenir, à mon sens, la révision du calcul du SJR. Mais il faut totalement repenser le bonus-malus, voire envisager une autre voie. Je préconisais, avec d'autres, une voie beaucoup plus simple, avec effet immédiat et très compréhensible pour tout le monde : la dégressivité, avec l'ancienneté

individuelle des salariés, du taux de contribution chômage-employeur. C'est très facile à concevoir.

Pourquoi le bonus-malus s'est-il imposé dans le débat ? Je crois qu'il y a derrière cela un petit mirage américain. Mais aux États-Unis, cette approche a été retenue à une époque où il n'y avait pas de gestion individuelle informatisée des fiches de paye. Ce décalage d'une année était donc totalement justifié par le fait que celles-ci se faisaient à la main, « à l'ancienne ». À l'âge du numérique, où la gestion est complètement informatisée, on n'a aucunement besoin d'avoir un décalage d'une année. La désincitation au recours aux contrats courts peut être immédiate. Je crois que la dégressivité du taux de contribution employeur peut constituer une solution. Elle pourrait éventuellement s'accompagner d'un remboursement de la partie non linéaire au cas où le CDD se transforme en CDI, de la même manière que l'employeur ne paie pas la prime de précarité d'un CDD lorsqu'il le transforme en CDI. Ce serait totalement concevable, d'autant plus que cela contribuerait à inciter à la « CDIisation » du CDD.

Avec cette réforme du bonus-malus, on est dans l'aberration. Je le dis très franchement : on comprend une certaine colère syndicale à la vision de ce déséquilibre. Le quantitatif joue, entre d'un côté 800 000 salariés qui vont perdre cette incitation, et de l'autre des entreprises qui sont traitées de façon très peu désincitative et partielle.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Ma première question porte sur les notions de demandeurs d'emploi et de ce qu'on appelle communément le halo autour du chômage. Il s'agit de ces catégories de personnes, que vous avez évoquée de prime abord, qui ne rentrent pas dans la définition de l'emploi précaire, mais ne s'en trouvent pas moins en situation de précarité. Ne considérez-vous pas que cette notion est à revoir ? On l'a récemment redécouverte, pour ceux qui n'étaient pas initiés au vocabulaire des politiques de l'emploi, au travers notamment des taux de chômage qui ne baissaient pas alors que la crise était quasi généralisée. Ne pensez-vous pas que c'est un phénomène qu'il faut arriver à mieux cerner, et peut-être à mettre en valeur, pour davantage le mesurer ? On touche là à des formes de précarité qui sont au cœur du sujet de notre mission d'information.

Ma deuxième question porte sur l'assurance chômage : il ne s'agit pas de refaire un débat sur le sujet. Nous ne l'avons d'ailleurs pas eu, parce que le Parlement est privé d'un débat sur le sujet, comme je ne cesse de le dire. En fonction des propos que vous avez tenus, chacun s'y retrouvera d'un côté ou de l'autre parce que nous avons, les uns et les autres, une approche différente de la réforme. Mais nous sommes tous d'accord pour dire que la permittance et les contrats courts sont un vrai enjeu de précarisation, qui peut faire basculer un public vers la pauvreté, notamment en période de crise sanitaire. Vous avez noté une date charnière : les années 1990. Pouvez-vous la confirmer ? Concerne-t-elle les deux aspects des contrats courts et de la procédure de séparation ?

Par ailleurs, on peut avoir des avis différents sur le bonus-malus, et je suis scandalisée comme vous que le secteur hospitalier et sanitaire ne fasse pas partie des sept secteurs évoqués dans la réforme de l'assurance chômage. On connaît tous des maisons de retraite avec des emplois à 70 % d'un temps plein, des gens qui gagnent moins de 1 000 euros et qu'on reconduit de mois en mois avant de finir, parfois, par leur donner un CDI. Cependant, après avoir rappelé que la gestion paritaire du régime d'assurance chômage par l'Unédic ne concerne pas les fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, ne pensez-vous pas que, si on remettait les partenaires sociaux de toutes catégories autour de la table et

avec une logique d'universalité qui engloberait tous ces secteurs, on trouverait des solutions à ce problème de permittance ?

**M. Gilbert Cette.** – Votre question contient deux parties. D'abord : la précarité et le halo du chômage. Je voulais dire, dans mon propos introductif que, quand on parle de précarité et de situation précaire sur le marché du travail, il ne faut pas se limiter à un indicateur mais avoir un ensemble d'indicateurs. Le premier est le chômage, qui est une situation indéniablement précaire pour beaucoup de gens. Il faut avoir une carte globale : le chômage, le halo autour du chômage, et, parmi les personnes en emploi, la sécurité plus ou moins forte de leur situation d'emploi, et même, lorsque leur emploi est sûr, les conditions de leur rémunération et de travail. Caractériser la précarité des situations d'emploi uniquement par l'indicateur « taux de précarité » - c'est-à-dire CDD, intérim et quelques fragments comme l'apprentissage - donne une vision très partielle de cette précarité.

Je vais être maintenant un peu provocateur. Vous dites qu'on pourrait réunir les partenaires sociaux sur le régime d'assurance chômage. Le paritarisme de gestion comporte des échecs et des réussites, qu'il faut reconnaître ou saluer, selon le cas. Le domaine des retraites complémentaires est une réussite. Les partenaires sociaux avaient comme contrat de ne pas faire de déficit ni de dette, et ils l'ont rempli, parfois de façon très courageuse avec des réformes difficiles à faire passer. Les retraites complémentaires représentent deux fois le budget de l'Unédic : c'est donc substantiel. En revanche, en ce qui concerne l'assurance chômage, le paritarisme est un mirage. Quand un régime fait plusieurs milliards d'euros de déficit en année normale (hors 2020), quand la dette du régime d'assurance chômage atteint 36 milliards d'euros, quand elle dépend, pour être soutenable sur les marchés, de la garantie de l'État, qu'appelle-t-on paritarisme ? Cela ne veut rien dire. L'État a toutes les cartes en main et les partenaires sociaux ne sont pas en situation de lui imposer une quelconque décision. Il ne participe pas à cette soi-disant gestion paritaire, mais peut menacer, si on ne va pas dans une certaine direction, d'une « bombe atomique ». J'entends par là le fait de ne pas autoriser de déficit et d'enlever la garantie de l'État sur la dette. Il faut être clair et net : s'il existe dans d'autres compartiments – comme les retraites complémentaires –, le paritarisme dans l'assurance chômage est une illusion.

Ce que je viens de vous dire a plusieurs conséquences : si vous réunissez les partenaires sociaux sur l'assurance chômage, vous aurez l'exact opposé du comportement qui existe dans le domaine des retraites complémentaires. Dans un jeu de rôles, ils caricatureront, par leurs positions, l'image qu'ils veulent donner à leurs mandants. En dernier ressort, ce sont les pouvoirs publics qui décideront. La gestion de l'assurance chômage est faite, sur le plan des décisions, par les pouvoirs publics. Et, dans ce domaine, il ne sera pas possible d'arriver à des décisions responsables et partagées par les partenaires sociaux, parce qu'on les a mis dans une situation d'irresponsabilité, en acceptant déficits et accumulation d'une dette élevée – 36 milliards d'euros représentent un an de budget de l'assurance chômage. On ne pas attendre d'acteurs qu'on a mis dans une telle situation un comportement responsable face à un sujet aussi sensible. Vous pourrez toujours les mettre autour d'une table, mais avant qu'ils ne le fassent, je peux d'avance vous dire et même vous écrire quelles seront les positions des uns et des autres. Cela n'a pas de sens pour moi, on n'est pas dans un vrai paritarisme de gestion.

**M. Serge Babary.** – Monsieur le professeur, merci de vos propos. Lorsqu'on évoque la précarisation, je pense qu'il faut s'intéresser aussi à la destruction d'emplois salariés par la substitution d'autres formes de relations entre des donneurs d'ordres et des travailleurs. Cela se développe depuis des années : on l'avait vu avec les auto-entrepreneurs, utilisés dans certaines activités comme la publicité ou l'audiovisuel. Cela s'est accéléré avec

la crise que nous connaissons : on parle maintenant d'« ubérisation » de certains emplois. On est dans un cycle de précarisation de ces personnes, qui ne bénéficient plus des avantages sociaux des salariés, puisqu'ils sont « à leur compte ». Ils doivent assurer eux-mêmes leurs congés payés, ils n'ont pas de cotisations de retraites, *etc.* Bref, on a encore amplifié la précarisation de ces dizaines de milliers de personnes par rapport aux salariés. Ils ne bénéficient même pas du chômage puisqu'ils sont considérés comme travailleurs indépendants.

Je voulais avoir votre avis sur ce phénomène qui se renforce. On voit maintenant des grandes surfaces qui mettent fin aux contrats de travail traditionnels pour les remplacer par des auto-entrepreneurs de ce type, et les gens n'ont plus aucune couverture sociale traditionnelle. Il arrive aussi dans certains pays, comme en Espagne, qu'on retransforme des emplois ubérisés en obligeant certains employeurs à salarier ces personnels. Nous devons être attentifs à ce phénomène de va-et-vient et à l'ampleur considérable que cela peut prendre du point de vue de la précarisation.

**M. Gilbert Cette.** – Je suis très content que vous posiez cette question, car c'est un thème sur lequel l'éminent juriste Jacques Barthélémy et moi-même avons publié un ouvrage : *Travailler au XXI<sup>ème</sup> siècle : l'ubérisation de l'économie ?* Nous finissons un nouvel ouvrage dont nous n'avons pas encore le titre, mais qui abordera le même sujet, et sera publié en septembre prochain.

Je suis obligé de vous démentir sur le point statistique. La part de l'emploi salarié est stable, voire progresse, dans 33 des 36 pays de l'OCDE : la part de l'emploi indépendant y diminue donc. Seuls trois pays voient cette part de l'emploi indépendant augmenter depuis les années 1980 : le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France. Chez cette dernière, l'augmentation a lieu depuis la création du statut d'auto-entrepreneur – désormais micro-entrepreneur. Elle n'est toutefois pas considérable : la part de l'emploi indépendant n'a progressé que de 1,5 point, alors qu'aux Pays-Bas et au Royaume-Uni elle a augmenté beaucoup plus fortement. Dans ces trois pays, on voit cette part augmenter – jusqu'à un niveau stable depuis quelques années – à la suite de transformations et de changements réglementaires, fiscaux et sociaux qui ont procuré un avantage financier à l'auto-entrepreneuriat. Aux Pays-Bas, le chiffre est important, au Royaume-Uni également.

Dans cette catégorie des auto-entrepreneurs, les emplois de plateformes représentent 100 000 personnes en France au sens large. Cela inclut les conducteurs de VTC, les livreurs, et les autres travailleurs des plateformes. Je voyais il y a trois jours une plateforme proposant des prestations de soin à domicile. Ces 100 000 personnes représentent environ 0,35 % de l'emploi en France : on est loin de chiffres astronomiques.

Néanmoins, un déséquilibre de droit existe dans la couverture sociale, dans le revenu minimum – il n'y a pas de SMIC – et dans les conditions de travail – il n'y a pas de durée du travail maximale. La séparation peut se faire par une simple déconnexion : le recours se fait devant le tribunal de commerce et pas aux prud'hommes, ce qui est défavorable aux travailleurs. Vous évoquiez aussi le risque financier : les travailleurs de plateforme amènent leur outil de travail, à la différence des salariés. Pourtant, quand on regarde plus attentivement, on voit que ces entrepreneurs veulent en majorité rester auto-entrepreneurs. Seule une minorité désire devenir salariée. Très souvent, le statut d'auto-entrepreneur constitue pour eux un accès à l'emploi. On a affaire à des gens qui viennent de Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et qui, sinon, n'auraient pas eu cet accès.

Le déséquilibre de droits est toutefois choquant, sachant les bienfaits qu'a apportés à la collectivité le développement de ces activités. Les VTC ont permis de contourner le monopole des taxis qui, par le rationnement de l'offre, surtout les mois de fort tourisme, bridait l'activité économique. Il est difficile pour un Japonais qui ne sait pas lire le Français de comprendre un plan de métro... Les plateformes de VTC ont permis de contourner cette difficulté sans blocage violent et sans exercice du pouvoir de nuisance réel dont disposent les taxis.

Face au déséquilibre de droits, certains pays décident de ne rien faire. Selon l'appréciation du juge sur le degré de subordination du travailleur par rapport à la plateforme, celui-ci sera requalifié ou pas en salarié. Le juge, généralement, prend beaucoup en compte le contrôle qu'exerce la plateforme, les conditions d'exercice de la prestation par le travailleur indépendant et le possible pouvoir de sanction. Il examine des éléments de fait. Mais cela reste la « loterie », en France comme dans d'autres pays.

Des pays décident de salarier. C'est le cas de l'Allemagne, mais pas du Royaume-Uni, contrairement à ce que dit la presse. Ils ont là-bas été transformés en *workers*, catégorie intermédiaire entre le salarié et l'indépendant. Jacques Barthélémy et moi avons dit, au cours des dix dernières années, que la création d'une telle catégorie ne serait pas judicieuse. À la difficulté d'une frontière floue entre l'indépendant et le salarié, on substituerait deux frontières floues : entre l'indépendant et cette nouvelle catégorie de travailleur subordonné, et entre cette dernière et le salarié. Au lieu de les réduire, on amplifierait les difficultés.

Un rapport a été rédigé à la demande du Premier ministre par l'ancien président de la chambre sociale de la Cour de cassation, M. Frouin. Rendu en décembre dernier, il propose de salarier ces travailleurs dans des entreprises intermédiaires, qui feraient ensuite du portage salarial pour les plateformes. Pour Jacques Barthélémy et moi, c'est une aberration totale. Cela induit une augmentation des coûts de 25 %. Et, encore une fois, on n'apporte pas de réponse appropriée puisqu'une majorité de ces personnes-là veulent rester indépendantes.

Très récemment, à la demande de la ministre du travail Élisabeth Borne, un rapport a été remis par Bruno Mettling, qui nous a auditionnés longuement et à plusieurs reprises. Il préconise la même chose que nous : pousser les partenaires sociaux à élaborer des normes protectrices pour ces travailleurs, dans tous les domaines où il existe un déséquilibre de protection, avec la menace que, s'ils n'y arrivent pas, les pouvoirs publics interviendront en édictant des normes réglementaires. Par exemple, on peut imaginer qu'au-delà d'un certain nombre d'heures, telle protection s'appliquerait, que la plateforme ne serait pas censée ignorer le nombre d'heures fait par son prestataire y compris par une autre plateforme, *etc.* Ce pourrait être des dispositifs lourds et réellement incitatifs.

Voilà où on en est. Des ordonnances seront peut-être signées au mois d'avril prochain dans ce domaine. Il est prévu ensuite que, sous le regard bienveillant mais attentif d'une autorité, les partenaires sociaux élaborent des normes en une année. Cette démarche me paraît très bonne : on cherche à pousser les partenaires sociaux, travailleurs et plateformes, à trouver des compromis gagnant-gagnant par eux-mêmes. Ceux-ci seraient adaptés au besoin de protection et au besoin d'efficacité économique. Il faut agir de cette façon, dans l'esprit des ordonnances travail de septembre 2017.

À mon sens, il aurait été dommage de ne pas tenter cette carte. On ne peut préjuger si cela fonctionnera ou pas. En tout cas, il est préconisé dans le rapport Mettling d'édicter des normes réglementaires si la négociation collective, bien conçue par ce rapport,

n'aboutissait pas à des résultats positifs. Ce sera peut-être des normes conventionnelles, et ce sont les plus adaptées, car cela signifie que les parties sont d'accord avec ces normes. Avant de penser les normes réglementaires, il est bon de demander aux gens d'élaborer des compromis.

Jacques Barthélémy et moi n'y croyions plus : le rapport Frouin a été une douche froide en décembre, mais voir M. Mettling chargé de cette mission et rendre ce rapport a été une heureuse surprise. C'est une sortie par le haut. Si on y arrive – mais cela dépendra aussi des partenaires sociaux –, la France sera un pays exemplaire par rapport au déséquilibre actuel de droit entre le travailleur indépendant fortement subordonné et le salarié.

**M. Arnaud Bazin.** – Monsieur le professeur, vous avez introduit dans votre propos liminaire une distinction entre emploi précaire et situation précaire. Les gens qui n'ont pas d'emploi ne sont pas comptés dans l'emploi précaire mais sont cependant dans une situation précaire. Nous avons compris et partageons cette vision. À l'inverse, peut-on apprécier le nombre de personnes qui, relevant d'emplois précaires, ne sont pas nécessairement en situation précaire ?

Je m'explique : un certain nombre de travailleurs disposent d'une qualification qui leur permet, lorsqu'ils sont décidés à travailler, de trouver très facilement un emploi. Je ne sais pas apprécier leur nombre, mais j'en ai connu. Certains, qui peuvent se retrouver dans un ménage où le revenu est garanti par l'autre membre du ménage, travaillent à leur choix et sont tranquilles parce que leur qualification les assure quasiment de trouver un emploi. Sans avoir la prétention de dire que c'est une pratique répandue, on peut également observer des jeunes qui alternent des périodes de CDD et des périodes pendant lesquelles ils ne recherchent pas d'emploi car ils ont d'autres activités et objectifs. C'est une situation que j'ai pu souvent observer. Il existe donc une différence entre ces situations d'emploi précaire indiscutables et une situation personnelle précaire. A-t-on des moyens de l'apprécier ?

**M. Gilbert Cette.** – La question est délicate : il est difficile d'être dans la tête de quelqu'un, et de savoir quelle est sa part de responsabilité dans sa situation. Est-ce un choix ou est-ce subi ? Ce n'est vraiment pas évident.

Je vais dire une chose qui ne répond qu'en partie. Je comprends bien votre interrogation, mais je m'interdis d'être dans la tête des personnes. Je pense simplement que les humains sont soumis à des incitations et qu'ils y réagissent. La décision publique doit faire en sorte qu'elles soient orientées dans le sens de l'intérêt général. Ce n'est pas le cas pour le régime d'indemnisation du chômage.

On voit néanmoins, et particulièrement en France, qu'en période de chômage élevé, des offres d'emploi ne trouvent pas preneur. Cela rejoint en partie votre interrogation. Des personnes, qu'elles soient jeunes ou pas, pourraient occuper un poste...

**M. Arnaud Bazin.** – Ou pas, d'ailleurs, selon les qualifications !

**M. Gilbert Cette.** – Exactement. Et parmi ces emplois non satisfaits, on compte effectivement des emplois très qualifiés, qui ne trouvent pas preneur en raison d'une déficience de nos systèmes de formation, portée par les pouvoirs publics ou les partenaires sociaux.

En France, on manquait de chaudronniers alors même que la métallurgie est sans doute l'activité dans laquelle les partenaires sociaux sont les plus organisés. L'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) est une puissante organisation patronale. Les besoins s'anticipent dix ans à l'avance : un paquebot ne se construit pas du jour au lendemain. Que, dans cette branche d'activité, on n'ait pas anticipé un manque de chaudronniers, est un peu désespérant et illustre une carence des partenaires sociaux.

Il existe d'autres emplois non qualifiés, pour lesquels l'attractivité est tellement faible que des jeunes au chômage, ou moins jeunes, n'y vont pas. Je pense aussi qu'il existe là une déficience tant de la part des partenaires sociaux, qui devraient élaborer des conventions collectives au niveau des branches qui renforcent l'attractivité sans entamer la concurrence, que de la part des pouvoirs publics, qui ont laissé proliférer des branches où s'observait une carence de négociation collective.

Depuis la loi du 5 mars 2013, les choses ont radicalement changé : on est passé de 700 à 200 branches. Le mouvement de restructuration des branches est très fortement engagé. La volonté de beaucoup est d'arriver en France à une situation où on aurait moins de branches qu'en Allemagne (60 à 70 branches). Je vous renvoie au rapport de Pierre Ramain, qui est désormais directeur général du travail, et qui a impulsé ce mouvement dans les années d'avant-covid. Si on arrive à une situation à 50 ou 60 branches, la réalité du dialogue social et de la négociation collective au niveau des branches permettra de donner de la consistance à ces dernières pour l'élaboration de lois professionnelles : elles élèveraient alors par le haut l'attractivité de certains postes (salaires, conditions de travail) et permettraient de réduire le nombre de ces emplois qui ne trouvent pas preneurs. Bien qu'elle soit suspendue par la crise sanitaire, on est dans une phase très positive.

Pour aller au cœur de votre question, j'ai encore une fois du mal à me mettre dans la tête des individus. Je fais partie de ceux qui considèrent qu'il faudrait davantage conditionner le bénéfice de certaines aides ou transferts sociaux à la réalité d'une recherche d'emploi ou de l'inscription dans un parcours de formation. Laisser décrocher les personnes pendant longtemps fait prendre le risque de voir ces gens-là prendre une distance infranchissable vis-à-vis de l'emploi. Il faut empêcher de décrocher. Tout transfert ne doit pas être inconditionnel. En France, on a été dans l'inconditionnalité. Elle est peut-être généreuse mais se retourne contre leurs bénéficiaires.

Des pays qu'on cite souvent en exemple en termes de faibles inégalités et de respect de l'individu, comme le Danemark, sont allés très loin dans la conditionnalité pour le bénéfice de certains *minima* sociaux. On peut envier leurs résultats en matière de chômage et de taux d'emploi.

Si vous le permettez, je souhaiterais également évoquer la question du contrat unique, parce que c'est une des idées qui m'ont le plus mis en colère ces vingt dernières années.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – D'accord, mais n'oubliez pas de répondre aux interrogations de la présidente sur le SMIC... car j'ai lu avec intérêt votre interview à ce sujet.

**M. Gilbert Cette.** – L'idée du contrat unique est née dans la tête de certains économistes qui constatent l'existence des CDI et des CDD et qui veulent proposer d'introduire une continuité pour éviter une rupture brutale. Il faut vraiment être économiste

pour imaginer des choses comme celle-ci. C'est stupéfiant ! C'est la négation même de droits fondamentaux.

Parmi ces droits, il y a le fait qu'à partir d'une certaine durée dans l'emploi, un licenciement ou une séparation doivent être motivés. L'employeur peut se séparer d'un salarié en CDI pendant 2 ou 3 mois, pendant une période d'essai. Mais à partir d'un certain seuil, il faut motiver la séparation. On n'enlèvera jamais cette discontinuité, et heureusement ! Cela relève des droits fondamentaux du travailleur. On ne peut atténuer cette discontinuité. Quand le chef d'entreprise décide de se séparer, il doit en donner le motif, et le salarié peut heureusement le contester. Il peut donc y avoir un contentieux, réglé par les prud'hommes. Il faut se battre pour que ce droit fondamental soit maintenu. Toutes les expériences qui ont tenté d'atténuer cette discontinuité (le contrat première embauche, ou CPE, et le contrat nouvelle embauche, ou CNE) ont fait long feu – le CPE a entraîné des mouvements sociaux incroyables – et se sont vues disqualifier par l'organisation internationale du travail (OIT) comme contraires à la convention 158. On pourrait aussi évoquer d'autres textes ratifiés par la France. Il faut être sérieux : cette idée de contrat unique est absurde.

Nous sommes confrontés à un vrai problème, qu'il faut régler pour ses vraies raisons. Ce sont, d'une part, les contrats courts et, d'autre part, le fait qu'en France, et malgré la création de la fantastique rupture conventionnelle, issue d'un accord national interprofessionnel entre partenaires sociaux, les procédures de séparation sont coûteuses, longues et effrayantes pour des PME. Celles-ci ont peur d'embaucher un salarié, parce que si elles s'en séparent et qu'il engage un contentieux, elles peuvent mourir. C'est ce problème-là qu'il faut régler, sans essayer de le contourner.

Cela contribue à nos difficultés d'emploi et au recours fort au CDD en France. Des raisons différentes expliquent le fort recours aux contrats courts et aux CDD, mais dans les deux cas, il faut s'attaquer au problème avec force. Jacques Barthélémy et moi avons fait des propositions en ce sens. La barémisation des indemnités prudhommales n'est pas une réponse. Le comité européen des droits sociaux a rendu un avis sur les barémisations finlandaise et italienne, qui montre que ces dispositifs ne respectent ni la convention 158 de l'OIT, ni la charte européenne des droits sociaux ! Tôt ou tard, on sera obligé de revenir dessus. On doit s'y préparer dès maintenant pour sécuriser le coût de la séparation pour les chefs d'entreprises et faire en sorte que la séparation soit la plus pacifique possible. Les partenaires sociaux ont fait leur travail avec la rupture conventionnelle : aux pouvoirs publics de faire le leur pour s'attaquer aux vrais problèmes, et il y a des solutions.

Je m'excuse de m'emporter, mais c'est une question d'une certaine gravité.

Passons maintenant au SMIC. Premièrement, avec la commission d'experts que j'ai l'honneur de présider sur le SMIC, quand nous nous intéressons à la pauvreté, nous voyons que les analyses statistiques sur le facteur pauvreté montrent que le salaire horaire – et je rappelle que le SMIC est un minimum salarial horaire – est un facteur secondaire de pauvreté. Le premier facteur de pauvreté est la situation vis-à-vis de l'emploi. Statistiquement, toutes les études sur la question le montrent. Le deuxième facteur de pauvreté est la situation familiale. Quand on a cinq bouches à nourrir, c'est plus dur, même avec les nombreuses aides qui existent en France, que quand on est célibataire sans enfant à charge.

Deuxième chose : la lutte contre la pauvreté laborieuse est plus efficace *via* des outils comme la prime d'activité qu'avec une augmentation du SMIC, pour la même dépense publique. On l'a montré et remontré par des simulations qu'on a publiées dans notre groupe

d'experts et qui n'ont jamais été contestées. La politique consistant à augmenter la prime d'activité nous paraît la plus appropriée pour réduire la pauvreté laborieuse. On est maintenant à bout de souffle. Du côté du coût du travail, au niveau de l'articulation entre SMIC et coût du travail, on ne peut plus réduire les charges sociales. En effet, il n'y a plus rien à réduire, à part les cotisations de maladie professionnelle et accidents du travail, mais comme un bonus-malus s'applique dessus, on ne peut pas y toucher. On ne peut donc plus faire ce qu'on a fait de façon transpartisane depuis la loi quinquennale de 1993. On ne peut plus toucher non plus à la prime d'activité : cette prestation étant dégressive (et elle coûte déjà cher, mais elle coûterait encore plus si elle était moins dégressive), si on la revalorisait à nouveau au niveau du SMIC, on augmenterait les taux de prélèvement marginaux implicites. Autrement dit, pour des personnes qui touchent la prime d'activité et qui sont dans la zone de dégressivité, un euro de plus de revenu du travail se voit amputé d'une perte de prime d'activité, et éventuellement d'une perte d'autres prestations (allocations logement, *etc.*). On sait qu'en bas de la distribution des salaires, les taux de prélèvement marginaux implicites sont très élevés en France. La désincitation à la mobilité sociale est phénoménale. Le gain de revenu net entraîné par une augmentation du salaire est faible.

Quand on regarde les choses plus attentivement, on est encore plus effrayé. Je vais vous donner un chiffre qu'on a publié dans nos deux derniers rapports d'experts sur le SMIC. Quand on rapporte le revenu net d'un célibataire qui travaille à temps plein au SMIC à celui du même célibataire qui travaille à temps plein au salaire médian, et qu'on prend en compte tous les transferts et impôts, en France, cela représente 74 %. Le pays qui vient ensuite est à plus 10 points derrière : ce sont les Pays-Bas. Cela signifie que, lorsque le salarié au SMIC, qui consacre des soirées, des week-ends et des vacances pour se qualifier et bénéficier d'une mobilité salariale, aura traversé la moitié de l'éventail des salaires pour rejoindre le salaire médian – c'est une épopée ! – il sera passé de 74 à 100 en termes de revenu net. Le gain est faible au vu des sacrifices que cela peut impliquer. On est le pays dans lequel cette désincitation à la mobilité sociale est la plus forte. Cela signifie qu'il faut changer nos systèmes de transferts et de prestations pour faire en sorte que les taux de prélèvement marginaux implicites ne dépassent pas un seuil à partir duquel on peut considérer que l'incitation n'est pas assez forte.

Nous avons proposé, dans une note publiée avec Daniel Cohen, que ce rapport soit ramené à 40 %. Nous en sommes très loin. Il faut mener en France une réflexion sur l'ensemble des *minima* sociaux et leur unification cohérente, de telle sorte que le taux de prélèvement marginal implicite ne soit jamais désincitatif à la mobilité sociale et à l'effort qu'un salarié fait pour suivre une formation professionnelle. Il faut que l'ambition paye, et pour l'instant elle ne paye pas assez.

Pour en finir sur le SMIC, notre groupe d'experts reçoit les partenaires sociaux tous les ans. Le plus grand syndicat de salariés, la Confédération française du travail (CFDT), ne demande pas de coup de pouce sur le SMIC, contrairement à la Confédération générale du travail (CGT) et à Force ouvrière (FO). Ce qui gêne la CFDT n'est pas qu'une personne soit au SMIC, mais qu'elle y reste. Rentrer sur le marché du travail en étant rémunéré au SMIC est une chose, mais n'avoir comme seul horizon que d'y rester en est une autre. C'est là-dessus qu'il faut travailler en France, avec les désincitations que je viens d'évoquer.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie pour votre présence cette après-midi.

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

*La réunion est close à 17 h 05.*

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

**Jeudi 11 mars 2021**

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Audition de Mme Monique Ronzeau, présidente de l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE)**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Madame la présidente, mes chers collègues, nous commençons aujourd'hui les travaux de notre mission d'information sur les conditions de la vie étudiante. C'est une façon de montrer tout l'intérêt que nous portons à votre travail que de commencer par l'Observatoire de la vie étudiante (OVE). Je précise que Mme Ronzeau est accompagnée de Mme Élise Tenret, chargée de mission auprès de l'OVE.

Nous avons fait appel, sur les réseaux sociaux, à des témoignages d'étudiants : nous en avons déjà recueilli 389 qui sont de grande qualité et très touchants. Ils expriment de manière concrète le sentiment des étudiants et des étudiantes, qui complètera je pense votre approche plus statistique et scientifique. La confrontation des deux sera très stimulante. Avec l'accord de M. le rapporteur, nous mettrons en ligne ces témoignages. Il est important de montrer que notre mission prend en compte les ressentiments et la détresse des étudiants. Ils nous parlent de façon très concrète de la façon dont ils vivent la crise.

Nous partageons un objectif commun : comprendre la gravité de la situation actuelle liée à la crise, mais dans le sens où elle peut aussi dévoiler des difficultés structurelles sur lesquelles nous aimerions nous pencher également.

Nous saisissons, à la lecture des études de l'OVE et de ces témoignages, l'extrême diversité des situations. Cette diversité est, d'une part, territoriale : les situations sont différentes selon qu'on est étudiant en outre-mer, dans la région parisienne ou dans une petite université éloignée des grandes métropoles. Elle est, d'autre part, liée à la variété des cursus.

L'OVE a été créé en 1989 par le ministère de l'éducation nationale afin de mieux comprendre les conditions de la vie étudiante. Vous rendez tous les trois ans des enquêtes « Conditions de vie » attendues et très suivies. La dernière date de 2020. La presse en a publié certains pré-rapports et pré-conclusions : vous nous direz, madame la présidente, si vous avez pu aller plus loin que ce qui est déjà connu. Vous parvenez à établir de façon précise et statistique les conditions de vie économiques des étudiants : ces informations sont très éclairantes. Elles révèlent de très grandes disparités.

Après l'intervention du rapporteur, nous vous donnerons la parole, puis nous aurons un temps d'échanges avec mes collègues.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Monsieur le président, madame la présidente, mes chers collègues, il nous paraissait très important de commencer ces travaux en auditionnant Mme Ronzeau pour aller au-delà du ressenti ou des témoignages que nous avons pu entendre, et dont notre président a évoqué la force. Ils atteignent le nombre de 389 pour

une enquête lancée il y a 48 heures à peine, ce qui montre que le travail que nous menons à travers cette mission d'information est particulièrement d'actualité. Je vais commencer en vous posant quelques questions.

Le 28 janvier dernier, vous avez présenté les résultats de l'enquête sur les conditions de vie des étudiants que vous avez effectuée en 2020. La dernière édition de cette enquête remontait à 2016. Quatre ans après, sur la base d'un questionnaire recueillant 60 000 réponses, vous avez tiré certaines observations. Vous avez concomitamment rendu publics les constats d'une enquête complémentaire portant spécifiquement sur la vie étudiante pendant le premier confinement, réalisée en juillet 2020, et qui vient compléter et approfondir certaines réponses de l'enquête générale. Cette enquête complémentaire a été effectuée à partir des réponses des 6 000 étudiants ayant accepté d'être à nouveau contactés.

Comme l'a dit M. le président, nous essayons d'analyser la situation entraînée par la crise sanitaire, mais aussi les facteurs plus structurels qui la précédaient et lui succéderont peut-être si rien n'est fait. Mes questions iront dans ce sens.

Par rapport à l'édition de 2016, les résultats de l'enquête générale 2020 - hors prise en compte de l'enquête complémentaire portant sur la période de confinement - font état d'une certaine amélioration, s'agissant de la plupart des critères évalués (satisfaction dans les études, perspectives d'insertion, budget, logement, santé) : pourriez-vous présenter ces résultats et avancer des éléments d'explication à cette tendance ?

Deuxième question : la période de confinement a remis en cause les résultats de l'enquête générale, principalement sur quatre points, qui reviennent régulièrement dans les témoignages que nous avons reçus : les conditions d'études, la situation économique, le logement et l'état de santé - y compris psychologique. Pour chacune de ces thématiques, dans quelle proportion le confinement a-t-il infléchi, inversé ou amplifié les constats initialement dressés ?

Troisième question : observez-vous des différences entre les étudiants selon les types d'établissements fréquentés (université, classe préparatoire, grande école...) ou les filières de formation suivies (médecine, Institut national supérieur du professorat et de l'éducation [Inspé], sciences humaines et sociales...) ? Selon le sexe (homme/femme), la nationalité (étudiants français/étudiants internationaux) ou la situation sociale (étudiants boursiers/étudiants non boursiers) ?

Par ailleurs, au-delà des effets immédiats de la crise sanitaire, identifiez-vous des conséquences plus structurelles sur la vie étudiante ?

Par rapport à la situation actuelle, quels leviers d'action à destination des pouvoirs publics préconisez-vous à court et moyen termes pour répondre à la situation des étudiants ?

Les effets du reconfinement de l'automne dernier, puis de la reprise très partielle en présentiel en début d'année, peuvent-ils déjà être mesurés par l'OVE ?

Dernière question : pour l'édition 2020 de l'enquête générale, les problématiques des violences sexistes et sexuelles, les questions de racisme et de discriminations ont été intégrées pour la première fois aux questionnaires envoyés. Même si cela ne permet pas d'observer une évolution dans le temps, pourriez-vous néanmoins nous fournir les enseignements que vous en auriez tirés ?

**Mme Monique Ronzeau, présidente de l'OVE.** – Nous allons essayer, avec ma collègue, de répondre au mieux : comme vous le constatez dans vos questions, le sujet est complexe et très vaste. Cette année, nous avons déjà lancé cette enquête au long cours, qui suit des analyses régulièrement répétées tous les trois ou quatre ans depuis 1994. Dans ce contexte, je voudrais revenir en introduction sur des points que vous avez évoqués.

Commençons par notre mission principale. L'OVE dispose d'abord de données statistiques spécifiques, qui ne sont pas vraiment disponibles auprès d'autres institutions ou opérateurs car, en France, on étudie surtout la population jeune et pas spécifiquement la population étudiante - ce qui crée des biais par rapport à l'approche de la jeunesse, notamment sur le plan économique. L'OVE a également la capacité de faire remonter le ressenti des étudiants : comment vivent-ils leur expérience, leur parcours de vie et leur parcours d'étude ? Ainsi que le confirme l'enquête 2020, nous constatons au fil des années des évolutions, mais elles sont relativement lentes. Je mets à part le confinement et les conséquences de la crise de cette année : nous y reviendrons. On veut se rapprocher d'une réalité qui, sinon, transparaît peu. Les relais intermédiaires (associations, syndicats, élus des conseils universitaires) peinent à traduire les besoins, les difficultés ou les attentes des étudiants. La vie étudiante ne se limite pas à ce qui se passe sur les campus : on en a aujourd'hui une acception large, à la différence de celle qui prévalait dans les années 1980. On s'intéresse à l'expérience étudiante, c'est-à-dire à la construction d'un parcours d'étude mais aussi au parcours d'autonomie et de construction de la personne humaine en lien avec ses pairs, les enseignements-chercheurs et l'environnement. Ce dernier doit, lui aussi, être analysé de façon concomitante.

Je souhaite aborder un second point, qui va revenir à plusieurs reprises dans notre présentation : il est impossible de parler aujourd'hui « des étudiants » ou d'une « population étudiante ». Cela n'a aucun sens, et c'est d'autant plus vrai après la crise. La pression démographique aboutit à un nombre d'étudiants en augmentation considérable depuis les années 1970. Dès lors, les universités et les établissements d'enseignement supérieur ont dû s'adapter, et la différenciation entre les catégories d'étudiants s'est progressivement imposée. Elle s'est fortement accrue depuis la crise et s'est révélée de plus en plus importante entre catégories d'établissements. On ne peut parler d'un système à deux vitesses, mais on observe une réalité complexe, qu'il faut analyser comme telle sans procéder à des généralisations, comme peuvent le faire les médias.

Les résultats de l'enquête 2020 s'inscrivent dans la durée et dans les constats précédents de 2016. Je précise ici qu'on a exploité 60 000 résultats (complétés et exploitables), mais nous avons consulté 250 000 étudiants avec un panel représentant l'ensemble de l'enseignement supérieur, et pas seulement les universités. On observe une stabilisation, mais certains points particuliers ont donné lieu à des progrès - dans des proportions raisonnables toutefois. Ainsi, lorsqu'on analyse le sentiment des étudiants par rapport au déroulement de leurs études (satisfaction quant à leur organisation et à ce qu'elles leur apportent), on voit qu'en 2020, 64 % sont satisfaits ou très satisfaits. C'est une amélioration par rapport à 2016 où le chiffre était de 60 %. En 2020, 10 % sont insatisfaits, pour 11 % en 2016. En ce qui concerne le contenu de la formation, 71 % des étudiants étaient satisfaits. 2020 allait donc dans un sens positif. C'est également le cas pour les perspectives d'avenir : en 2016, 54 % des étudiants estimaient leurs chances d'insertion en France bonnes ou très bonnes contre 14 % qui les estimaient mauvaises ou très mauvaises, et en 2020, on est passé respectivement à 68 % et 8 %. À l'étranger, l'écart est similaire : en 2016, 40 % estimaient les chances d'insertion à l'étranger bonnes ou très bonnes, 21 % mauvaises ou très mauvaises ; en 2020, nous passons respectivement à 45 % et 18 %.

Je veux évoquer un dernier élément positif, qui porte sur la situation financière et économique des étudiants (indépendamment de la crise actuelle). Dans l'ensemble, pendant l'année universitaire, la proportion d'étudiants qui déclarent connaître des difficultés financières importantes ou très importantes est d'un cinquième. Cela représente, par rapport aux 23 % de 2016, une baisse modeste mais significative, car ce type d'écart enregistre, sur une population plus grande, de vraies évolutions. En 2020, 26 % des étudiants déclaraient ne pas avoir assez d'argent pour couvrir les besoins mensuels, contre 29 % en 2016.

Plus généralement, lorsqu'on examine la situation économique des étudiants, on doit se souvenir de la différence avec les estimations réalisées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) sur la population jeune. Il n'y a ainsi pas de budget étudiant au sens strict, mais une reconstitution des ressources perçues par les étudiants, qui proviennent de trois origines principales : les aides familiales, les aides publiques, et les activités rémunérées, qui se sont progressivement renforcées.

Concernant cette activité rémunérée, il faut prendre garde à ne pas faire trop de raccourcis. On entend toujours qu'un étudiant sur deux travaille, que les étudiants ont du mal à satisfaire leurs besoins... C'est plus complexe : d'abord, la dernière enquête indique que 38 % des étudiants travaillent et, ensuite, le panel d'activités rémunérées va du baby-sitting, qui procure des revenus modestes mais souvent réguliers, aux stages liés à leurs études, notamment les études de santé, en passant par une série de « petits jobs » (vente, commerce). L'analyse doit se concentrer sur ce qui crée problème dans l'activité rémunérée, à savoir l'intensité et le rythme de l'emploi (nombre d'heures et de jours par semaine), qui peuvent contrarier, ou non, la possibilité de suivre les études. Ce facteur majeur a entraîné des conséquences très négatives sur le budget et la situation économique des étudiants en 2020. Cette notion relève donc d'un examen économique, et c'est une de nos limites : nous ne disposons pas des outils de mesure qui conviennent dans le domaine économique.

Voilà donc une piste pour les décideurs dans un avenir proche : remettre à plat un système largement illisible, y compris de la part des étudiants eux-mêmes, qui ont des droits mais ne savent pas toujours à qui s'adresser. On l'a observé avec les mesures d'urgence, certes nécessaires, prises pendant la crise. Il va falloir remettre de la cohérence et redonner du sens à la politique de soutien financier, en ciblant les populations les plus fragiles.

Au-delà de ces trois points, on enregistre peu de modifications dans le domaine du logement. On observe toujours une répartition entre la cohabitation familiale (avec les parents, séparés ou non) d'une part, et la location ou la colocation d'autre part. Je rappelle d'ailleurs que les locations en résidence universitaire ne représentent que 12 % des logements occupés par les étudiants pendant la période universitaire. Le logement pose globalement des difficultés majeures. C'est toujours vrai dans l'enquête 2020 : le montant du loyer est le premier poste de dépenses des étudiants, très variable en fonction du lieu de résidence et des caractéristiques de l'étudiant - qui peut être boursier ou non, recevoir ou non une aide de la famille... Dans ce domaine, il est nécessaire d'examiner l'ensemble des aides et des mesures de soutien, y compris l'aide personnalisée au logement (APL), qui sont parfois décalées par rapport à la réalité vécue par les étudiants, notamment dans les métropoles urbaines en raison du mode de logement.

Au-delà du constat de stabilité et d'amélioration - partielle mais importante -, des points de fragilité touchent à l'état de santé des étudiants. Ils sont apparus dès l'enquête 2016 et se trouvent très confortés en 2020. En arrière-plan, il faut avoir conscience que les étudiants se sentent et se perçoivent en bonne santé (70 % en 2020 contre 62 % en 2016). Le

renoncement aux soins s'explique ainsi souvent par le fait qu'ils espèrent une amélioration spontanée de leur état de santé, ce qui est caractéristique d'une population jeune qui n'a pas forcément intégré les potentielles difficultés de santé. Cela change avec la crise sanitaire. L'évolution dans le domaine des fragilités psychologiques est par ailleurs frappante : la part des étudiants déclarant de telles fragilités est passée de 20 à 30 % entre 2016 et 2020. Le renoncement aux soins est passé à 33% pour des raisons financières. Nous faisons donc état d'une alerte, confirmée et amplifiée par les conséquences de la pandémie.

Pour l'OVE, l'exercice est compliqué et inédit : on faisait des constats sur la base de données très riches mais il se trouve que ceci s'est passé au printemps 2020. Nous n'avons pas pu anticiper une durée aussi importante de la crise, ni des effets de plus en plus importants au fur et à mesure des confinements, déconfinements et couvre-feux. Nous avons toutefois prévu, à l'avenir, d'exploiter les propos des étudiants grâce à des équipes de recherche (économistes et statisticiens) qui vont effectuer un travail approfondi.

Pour avancer et avoir une matière première plus utile sur la crise, nous avons relancé, auprès de 6 000 étudiants déjà contactés pour la première enquête de 2020, une enquête courte visant à percevoir ce qui leur arrivait. En ressortait, et en ressort encore, un bouleversement dans l'espace : l'unité de lieu entre formation, recherche dans les laboratoires et vie étudiante a disparu, ce qui déstructure totalement l'identité étudiante. On a entendu des mots très forts sur la « *perte de sens* ». Qu'est-ce qu'être étudiant, en effet, lorsqu'on ne peut plus ni aller en cours, ni se voir dans des lieux de socialisation et qu'on est coupé du lien avec l'enseignant-chercheur, ou qu'on est revenu dans sa famille ? Tout ceci est brassé dans un ensemble anxiogène dû à l'incertitude liée à la crise. Ces conditions de bouleversement se sont traduites dans les réponses à cette deuxième enquête.

Élise Tenret va vous présenter des éléments de réponse à la deuxième question, sur ce qui s'est passé et qui ressort de notre enquête sur le confinement.

**Mme Élise Tenret, chargée de mission à l'OVE.** – Merci de nous donner l'opportunité de vous présenter nos travaux. Monique Ronzeau a présenté les résultats de notre enquête réalisée de mars à mai 2020. On était déjà dans une situation de confinement, mais on a interrogé les étudiants sur leur situation antérieure en leur demandant de faire un effort d'imagination pour que leurs réponses correspondent à la période antérieure au confinement. En juillet, nous avons lancé une « post-enquête » sur la vie d'étudiant confiné : nous avons réinterrogé 45 000 étudiants parmi ceux qui avaient accepté la première enquête, parmi lesquels 6 130 ont répondu. Cela nous a permis d'établir un bilan du confinement après la session d'examens et d'analyser la façon dont ils avaient vécu cette période.

La première observation est que de nombreux étudiants ont changé de logement - c'est probablement la population la plus touchée par ce phénomène - : c'est ce qu'ont déclaré 44 % des étudiants, très souvent pour se rapprocher de leur famille.

Ensuite, en ce qui concerne les conditions d'études, on observe un passage massif, voire exclusif, au numérique, avec les inconvénients que cela entraîne, et notamment des difficultés d'équipement : ils n'avaient pas forcément d'ordinateur personnel, de connexion internet ou d'espace au calme pour travailler. Ces problèmes se sont accrus pendant le confinement.

Par ailleurs, concernant leur situation économique, un tiers des étudiants ont déclaré avoir perdu leur activité rémunérée, ce qui représente plus de 200 euros de perte financière en moyenne.

S'agissant de l'état de santé, un tiers des étudiants présentent des signes de détresse psychologique, ce qui est la même part que dans l'enquête générale. Cela montre de probables interférences entre les deux enquêtes : on les a interrogés entre mars et mai 2020, à un moment où ils étaient déjà confinés. Il est donc difficile de faire la part des choses entre la réponse propre au confinement et celle liée à l'enquête générale.

Je reviens sur le logement. Le retour au domicile parental n'a pas été sans poser de problèmes : les étudiants font parfois état de conflits. D'autres ont été confrontés au décès d'un proche. De nombreuses difficultés propres à la crise ont ainsi été mesurées en juillet 2020.

**Mme Monique Ronzeau.** – Je veux dire un mot sur la situation économique. Dans un premier temps, l'arrêt des activités rémunérées a débouché sur un effet de sidération, qui d'ailleurs n'a pas touché exclusivement les étudiants. Mais on s'est vite aperçu que la situation économique générale et la difficulté des entreprises à se projeter avaient un impact immédiat sur la réponse qu'attendaient les étudiants. Ceux qui ont réussi à retrouver des « petits jobs » (livraison à domicile, etc.) s'en sont mieux sortis. En revanche, la situation a été beaucoup plus difficile pour les étudiants dont l'activité rémunérée reposait sur des formes plus solides d'emploi, comme parfois le salariat. Cette déstabilisation a coïncidé avec la nécessité de quitter un logement, en raison d'un loyer trop élevé par exemple.

Notre enquête montre que les étudiants évoquent un cumul de facteurs de stress et de faiblesse psychologique. La crise est multiforme, et ces dimensions qui s'entrechoquent ont toutes produit des effets en même temps. La fermeture des locaux universitaires, l'arrêt des activités rémunérées, et donc l'isolement et, finalement, la difficulté psychologique à le surmonter : tout ceci s'est cumulé dans un espace-temps très resserré. Cela ressort de façon évidente de notre deuxième enquête.

À cet égard, les étudiants ont reconnu les mesures d'urgence qui ont été prises. À la question de savoir s'ils estimaient avoir reçu beaucoup d'informations de la part de leur établissement, et suffisamment d'aides, la réponse était plutôt positive. Je parle ici du premier confinement : la situation s'est ensuite compliquée. Beaucoup ont rencontré des problèmes de connexion numérique, mais moins que ce qu'on pouvait penser. Cela s'est assez bien passé car les établissements ont réagi par des plans d'acquisition de matériels, et les collectivités territoriales sont montées en puissance pour aider à l'équipement des étudiants. En somme, face à cette situation, les acteurs de la vie étudiante se sont assez sensiblement et fortement mobilisés. Grâce aux établissements d'enseignement supérieur, qui ont particulièrement utilisé la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC), et grâce au ministère, qui a mis en place des aides *via* des centres régionaux d'œuvres universitaires de scolaires (Crous) très réactifs dans le déploiement des dispositifs, le pire a été évité.

L'analyse de la situation qui prévaut depuis est plus complexe. Plus la crise dure et plus s'observe un double phénomène. Certains psychologues ont parlé d'un phénomène de glissement, comme on a pu l'évoquer pour les personnes âgées : une espèce d'usure et de fatigue - qui sort bien des témoignages que vous avez reçus - s'est installée. Elle n'était pas encore perceptible dans notre enquête sur le confinement. On observe ici un décalage, et nous avons l'intention de continuer l'analyse. Ces signes d'anxiété et de difficulté à organiser son

temps personnel ne constituent pas une surprise : on constate des conséquences négatives similaires dans les premières études sur le télétravail. Les étudiants, en outre, ne se trouvaient pas dans un cadre de travail qui les aurait préparés à cela. Ils ont le sentiment général de ne plus savoir situer leur formation et les études qu'ils poursuivent. Cela remet en cause les choix d'orientation ou le fait de se projeter au-delà du master et d'aller en doctorat : tout est en train de bouger entre licence, master et doctorat. Les priorités ne sont plus perçues de la même façon, parce que l'avenir proche est incertain.

Cela me conduit à aborder la question du déroulement du confinement selon les différentes catégories d'étudiants. Il ne s'est bien sûr pas passé de la même façon pour tous. Des différenciations s'observaient déjà avant : elles se sont confirmées et développées. Certaines catégories ont plus souffert que d'autres : les étudiants étrangers ont été les premiers à être affectés, car ils ont été coupés de l'aide familiale, voire d'un petit travail qu'ils avaient trouvé en arrivant en France. Le soutien des pairs en leur faveur n'était, au surplus, pas autant organisé que ce que l'on a pu observer avec les associations françaises ou certaines filières, par exemple dans les instituts universitaires et technologiques (IUT). Ensuite, les étudiants les plus âgés (plus de 26 ans), engagés dans des études doctorales, ont, pour certains, perdu une source de revenus. Enfin, les étudiants primo-entrants à l'université ont été particulièrement touchés : la génération inscrite à la rentrée 2020 n'a rien connu de l'université. Les grandes écoles s'en sortent beaucoup mieux, pour des raisons évidentes d'encadrement pédagogique et d'organisation, avec un accompagnement personnalisé. Ce dernier constitue à la fois un défi et une nécessité absolue pour les universités. Finalement, les différences qui ressortent de notre enquête se sont clairement accentuées.

**Mme Élise Tenret.** – Comme l'a très bien rappelé Monique Ronzeau, les travaux de l'OVE contribuent à montrer qu'il n'existe pas un « étudiant moyen », mais bien plutôt une diversité d'étudiants. Les différences d'orientation en fonction de l'origine sociale sont importantes : les classes préparatoires, les grands établissements ou les écoles de commerce accueillent des étudiants plus favorisés tandis qu'on trouve des profils moins favorisés dans les sections de technicien supérieur (STS) ou en IUT. L'orientation est également différente selon le sexe. D'autres variables peuvent être oubliées alors qu'elles sont importantes : l'origine migratoire permet de distinguer différentes orientations selon les étudiants, avec une orientation plus importante des enfants descendant de deux parents immigrés dans des filières courtes professionnelles.

Les filières, alimentées par des profils d'étudiants différents, se caractérisent aussi par des expériences différentes de l'enseignement supérieur : dans certaines d'entre elles, comme la santé ou les classes préparatoires, les emplois du temps sont très chargés, alors qu'ils peuvent être plus légers ailleurs en termes d'heures de présence en cours. Cela permet alors d'exercer des activités rémunérées. Ainsi, dans la filière sciences humaines, les étudiants exercent plus fréquemment des activités concurrentes des études.

L'âge des étudiants influe également sur la cohabitation. Plus ils sont jeunes, plus ils ont de chance d'être cohabitants - au même titre d'ailleurs que les élèves de classe préparatoire. La variable de cohabitation est fondamentale. On parlait des difficultés à mesurer les ressources des étudiants : tout ne passe pas par des transferts monétaires, mesurables et quantifiables. L'hébergement (logement, nourriture) des enfants étudiants est aussi une composante de l'aide familiale. Lorsqu'on examine le budget strictement financier des étudiants, on a l'impression que les plus pauvres sont les étudiants de classe préparatoire. Or ils sont jeunes et souvent cohabitants. Leur budget est certes très faible, mais si on n'intègre pas toutes les aides qui ne sont pas des transferts financiers, cela fausse la vision. À

l'inverse, des étudiants qui semblent très riches car ils disposent de fortes ressources peuvent être en fait plus vulnérables car ils sont soumis à un fort volume d'heures de travail, concurrentes des études. Les ressources des étudiants sont à cet égard très différentes de celles qu'on peut mesurer dans d'autres populations.

Sur l'état de santé, on perçoit aussi des inégalités en fonction de ces différentes caractéristiques. Les étudiants qui se déclarent satisfaits de leur état de santé général sont moins souvent des femmes (65 %) que des hommes (76 %), moins souvent des étrangers (66 %) que des Français (70 %), et proviennent moins souvent de milieux sociaux populaires (66 %) que supérieurs (76 %).

La variable territoriale est également très importante : l'expérience étudiante est très différente selon le lieu d'habitation. Les différences de loyer d'un lieu à l'autre, que l'on peut mesurer dans l'enquête « Conditions de vie », sont ainsi très fortes.

Il est difficile de faire un portrait général des étudiants, mais il faut avoir ces différents éléments en tête pour comprendre la diversité de la population étudiante.

**Mme Monique Ronzeau.** – J'ajouterai une précision sur les catégories d'établissement. Les plans d'investissement d'avenir (PIA) ont profondément restructuré la carte des établissements d'enseignement supérieur. Si on s'intéresse au côté universitaire, on voit que les grandes universités fusionnées n'avaient pas attendu la crise pour investir dans l'innovation et l'ingénierie pédagogiques ou le distanciel intelligent. Ces établissements ont donc réussi à faire leur transition plus facilement que d'autres.

C'est très important, en particulier pour la recherche. On a observé, dans certaines universités, une forme de latence, qui a bloqué le fonctionnement général des établissements. Cela ne s'est toutefois pas produit partout de la même façon : il existe bien une différenciation entre établissements. Elle n'est pas en soi un problème, dès lors qu'on en a conscience et que des mesures d'accompagnement personnalisé sont envisagées : peut-être faudra-t-il une action renforcée dans les établissements qui, eux, n'avaient pas les moyens, ou n'avaient pas inscrit dans leurs projets le développement de ces mesures. On parle de « maturité numérique » dans la digitalisation des enseignements, et on observe à cet égard de très gros écarts entre les établissements. Certes, ils se sont tous tant bien que mal attelés à la tâche : ce tâtonnement est logique et compréhensible en cas de crise. Il faudra néanmoins prendre en compte toutes ces différences au niveau structurel par la suite.

On ne reviendra pas au *statu quo ante* en termes d'organisation. Dans le domaine de la vie étudiante, on sait d'ores-et-déjà que la crise actuelle aboutira à réinterroger la notion de campus. On aura forcément non pas du distanciel - qui est une catastrophe totale - mais un modèle hybride qui reste à définir. Il ne sera pas homogène selon les territoires et les établissements. On aura à inventer, comme dans beaucoup d'autres pays, un équilibre et une complémentarité entre présentiel d'un côté, et enseignement et formation à distance de l'autre.

Cela suppose la formation des enseignants-chercheurs. Il ressort ainsi des témoignages que certains étudiants ont fortement ressenti que leurs enseignants étaient aussi perdus qu'eux.

Je vais donner la parole à ma collègue, qui enseigne à Dauphine et peut nous éclairer sur le vécu de l'enseignant-chercheur confronté à l'écran noir des étudiants qui ferment leur caméra pendant les cours à distance.

**Mme Élise Tenret.** – Je crois que les étudiants nous le disent : cela a été période très difficile pour les enseignants. Ce n'est pas le cœur du métier que de transmettre à un écran noir, ce n'est pas pour cela qu'on a été formé. La souffrance des étudiants provient en partie de leur isolement et ils le disent dans l'enquête : le contact avec les autres étudiants, le fait de constituer un « groupe-classe » et de pouvoir échanger leur a particulièrement manqué. Ils ont déployé des stratégies pour retrouver un peu de collectif, mais cela reste très imparfait, et c'est une souffrance des deux côtés.

**Mme Monique Ronzeau.** – Qu'est-ce qui va devoir être pris en compte à l'avenir ?

Nous avons connu trois temps.

D'abord l'urgence du démarrage de la crise : il a fallu que les établissements et les étudiants s'adaptent et que des aides financières nouvelles soient développées.

Nous traversons aujourd'hui une deuxième phase, qui est celle de la crise qui dure et provoque l'usure. On a le sentiment que les étudiants sont très inquiets, et de façon de plus en plus atone. Les questions ne sont plus celles du début, quand on pensait que tout allait redevenir comme avant et qu'il fallait réagir dans l'urgence. Ils attendent de façon assez indéterminée et essayent de survivre - je parle des plus touchés par cette crise.

Vos travaux vont nourrir le troisième temps : l'anticipation et la réflexion sur la sortie de crise. Elle devra consister à redéfinir des axes, comme la formation des enseignants-chercheurs ou l'organisation générale des établissements. Le campus physique ne peut plus être pensé comme avant, des questions complexes d'immobilier et d'implantation sur les territoires se posent en arrière-plan. L'évolution du rapport de l'étudiant à son établissement devra aussi être prise en compte. La différence entre universités et grandes écoles tient aussi à ce que les étudiants de ces dernières ont manifesté une reconnaissance pour leur établissement. Cette reconnaissance s'est très vite délitée pour les étudiants des universités, et en particulier dans les disciplines de sciences humaines et sociales (SHS), droit et Inspé. Pour ces derniers, la situation est très inquiétante, car il s'agit des futurs enseignants : un effort significatif devra être ici fourni.

Ces questions structurelles dépassent la réponse aux difficultés conjoncturelles liées à la crise. Il faudra examiner l'équilibre entre pilotages national et local - c'est-à-dire pour ce dernier, le lien entre l'établissement d'enseignement supérieur, les Crous et les collectivités. L'échelon du territoire a été sollicité dans l'urgence dans la gestion de la crise. On le voit ces dernières semaines : des plateformes se mettent en place en collaboration avec les collectivités, plusieurs régions ont constitué une coordination, au départ informelle, mais qui désormais se traduit par des actions plus pérennes. La région agit aussi avec les services de l'État : les nouveaux « vice-chanceliers » à l'enseignement supérieur vont jouer un rôle important dans la diffusion de certaines mesures.

Il faudra capitaliser cet acquis et poursuivre cette coordination et cette mobilisation intéressante dans la durée.

Par ailleurs, assurer la rentrée universitaire prochaine sera difficile. L'enjeu principal est la socialisation des anciens et des nouveaux étudiants qui reviennent. Il faudra recréer le lien social et la possibilité de revenir sur un site universitaire en reprenant des habitudes d'étudiants, des liens avec les enseignants et les pairs. Aujourd'hui, ce n'est pas

évident. On a des témoignages poignants de déconnexion avec ces réalités. Certes, les jeunes ont une réelle faculté d'adaptation, mais elle ne peut pas tout : il faudra faciliter les choses par des dispositifs de médiation et de remédiation. Que se passera-t-il au niveau de Parcoursup pour ceux qui ne savaient pas quelle filière choisir et vont arriver à l'université un peu par hasard ? Il faudra traiter ce sujet au niveau de l'accueil des nouveaux inscrits dans l'enseignement supérieur à la rentrée 2021.

Pour terminer, des éléments encourageants montrent que le système a bien réagi et a évité une catastrophe. Mais il faut aller au-delà. Des étudiants dont la mesure en volume est complexe, ont décroché, même si ce décrochage potentiel ne s'est pas vérifié au moment des examens. De ce point de vue, les chiffres sont bons et pratiquement identiques aux années précédentes dans de nombreux établissements : ce signe montre qu'on a les moyens d'aller chercher ces étudiants. Le décrochage psychologique est, lui, plus difficile à cerner et à mesurer.

L'enjeu de la rentrée est fondamental : on ne peut pas se permettre de la rater. Je ne suis pas d'accord, à titre personnel, avec le terme de « génération sacrifiée ». Elle est éprouvée, peut-être traumatisée, mais certainement pas « sacrifiée ». Il y a eu des cours, il y aura des diplômes et des examens. Mais ces éléments ne permettront pas de tout résoudre. Il faudra retravailler avec les populations concernées pour qu'elles ne deviennent pas une génération mise entre parenthèse.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci beaucoup, madame la présidente, pour ce panorama très complet.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Vous avez abordé la question du décrochage à la fin de votre propos. Vous dites qu'on ne voit pas de chiffres de déconnexion cette année. Mais, indépendamment de la période de crise sanitaire, les chiffres sur le décrochage s'améliorent-ils entre 2016 et 2020 ?

Secondement, vous avez dit que les étudiants étrangers figuraient parmi les étudiants les plus en souffrance actuellement. Avez-vous des données sur les étudiants français à l'étranger, et qui sont dans la même situation que les étudiants étrangers en France ?

**Mme Élise Tenret.** – Les données de l'enquête OVE ne permettent pas de mesurer objectivement le décrochage. Pour cela, il vaut mieux se tourner vers la sous-direction des Systèmes d'information et des études statistiques (SIES) du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, qui dispose de données sur les effectifs de réussite et les réorientations. Les nôtres se concentrent sur les perceptions des étudiants et sur la façon dont ils ont ressenti les effets de la crise. À l'issue du premier confinement, on leur avait demandé comment ils voyaient ses effets sur la poursuite de leurs études : 57 % estimaient qu'elle serait affectée négativement. 25 % environ des étudiants ont décidé de modifier leurs projets d'orientation - au-delà du décrochage, le confinement a eu des conséquences de plus long terme sur les trajectoires. 4 % souhaitaient interrompre leurs études et 9 % les prolonger, peut-être parce qu'ils estimaient que leur insertion serait plus difficile.

Sur la question des étudiants français à l'étranger, on dispose de peu de données. On sait cependant qu'à l'issue du premier confinement, 72 % des étudiants qui avaient prévu une mobilité internationale ont dû l'annuler. De même pour les stages : 78 % des étudiants qui avaient un stage prévu n'ont pu le réaliser dans les conditions initiales. 23 % ont dû adapter

les modalités de leur stage, 17 % l'ont vu reporté, voire complètement annulé (après juillet), et, pour 38 %, il était déjà annulé en juillet.

**Mme Monique Ronzeau.** – Sur les étudiants français à l'étranger, l'OVE n'a pas beaucoup d'éléments mais nous essaierons d'en avoir un peu plus quand on analysera l'année complète. Ce qu'on disait tout à l'heure sur les étudiants étrangers et les conséquences en termes de mobilité s'est passé au moment où la crise a produit ses premiers effets. Cette année, chacun s'est réorganisé. Par exemple, le processus Erasmus a été revu. Les dispositions sur l'année en cours changent un peu la donne. Nous essaierons d'avancer là-dessus, mais les deux enquêtes, en dehors des chiffres cités par Élise Tenret, ne fournissent pas d'autre précision.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – S'agissant de ces témoignages que nous allons mettre en ligne car ils sont passionnants, je retiens l'intérêt des étudiants pour la démarche initiée par le Sénat qui valide notre initiative.

La plupart des témoignages vont dans le sens que vous décriviez. Quelques expressions fortes sont à retenir : « *je suis épuisé* », « *la situation est juste horrible* », « *je suis déprimé* », « *je n'y arrive plus* », « *je lâche prise* », « *on nous envoie au casse-pipe* » - cela revient à plusieurs reprises -, « *ce qu'on fait n'a plus de sens* », « *n'a plus de valeur* », « *à quoi ça sert ?* »... De grosses angoisses ressortent quant à la valeur qui sera accordée par les futurs employeurs, et dans la vie professionnelle, à la qualité des diplômes délivrés pendant cette période si particulière. On sent qu'ils sont déjà dans l'après-crise, et se demandent ce que vaudront les années d'université 2020-2021 sur le marché de l'emploi. C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre.

En ce qui concerne les examens, beaucoup d'étudiants nous disent qu'ils se sont bien passés, car les modalités en ont été un peu arrangées. Un témoignage, que je ne lirai pas dans son intégralité dit en substance : « *on nous a demandé de travailler comme si on était dans une salle alors que ce n'était pas le cas* ». Ce que vous nous dites sur le niveau des examens est sans doute vrai, mais il faudra regarder dans le détail : il y a quand même eu quelques aménagements, des aides à la maison. Ce bilan positif peut être relativisé.

Ces témoignages montrent que les étudiants ont l'impression d'avoir été désemparés et oubliés pendant très longtemps.

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – J'ai une question concernant l'analyse des résultats : avez-vous pu faire des analyses par strate territoriale différenciée, notamment entre métropoles, zone rurales, outre-mer ? Vous avez évoqué des différences entre grandes universités fusionnées et universités de proximité. Je crois que vous avez évoqué certains clivages, mais n'y en a-t-il pas d'autres, par exemple d'origine territoriale ou structurelle ?

**Mme Vivette Lopez.** – Avez-vous constaté une différence entre les filles et les garçons ? Vous avez parlé d'étudiants non satisfaits et d'étudiants en difficulté : sont-ce les mêmes ? S'agissant de la satisfaction des étudiants que vous avez évoquée, certains secteurs (médecine, droit, etc.) sont-ils plus touchés et plus en difficulté que d'autres ? Le critère de la catégorie sociale est-il pertinent pour analyser ces insatisfactions ?

Je voulais revenir sur le décrochage : certains jeunes ont complètement raté leur année, sont découragés et vont décrocher. Je pense qu'il est très compliqué, lorsqu'on a des soucis financiers, de logement et de santé, de faire des études difficiles. Comment ceux qui le

souhaitent vont-ils être aidés dans leur démarche de réorientation ? Y aura-t-il des conseillers spécialisés ou des enseignants pour les accompagner ?

**Mme Marie Mercier.** – Merci pour votre exposé. Ce n'est peut-être pas une génération sacrifiée, mais c'est tout de même une drôle de vie étudiante. On a la sensation que nos étudiants sont résignés. Or pendant ce moment bien particulier des études, on est tout sauf résigné : c'est le moment où on a un appétit d'apprendre énorme ! Pour leur condition psychologique, c'est inquiétant.

Par ailleurs, vous avez dit, dans votre exposé, qu'on ne pouvait plus parler de « population étudiante ». Pouvez-vous revenir sur ce point ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Merci pour les informations que vous nous avez apportées. Je suis d'autant plus intéressée que le premier intervenant a posé une question sur les étudiants ultramarins. Nombre d'entre eux font leurs études dans l'Hexagone, mais aussi à l'étranger.

Concernant la prévention des suicides, avez-vous eu accès à des informations précises ? Mettez-vous en place des espaces de parole ou de prise en charge psychologique des étudiants ? Avez-vous des données sur ce sujet ? Je crois que le Gouvernement a proposé de permettre à des étudiants d'avoir trois consultations chez le psychologue. Qu'en est-il précisément ?

**Mme Sonia de La Provôté.** – Je souhaitais évoquer les différences entre les secteurs. Un secteur se fait entendre et, en son sein, une promotion particulière : celle qui vient de se heurter à la réforme de la première année des études de santé, qui consiste désormais en des parcours accès santé spécifiques (PASS) et des licences accès santé (LAS) au plan national. Disposez-vous d'éléments plus précis sur cette promotion qui vit au centuple les difficultés, notamment en termes de détresse psychologique ? Le contenu des programmes a en effet été testé cette année dans des conditions tout à fait imprévues. Envisagez-vous également des études complémentaires sur cette catégorie particulière ?

Par ailleurs, on aborde beaucoup les questions psychiques, qui sont réelles. Mais peut-on mesurer l'impact de la crise sur l'état de santé physique des étudiants, qui prend la forme d'une moindre activité physique et de problématiques d'accès à alimentation de qualité correcte ? Ce sont des sujets assez classiques de suivi et surveillance médicale des étudiants, car quand on est jeune, on ne se met pas toujours dans une situation impeccable vis-à-vis de sa santé, ce qui a été aggravé par la période. Des chiffres pourraient donner lieu à des préconisations, des prises en charge et un accompagnement supplémentaires, notamment en termes de prévention.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Je parle au nom de Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur pour la commission de la culture et de l'éducation.

La question de mon collègue se situe dans le prolongement de celle de Victoire Jasmin : avez-vous pu mesurer ou sentir le besoin de consultation de psychologues, en priorité sur les campus ? Vous faites bien une différence sur la mise en difficulté des étudiants, principalement en fonction de leur lieu d'étude et de leurs établissements encadrants, d'où cette question sur les campus.

**M. Hussein Bourgi.** – Merci, mesdames, pour vos témoignages et pour les informations que vous avez partagées avec nous. Qu’avez-vous pu observer pendant les deux confinements sur l’implication des représentants des étudiants ? Je vous pose cette question car je suis sénateur de l’Hérault, dans l’académie de Montpellier. Jusqu’à mon élection au Sénat, je siégeais aux conseils d’administration de deux universités et à celui du Crous. Je me suis rendu compte, lors du premier confinement, que les représentants des étudiants étaient complètement absents. Nous avons eu beaucoup de difficultés pour rentrer en contact avec les étudiants pour connaître et identifier leurs besoins, contact qui se résumait aux assistantes sociales des Crous. Les représentants des étudiants ont été absents dans les grandes villes comme Montpellier, et, dans les petites et moyennes villes, où la vie estudiantine et associative est moins structurée, cela a été le vide sidéral. Ce sont en général dans ces villes qu’on trouve les premiers cycles, et ce sont eux qui étaient les plus précarisés et avaient le plus besoin d’aide. Nous avons été démunis : il a fallu quelques semaines de tâtonnement pour identifier des associations, pas nécessairement étudiantes ou universitaires, afin d’aller au contact de ces populations très éloignées de nous. Avez-vous une vision générale du rôle qu’ont pu jouer les associations estudiantines ? J’ai la sensation qu’elles ont été un peu plus présentes et actives lors du second confinement que pendant le premier.

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – J’ai d’abord une question sur les plateformes de *tchats*. Des politiques et des associations en ouvrent afin que les étudiants puissent répercuter leurs difficultés. En avez-vous mesuré l’importance ? Sont-elles visitées ? Les étudiants se sont-ils approprié ces outils ? Sont-ils de nature à résoudre certains problèmes en libérant la parole et en l’encourageant ?

Vous avez fait état des différences entre les grandes métropoles urbaines et les autres territoires. Avez-vous des unités de mesure pour mesurer ces différences ?

On a enfin beaucoup parlé des associations qui apportent une aide alimentaire aux étudiants : pouvez-vous y revenir plus précisément ?

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – J’avais deux questions : pourquoi les universités n’ont-elles pas rouvert, alors que les départements ont maintenu les collèges ouverts, de même pour les régions avec les lycées. Seul l’État a maintenu les universités fermées.

S’agissant de l’accompagnement des étudiants dont on a parlé en vue de la sortie de crise, la jeunesse est souple, innovante et intelligente : je fais confiance aux étudiants pour repartir du bon pied dès qu’on les laissera reprendre leur avenir en main. Je m’inquiète plus, lorsque je lis les témoignages, sur la souplesse des enseignants. N’ont-ils pas besoin d’accompagnement pour un enseignement qui peut aussi être en distanciel ? On a l’impression, dans tous les témoignages et sur nos territoires, que les élèves se sont sentis lâchés par leurs enseignants. Ils ont été accompagnés par leur famille, certains par leurs animaux de compagnie, mais on a du mal à comprendre ce qui s’est passé avec ces enseignants. Dans beaucoup de branches professionnelles, y compris dans cette institution, tout le monde a dû s’y mettre : il a fallu s’organiser pour des réunions, des échanges en visioconférence, etc. On est étonné de voir que des choses restent impossibles dans le milieu des enseignants.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Madame la présidente, avant de vous donner la parole, je rappellerai à mes collègues que vous n’êtes pas décisionnaire mais que vous présidez un observatoire. Par conséquent, vous ne décidez pas des politiques publiques.

**Mme Monique Ronzeau.** – Je voudrais faire une remarque sur la temporalité de nos enquêtes. Vous posez des questions légitimes que nous nous posons aussi, mais qui par définition n'ont pas pu trouver de réponse puisque nous n'avons pas fait d'enquêtes depuis juin dernier. Ce que je vais vous dire relève plus du travail interne à l'OVE, de notre expérience et des contacts que nous avons avec différents établissements, mais pas de données statistiques d'enquête qui répondraient de façon plus précise à vos interrogations.

Nous débattons très souvent sur le premier point : comment arriver à prendre en compte la dimension territoriale de la vie étudiante ? C'est très compliqué, pour la simple raison que nous sommes un observatoire national, qui procède à des enquêtes nationales. Cela signifie que la construction statistique de notre enquête n'a pas de sens si, par exemple, les étudiants d'Île-de-France sont 10 % à avoir répondu alors qu'ils sont 50 % en PACA. Lorsqu'on commence à mélanger la notion de territoires, on aboutit à des résultats dépourvus de signification.

Je rappelle que des observatoires locaux de l'enseignement supérieur et des structures intermédiaires locales, comme les comités de pilotage de la vie étudiante, existent et commencent à bien fonctionner. On peut s'appuyer sur eux pour recueillir des données. Il se trouve que l'OVE a parfois des partenariats pour aller plus loin avec des régions à dimension significative. Cela a été le cas avec l'Île-de-France dont les étudiants représentent 25 % des inscrits de l'enseignement supérieur : ce focus a du sens, statistiquement parlant.

Pour répondre à la première question posée sur l'analyse par territoire : on la regarde évidemment, mais cela dépend de l'exploitation des réponses, selon qu'elles émaneront de tel ou tel type d'établissement, de tel ou tel territoire. C'est le premier élément de réponse. Le second, c'est que nous venons d'exploiter un premier niveau, avec les réponses de l'enquête 2020, et nous sommes en train de démarrer la véritable exploitation des données qui aboutira à une publication plus complète et approfondie, en particulier sur ce que vous évoquez et qui est géographiquement plus facile à repérer : la taille des universités, les regroupements face aux universités éclatées sur un territoire rural, par exemple. C'est en cours. Nous n'avons pas de réponse, mais c'est un élément très intéressant car la notion de territoire explique beaucoup de choses. Elle sera essentielle dans la redéfinition des problématiques de l'enseignement supérieur à la sortie de cette crise.

Une autre question portait sur le fait de croiser les réponses concernant la satisfaction et l'insatisfaction avec les critères du sexe et de la catégorie sociale. Élise Tenret va vous présenter les premiers éléments de cette analyse, que l'on approfondira.

**Mme Élise Tenret.** – La question portait notamment sur la satisfaction à l'égard des études. Nous disposons de beaucoup de chiffres, y compris sur la projection en termes d'insertion. Ces variables socio-démographiques jouent sur la satisfaction des études, mais aussi l'insertion telle qu'elle est envisagée. Ainsi, 63 % des enfants d'ouvriers et d'employés estiment avoir de bonnes chances en France, contre 76 % pour les enfants de cadres supérieurs. Sur la satisfaction des études, on a les réponses par type d'établissement. Plus d'étudiants sont satisfaits dans les grands établissements, les écoles d'ingénieur, et les classes préparatoires (plus de 75 %), que dans les filières universitaires (autour de 60 %).

**Mme Monique Ronzeau.** – Je l'ai dit tout à l'heure, mais le seuil dans les Inspé est parmi les plus bas de l'ensemble universitaire.

**Mme Élise Tenret.** – En effet, c'est 52 % depuis la dernière enquête.

**Mme Monique Ronzeau.** – Entre étudiantes et étudiants c'est un peu compliqué : il faut croiser avec d'autres variables. Les étudiantes sont plus diplômées et suivent très bien en licence et en master, puis cela se complique en doctorat, pour d'autres raisons. Il faut affiner l'analyse. Ce n'est pas aussi schématique, mais il y a des différences, y compris selon les classes sociales. Des nuances doivent être aussi apportées : des dispositifs dans les filières professionnalisantes encouragent au contraire une ouverture sociale.

Sur le fait que l'on ne puisse plus parler de population étudiante : c'est le cas depuis longtemps. Je ne suis pas sûre d'ailleurs que cette population ait jamais existé, sauf à l'époque de la création des nouvelles universités, dans les années 1970. On avait alors des regroupements avec des petits effectifs, et encore, très marqués par la filière et les anciennes facultés. Tout ceci n'existe plus car il n'y a pas grand-chose de commun entre les étudiants, y compris du point de vue de la vie étudiante. Les emplois du temps, les filières éclatées (médecine, Inspé, IUT - déjà très intégrés dans un milieu professionnel) les empêchent de se croiser. L'âge, le fait d'être cohabitant ou pas, le parcours scolaire antérieur jouent également beaucoup. Au total, au moins cinq variables marquantes expliquent qu'il n'y a pas « une population étudiante ».

Au titre de l'inspection générale à laquelle j'appartiens, nous avons mené une étude sur la mise à plat des aides financières et fiscales accordées aux étudiants. On a tout de suite vu qu'une mesure générale prévoyant le même impact pour toutes les catégories étudiantes atténuait voire anéantissait l'effet réel pour ceux qui en avaient le plus besoin. C'est pour cela qu'on a autant de mal. Se pose un problème de communication : comment garder le lien avec des populations qui ne se manifestent pas forcément ? Vous avez ouvert une espèce de boîte de Pandore avec des témoignages spontanés qui font apparaître une réalité commune, mais en règle générale, les étudiants sont entre eux, ou entre pairs de plusieurs filières proches, et les croisements sont très rares entre les différentes formations.

Cela me permet de répondre à la question sur les syndicats étudiants. Nous partageons votre constat. Rappelons qu'ils sont représentés dans des instances dédiées, avec un très faible taux de participation, que ce soit au niveau national ou local. Il y a donc déjà un problème de fond, et toutes les discussions autour du vote électronique des étudiants s'inscrivent dans la démarche qui consiste à redonner du sens à la représentation étudiante institutionnelle. En ce qui concerne la réponse apportée aux étudiants, je ne suis pas sûre qu'elle se soit améliorée depuis le premier confinement. Des déclarations nationales existent, mais dans la réalité, les initiatives sont plutôt venues de micro-regroupements avec des étudiants motivés qui se sont appuyés sur d'autres types de relais, et cela a marché. Il y a donc un vrai problème qu'il faudra régler - même si ce n'est pas l'urgence immédiate : le rôle de relais des syndicats étudiants n'a pas correspondu à ce qui a été attendu. Beaucoup de remontées vont dans ce sens.

Sur le décrochage, là encore, on ne peut mesurer quoi que ce soit de précis. Je reprends ce que vous avez mentionné sur les examens. Je ne parlais que de l'aspect « connexion », et pas du contenu. Je ne me risquerai pas à former des jugements sur la qualité des copies rendues aux examens, avec une aide ou pas. En revanche, la crainte était qu'on observe beaucoup de déconnexion et de décrochage : c'est cet aspect-là que j'évoquais.

Quels sont les dispositifs de soutien aux étudiants dans le supérieur ? Ils sont nombreux. Des services d'orientation existent, des dispositifs ont été mis en place par les conseils de formation universitaire et fonctionnent bien. Divers dispositifs vont être activés, notamment dans le cadre de la procédure Parcoursup, au fur et à mesure des étapes. Le terrain

est assez balisé : autant, pour les psychologues, c'est compliqué, autant, pour le système d'orientation, des dispositifs montent en puissance, en collaboration avec les responsables de filière et de formation au niveau des instances universitaires. C'est probablement plus cadré dans les grandes écoles.

En ce qui concerne les tendances suicidaires, je laisse la parole à Élise Tenret.

**Mme Élise Tenret.** – On a mesuré dans l'enquête 2016 que 8 % des étudiants avaient pensé à se suicider au cours de douze derniers mois. Ce chiffre est beaucoup plus élevé que celui relatif à la population des jeunes, puisqu'il est de 3 % des jeunes de 15-30 ans en population générale. C'est ce que dit de façon récurrente Yannick Morvan, psychologue qui travaille à l'OVE : la population étudiante est très vulnérable en termes de pensées suicidaires.

**Mme Monique Ronzeau.** – Nous ne disposons pas de statistiques précises sur les suicides. En revanche, dans les remontées des cas que nous connaissons, nous ne notons pas de chiffres marquants sur un nombre de suicides qui serait plus élevé. Toutefois, ce n'est pas statistique : on ne dispose pas véritablement d'une mesure tout à fait fiable. Les affaires de Lyon sont plus compliquées quand on les regarde de près : il y a peut-être aussi des situations individuelles derrière. C'est un sujet complexe car les chiffres dont nous disposons sont difficiles à interpréter. On ne peut s'avancer que sur une tendance marquée en termes de pensées suicidaires.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Pour reprendre la question de Sonia de La Provôté, cette tendance n'est-elle pas plus lourde dans le domaine des études de médecine ?

**Mme Monique Ronzeau.** – Vous pensez à la réforme de cette année ?

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Pas seulement. Je pense aussi à la charge de travail qui leur est demandée et à la responsabilité qu'on leur impose.

**Mme Monique Ronzeau.** – Non, je ne crois pas. J'ai lu l'enquête détaillée, et de mémoire, je ne crois pas que ce soit lié aux études de santé.

**Mme Élise Tenret.** – Le chiffre que j'ai donné date de 2016 et ne prend pas en compte la réforme. Je ne saurais pas vous répondre plus précisément.

**Mme Monique Ronzeau.** – Il est vrai que la réforme des études de santé a entraîné d'énormes difficultés. Nous ne les avons pas encore mesurées : la réforme s'est faite en cours d'année et ne faisait pas partie de l'enquête. Cela dit, j'ai connaissance de retours montrant que les étudiants sont totalement perdus et ne comprennent pas ce qui se passe. Ils ont en revanche très bien compris les places réservées aux différentes catégories d'étudiants. Cette affaire n'est pas complètement réglée et va susciter des discussions au plus haut niveau.

Nous allons, à l'OVE, travailler en priorité sur deux sujets : la santé mentale des étudiants, en collaboration avec l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), et la précarité. Un groupe de travail se met en place avec des économistes et d'autres spécialistes. Nous disposerons alors de statistiques sur l'année complète. En tout cas, l'année écoulée a été probablement encore plus compliquée pour les étudiants en santé que pour les autres.

Sur les mesures qui existent, j'ai parlé des dispositifs d'orientation, mais on doit aussi noter le succès des plateformes d'écoute. Si elles ont été longues à se mettre en place, elles ont bien fonctionné. Elles se sont appuyées sur les nombreuses initiatives locales qui se manifestent actuellement. Le ministère a annoncé un « chèque psychologue » ainsi que des plateformes de contact avec des psychologues, réparties sur le territoire. Cette semaine, une plateforme nationale démarre. Cela donnera de la visibilité sur ce qui se passe réellement, notamment en termes de demande, car les besoins semblent forts, à tous les niveaux. La question a été posée de savoir si on préférerait le contact d'un psychologue sur place ou dans le campus. Étant donné que les psychologues n'y sont plus, ce contact n'est pas évident. Mais il l'est encore moins dans la famille. Les plateformes ont fonctionné grâce à cela : elles constituaient un relais qui permettait d'être écouté sans avoir à aller plus loin dans des confidences qui n'étaient pas adaptées au cercle familial. Il faudra donc pérenniser ces dispositifs.

Les services de santé universitaires ont été saturés dès le premier confinement. Mais des questions de fond se posent sur ce sujet. L'université a-t-elle vocation à avoir un service de santé avec tous les spécialistes sur un campus dont on sait qu'il est éclaté sur le territoire ? Ne faut-il pas plutôt privilégier des relais et des professionnels de santé travaillant ensemble en réseau et prenant en charge, avec un suivi, un même étudiant ? Une vraie réflexion d'ensemble doit être menée au niveau national avec les acteurs de la vie étudiante.

Sur les plateformes de *tchat*, je n'ai pas d'éléments sauf ce que chacun peut savoir en lisant les témoignages sur internet. Toutes les initiatives sont bonnes à prendre. Si c'est utile pour les étudiants, pourquoi pas ! Mais tout ne doit pas être mis sur le même plan. Pour les situations les plus graves, il faut de vrais processus de prise en charge et de suivi. Un accompagnement personnalisé est donc nécessaire, et c'est une question de moyens.

Cette question se posera à la rentrée, de même que tout ce qui touchera aux questions d'alimentation. Les Crous ont fait beaucoup d'efforts dans ce domaine. Il y a eu une révolution en termes de respect des normes, notamment environnementales. On a constaté une ambition de proposer des repas à la fois variés et équilibrés. Les progrès ont été significatifs, mais la période était tellement particulière qu'un bilan s'impose. Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) y procédera. Dominique Marchand, que vous entendrez sans doute, envisage de regarder les évolutions récentes en s'interrogeant sur les conséquences à tirer du panier à 1 euro, tout en ayant à l'esprit qu'il faut aller plus loin dans la réflexion sur la restauration. Les étudiants avaient en effet déserté les restaurants traditionnels Crous. Il faut trouver la bonne réponse à leurs besoins.

Concernant la fermeture des établissements et les enseignants qui n'auraient pas été au rendez-vous : je trouve que c'est un peu sévère. Là aussi, les situations diffèrent. Cela s'est très bien passé dans certains secteurs et moins bien dans d'autres, comme on peut le voir à travers certains témoignages d'étudiants. Je pense que le sujet central est la formation des enseignants, qui n'avaient pas suffisamment anticipé ce genre de situation. « Tout le monde devait s'y mettre », certes, mais ce n'est pas la même chose de donner des cours prévus en présentiel et les transformer en trois semaines en cours à distance. Des techniques permettent de capter l'intérêt de l'étudiant, mais en trois semaines, c'était très difficile. Je crois qu'on paye aujourd'hui le retard de certains établissements de l'enseignement supérieur à affronter la numérisation qui est inéluctable à plus ou moins long terme.

Dans la durée, nous avons besoin de bilans plus fins. Il nous faut aller au-delà des témoignages individuels - certes nécessaires pour appréhender la réalité vécue par les

étudiants - et examiner précisément les points faibles à relever. La Conférence des présidents d'université (CPU) envisage d'ailleurs des bilans plus précis à partir de témoignages recueillis. Ceux-ci n'ont toutefois pas fait remonter les choses qui ont fonctionné, et il y a en a ! La difficulté est qu'il faut aujourd'hui traiter les urgences. Vous connaissez la formule : un train qui arrive à l'heure, on n'en parle pas...

On éprouve encore cette difficulté de mesure, qui va se résoudre : sur l'année complète 2020-2021, l'OVE, la CPU, les Crous et les collectivités territoriales, qui s'investissent dans des plans de vie étudiante, auront à cœur d'aller au-delà du premier niveau de remontée pour analyser les effets structurels de la crise. Le sujet de la formation des enseignants est fondamental.

**Mme Élise Tenret.** – Une question portait sur le rapport au corps et à l'activité physique : on n'a pas spécifiquement interrogé les étudiants sur leur activité physique, mais sur leur alimentation et leur consommation d'alcool. Ainsi que nous l'avons noté dans l'enquête « confinement », un quart des étudiants ont jugé que leur alimentation avait été moins satisfaisante pendant ledit confinement, et en particulier ceux qui ne sont pas rentrés chez leurs parents - ceux qui sont retournés au domicile familial déclarent avoir plutôt été satisfaits de leur alimentation. De plus, 14 % ont déclaré avoir consommé plus d'alcool qu'habituellement. Parmi ceux qui étaient seuls, 10 % ont déclaré consommer de l'alcool tous les jours, contre 5 % dans l'ensemble, et 1 % en temps normal. On a donc observé une hausse de cette consommation pendant le confinement.

Sur les questions en lien avec la précarité : un quart des étudiants dont les difficultés financières se sont aggravées pendant le confinement ont déclaré ne pas avoir toujours mangé à leur faim pour des raisons financières. Cela nous permet de voir les effets de cette période sur la santé physique et l'alimentation des étudiants.

Je voulais aussi revenir sur la question des enseignants, puisque je me sens un peu concernée ! À partir des chiffres de l'enquête, je voudrais rappeler que lors du premier confinement, malgré toutes les difficultés entraînées par les cours en ligne, 77 % des étudiants ont déclaré avoir eu des échanges avec leurs enseignants, que 73 % avaient disposé de supports de cours mis à leur disposition, et que 69 % déclarent avoir eu des cours ou des réunions de travail en visioconférence. Je ne viens peut-être pas d'une université représentative et je ne peux m'exprimer pour l'ensemble de mes collègues, mais du côté des enseignants, le confinement a occasionné un surplus de travail massif (scanner les copies de tous les étudiants page par page pour leur faire un retour, les recevoir en visio, faire des cours sur le logiciel à distance avec des partages d'écran très compliqués...). Je ne crois pas qu'on puisse dire que les enseignants ne se sont pas investis. Il faudrait sans doute une formation, et les situations étaient différentes selon les universités et les moyens dont elles disposaient. Les étudiants n'étaient pas complètement satisfaits : seulement 39 % l'étaient - ce qui représente beaucoup moins que le pourcentage normal. Mais les insatisfaits sont plus nombreux parmi ceux qui avaient une mauvaise connexion internet, qui n'avaient pas d'ordinateur personnel à disposition et qui, en somme, ne jouissaient pas de bonnes conditions de travail. Des choses n'ont peut-être pas été mises en place assez rapidement à l'université, mais vu l'investissement collectif que cela a demandé et l'épuisement dans lequel sont mes collègues, il paraît difficile de dire que les enseignants ne sont pas complètement impliqués.

Nous n'avons pas répondu à la question sur les violences sexistes et sexuelles. Ce sont en effet de nouvelles questions introduites dans l'enquête cette année, sur la suggestion d'une équipe de l'Institut national des études démographiques (Ined) qui avait travaillé sur

l'enquête Virage (violences et rapports de genre). L'intérêt de prendre en compte ce sujet dans une enquête généraliste comme celle de l'OVE est que cela évite des biais liés aux enquêtes spécialisées, qui pourraient influencer le taux de réponse. On a distingué les propos, les attitudes ou les propositions à caractère sexuel, d'un côté et, de l'autre, les étudiants victimes d'attouchements et de rapports sexuels forcés. 4 % des étudiants ont été victimes de violences : 3 % ont subi des propos, attitudes et propositions à caractère sexuel et 1 % des attouchements ou des rapports sexuels forcés. Ces prévalences peuvent paraître faibles en pourcentage, mais quand on les rapporte à 3 millions d'étudiants, on aboutit à de nombreux cas en réalité. On voit des effets sur la suite des études : les étudiants touchés auront plus de mal à se concentrer, et pour certains vont abandonner leurs études. Beaucoup d'étudiants gardent ces violences pour eux, n'en parlent pas, ou seulement à leur entourage et non aux services ou acteurs universitaires.

Par ailleurs, la question sur les discriminations est posée depuis l'enquête 2016, dans laquelle on a introduit d'une part l'origine migratoire des étudiants, et d'autre part le sentiment d'avoir été traité différemment : c'est ainsi qu'est posée la question. On demande ensuite aux étudiants la variable qui a joué, selon eux, dans ce traitement différent. On n'utilise pas le terme de discrimination : on se cale sur les enquêtes de l'Ined, cela évite de créer des biais dans les réponses. On mesure que 19 % des étudiants considèrent avoir été moins bien traités que leurs camarades pour la notation, l'orientation et le rapport avec les enseignants ou avec les camarades. Pour 23 % de ces étudiants, cette différence est liée à leur origine ou à leur nationalité, pour 12 % à leur couleur de peau, pour 11 % à leur sexe ou identité de genre, pour 10 % à leur apparence, et pour 7 % à leur religion. Ces chiffres sont stables entre 2016 et 2020.

Dans l'enquête, nous avons introduit des questions sur les agressions verbales, les insultes ou les injures pour ceux qui avaient déclaré des discriminations en raison de leur nationalité, origine, couleur de peau ou religion. Parmi ces étudiants, six sur dix ont déclaré avoir fait l'objet de moqueries, plaisanteries répétées, mise à l'écart ou rejet, et un sur trois a déclaré avoir subi des agressions verbales, insultes ou injures.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – J'avais une dernière question sur le programme d'études complémentaires que vous allez engager à la suite de cette enquête générale. J'ai noté la mise en place d'indicateurs de précarité, ainsi qu'un travail sur la santé mentale ?

**Mme Monique Ronzeau.** – Il y aura aussi un travail d'exploitation de toute l'enquête, beaucoup plus important, avec un groupe de travail qui examinera l'ensemble des sujets.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Nous sommes au Sénat et la relation aux territoires nous intéresse tout particulièrement. Vous avez dit à plusieurs reprises que cette crise a interrogé la relation des universités et, généralement, des établissements avec les territoires. Vous nous avez aussi dit que la notion de grand campus universitaire - différent des campus de grande école qui ont réagi à leur manière - était questionnée, car on se demande si ce format peut encore répondre à certaines interrogations. Peut-on faire une opposition entre le grand campus universitaire et le modèle du campus éclaté ? Élu des Hauts-de-Seine, je pense spontanément à Nanterre, mais dans le département un autre système existe : l'université Jean Monnet est plutôt composée d'annexes, dont une à Sceaux. Peut-on opposer ces deux modèles ?

Par ailleurs, dans ma commune, je voulais rentrer en contact avec la population étudiante, mais ce n'est pas possible : la mairie n'a pas les moyens de toucher les étudiants qui habitent chez eux. On connaît les campus et les résidences, mais il n'est pas facile de joindre les étudiants qui vivent dans la commune et auxquels la mairie aimerait apporter une aide. Il faudrait passer par les universités, ce qui n'est pas possible. Quand on a l'ambition ou l'envie de les aider, matériellement on ne peut pas, puisque la population étudiante, pour un maire, est complètement insaisissable.

**Mme Monique Ronzeau.** – Quand j'ai évoqué les grands campus, je pensais plus à la réorganisation en cours et à la fusion d'universités, ce qui n'est pas tout à fait la même chose en termes de conséquences sur la répartition territoriale. Si je prends par exemple Bordeaux, il reste un campus central, mais des antennes ou des sites délocalisés demeurent. On doit distinguer deux aspects. J'évoquais les établissements fusionnés qui sont à la pointe des établissements de recherche dans les classements internationaux. Ils sont peu nombreux, mais ont acquis une dimension internationale qui leur permet d'impulser et de porter des politiques, notamment sur le numérique. J'écoutais en arrivant François Germinet, le président de l'université de Cergy-Pontoise, qui évoquait ces dimensions de différenciation entre les établissements. Il faudra prendre en compte les deux types d'évolution.

Pour revenir à ce que vous évoquez : on souffre depuis très longtemps d'une absence de vraie définition de ce qu'est un campus universitaire français. Nous n'avons pas l'histoire ni la culture anglo-saxonne, nord-européenne, voire suisse. On doit peut-être se poser des questions liées à l'urbanisation, à la nécessité d'équité de traitement sur le territoire, à la façon dont on veut créer une véritable vie étudiante à Paris et dans l'Île-de-France. Sur la question numérique, de nombreux exemples à l'étranger montrent qu'on peut parfaitement organiser une vie étudiante avec des outils numériques - qui ne doivent être exclusifs mais peuvent aider.

Vous évoquez aussi le fait qu'une mairie ne connaît pas la population étudiante de son territoire. Cela est vrai depuis très longtemps et évolue très peu. Soit l'étudiant est sur un « campus » (antenne ou site), soit il est dans une structure locale et habite ou travaille sur un autre territoire. Il n'y a pas de lieu fixe et unique auquel serait relié l'étudiant. Seul le niveau de la région peut disposer de ce type d'élément. La crise a mis en relief la nécessité de joindre concrètement les étudiants. Comment fait-on ? Aucun étudiant ne consulte sa boîte mail institutionnelle, tout passe par les réseaux sociaux ! Des exemples à l'étranger, où l'on utilise les mêmes outils que les étudiants pour les joindre, les faire travailler ensemble et les faire se rencontrer virtuellement, fonctionnent très bien. Nous n'en sommes, en France, qu'au début et n'avons pas encore les outils appropriés. Il faut faire attention à ne pas tomber dans du gadget et des plateformes inutiles qui s'essouffleront d'elles-mêmes. Pour en avoir discuté avec le nouveau bureau de la CPU, les universités sont très conscientes de ces enjeux. Il faut utiliser ce qu'on va apprendre de cette crise, mais aussi les innovations potentielles qu'elle dégagera pour progresser sur cette dimension de vie étudiante. C'est la première fois depuis longtemps que la vie étudiante est au cœur des préoccupations des établissements : j'en suis très satisfaite. Jusqu'ici ce n'était pas leur priorité - je ne dis pas qu'il ne se passait rien, mais ce n'était pas un élément de stratégie. C'est en train de changer en raison de la crise mais aussi parce la qualité de la vie étudiante devient un facteur d'attractivité internationale. Plusieurs articles de sociologues sont publiés pour aller vers une évaluation du bien-être et de la qualité de vie étudiante. Combien de fois a-t-on perçu les difficultés dans les universités sur le manque de possibilités d'accueil ? Le seul vrai campus qui existe à Paris est la Cité Universitaire, et il n'est pas sur le même créneau. Cela sera réinterrogé de façon assez profonde, notamment par les établissements d'enseignement supérieur.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je voudrais simplement rajouter quelque chose qui concerne notamment les étudiants ultramarins dans l’hexagone. La Poste est le seul moyen, pour les personnes qui n’ont pas accès à internet, d’envoyer des choses à leurs enfants, courrier ou colis.

**M. Hussein Bourgi.** – En effet, je veux prolonger l’intervention de Victoire Jasmin, pour dire que c’est un problème que j’ai identifié pour les étudiants étrangers et ultramarins lors du premier confinement : quand les bureaux de poste sont fermés, les parents ne peuvent envoyer de l’argent, par Western Union, par exemple.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Parfait. C’est arrivé à bon port et sans recommandé !

Merci beaucoup encore, madame la présidente, madame. Nous clôturons cette première séance très roborative.

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

*La réunion est close à 16 heures.*

**Jeudi 25 mars 2021**

**- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -**

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Santé des étudiants – Audition de MM. Laurent Gerbaud, président de l’Association des directeurs des services de santé universitaire, Christophe Tzourio, professeur d’épidémiologie, directeur du centre Inserm U 1219 (Bordeaux), investigateur principal de l’étude « iShare », Vincent Beaugrand, directeur général de la Fondation santé des étudiants de France, Pierre-Edouard Magnan, président du Réseau national des mutuelles étudiantes de proximité (EmeVia), et Abdoulaye Diarra, président de La mutuelle des étudiants (LMDE) (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 13 h 05.*

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Santé psychologique des étudiants – Audition de M. Mohammed Benlahsen, président de l’Université Picardie-Jules Verne, du docteur Frédéric Atger, médecin chef de service, Bureau d’aide psychologique universitaire « BAPU Pascal » (Paris), de MM. Yannick Morvan, enseignant-chercheur, Université Paris-Nanterre, Patrick Skehan, délégué général de l’association Nightline et Mmes Laurentine Véron et Fanny Sauvade, psychologues, fondatrices et codirectrices de l’association Apsytude (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 17 h 10.*

## MISSION D'INFORMATION SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS »

**Mercredi 17 mars 2021**

- Présidence de M. Pierre Cuypers -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Représentants des industries gazières – Audition de MM. Frédéric Martin, directeur général adjoint de GRDF, Édouard Sauvage, directeur général adjoint d'Engie et Thierry Trouvé, directeur général de GRT Gaz**

**M. Pierre Cuypers, président.** – Bonjour à tous et à toutes, et en particulier à nos invités, que nous allons auditionner avec beaucoup d'intérêt dans le cadre de cette mission d'information sur la méthanisation. Il est important de réunir chacune des parties prenantes et chacun des acteurs de cette filière.

Mes chers collègues, comme vous le savez, notre mission d'information inscrit ses travaux au cœur de plusieurs enjeux très importants : l'environnement et la gestion des déchets évidemment, mais aussi la politique énergétique - je parle alors d'indépendance ou de dépendance énergétique - ainsi que l'avenir de notre agriculture, génératrice de moyens de production.

Notre mission poursuit ses travaux - dans le cadre de ses réunions plénières, en plus des réunions hebdomadaires ou bi-hebdomadaires avec le rapporteur - par une seconde table ronde avec les grands industriels du secteur gazier.

Nous nous sommes déjà réunis hier, pour une première table ronde avec les professionnels du secteur des énergies renouvelables. Deux autres sont déjà programmées, avec les syndicats agricoles, d'une part, et des scientifiques et experts en recherche agronomique, d'autre part. Les dates retenues seraient *a priori* celles du mardi 30 mars à 16 h 30 et du mardi 6 avril à 16 h 30. Nous attendons cependant encore les réponses favorables de certains intervenants, pour être en mesure de vous confirmer la totalité des auditions que nous projetons de mener à bien, sachant que nous pourrions toujours compléter ou aller à la recherche de nouvelles idées, pour approfondir notre futur rapport.

Enfin, nous venons juste d'apprendre que l'audition conjointe des ministres de la Transition énergétique et de l'agriculture pourra être organisée - naturellement en réunion plénière de la mission d'information - le mercredi 12 mai prochain à 16 h 30. Parallèlement, les auditions de notre rapporteur Daniel Salmon avancent à un rythme soutenu : trois ont eu lieu la semaine passée, trois autres l'ont été cette semaine, et jusqu'à six sont programmées lundi et jeudi de la semaine prochaine, en téléconférence à chaque fois. Nous vous adresserons en fin de semaine un calendrier prévisionnel, dès que les éléments de cet agenda ambitieux seront établis avec une absolue certitude.

Dans l'immédiat, nous accueillons MM. Frédéric Martin, directeur général adjoint de GRDF, Édouard Sauvage, directeur général adjoint d'Engie, et Thierry Trouvé, directeur général de GRT Gaz. Nous vous remercions vivement de vous être rendus disponibles très rapidement à cet effet et vous souhaitons la bienvenue au Sénat.

Je vous rappelle également que cette réunion d'environ une heure et trente minutes sera, comme la table ronde précédente, captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat, avec, je vous l'assure, déjà beaucoup de retours : 3 800 personnes ont ainsi assisté à distance à notre réunion d'hier !

Je cède la parole à notre rapporteur Daniel Salmon.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Merci Monsieur le Président. Mes chers collègues, Mesdames, Messieurs, l'expérience nous enseigne que lorsque nous donnons la parole à nos invités, ils ont tendance à dérouler leur exposé et à répondre par avance à une partie des questions. Nous en avons tenu compte. Je vous propose donc de diviser cette audition d'une heure trente en trois tiers : trente minutes d'avant-propos, donc environ dix minutes chacun pour nos trois intervenants, trente minutes où je me permettrai, avec M. le président, de vous poser des questions complémentaires, et enfin trente minutes pour les questions de mes collègues sénatrices et sénateurs.

Plus précisément, et de façon générale, nous souhaiterions que nos échanges de vues s'articulent autant que possible autour de cinq grands thèmes : tout d'abord, les stratégies énergétiques ainsi que les dispositifs de soutien à la méthanisation, les procédés de production et les perspectives du biogaz, puis le sujet des risques environnementaux et de leur prévention, ensuite, les différents schémas de méthanisation et leur lien avec les pratiques agricoles, et enfin, la problématique de la méthanisation non-agricole.

Nous commencerons, si vous le voulez bien, par M. Martin, pour GRDF, puis nous poursuivrons avec M. Sauvage, directeur général adjoint d'Engie, puis M. Trouvé pour le compte de GRT Gaz.

J'ajoute que nous vous avons préalablement adressé un questionnaire écrit très détaillé. Nous savons que nous ne parviendrons pas à répondre aujourd'hui à toutes les questions inscrites qui y figurent. Il serait cependant fort aimable de votre part de nous faire un retour écrit sur les questions que nous n'aurions pas abordées.

Pour conclure ce propos introductif, permettez-moi d'attirer votre attention sur des questions précises qui me tiennent à cœur. Tout d'abord, j'aimerais vous entendre sur le sujet du dérèglement climatique et de la stratégie nationale bas carbone. Qu'en est-il, par ailleurs, du bilan énergétique du processus de méthanisation, de ses enjeux et de ses impacts - c'est le titre de la mission ? J'aimerais savoir également si vous avez une vision du bilan énergétique net de cette méthanisation : c'est une question importante.

Avec mes vingt-et-un collègues de la mission d'information, nous cherchons collectivement à établir un travail solide, étayé sur des éléments rationnels et scientifiques. Nous avons également pu mesurer, dès nos premières auditions, le défi de l'acceptabilité sociale, pour appréhender notre sujet, car il suscite des débats très vifs. Si cette mission est à l'ordre du jour, c'est parce que nous avons senti une grosse appétence, un grand souci d'information et de nombreux questionnements, surtout dans le milieu rural. Nous observons une opposition souvent très tranchée, entre les tenants d'une méthanisation espérée, vécue comme « idéale », que nous avons déjà rencontrés, et les opposants à une méthanisation, pensée comme ne présentant que des externalités négatives et perçue comme « cauchemardesque ». Je pense, sans préjuger du résultat, que nous parviendrons à une position plus équilibrée. Il y a différents types de méthanisation, de différentes tailles : elles sont de natures très diverses et vous pourrez nous donner votre sentiment à cet égard.

En dernière analyse, nous comptons sur cette audition et sur les suivantes pour approfondir notre réflexion, dans un débat public largement passionné. Telles sont nos principales attentes avant que ne débute cette table ronde ! Monsieur Martin, je vous cède la parole.

**M. Frédéric Martin, directeur général adjoint de GRDF.** – Merci Monsieur le rapporteur. J'interviens avec Mme Catherine Laboul-Proust, directrice de la stratégie de GRDF.

GRDF (Gaz réseau distribution France) est le gestionnaire des actifs gaziers de 9 500 communes qui gèrent environ 200 000 km de réseau et desservent 11 millions de clients. À ce titre, et compte tenu de son ancrage local, GRDF accompagne les territoires dans leur politique énergétique. Concernant la méthanisation, GRDF intervient depuis à peu près une dizaine d'années, après que les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs favorisant la méthanisation avec injection dans les réseaux. Je rappelle que, depuis 2006, s'est développée la méthanisation pour de la production d'électricité, sur une base de cogénération, mais compte tenu de l'aspect décarboné de l'électricité, les pouvoirs publics contribuent désormais au développement de l'injection de gaz naturel dans les réseaux.

En tant que gestionnaire d'actifs, notre principal rôle consiste à accompagner les porteurs de projets, en déterminant le bassin de consommation sur lequel on peut les raccorder. Pour GRDF, il s'est agi de surmonter la complexité de la mise en œuvre du principe posé par le législateur, à la lumière de ce qui se passait en Allemagne, de ne pas se conformer à un modèle unique (« une culture-un usage »), mais à l'inverse de permettre un panel complet d'usages pour éviter la compétition entre ces derniers, avec notamment l'aspect alimentaire. Cela signifie qu'en termes de qualité de gaz, nous sommes responsables en tant qu'exploitants : ainsi, avec des *start-up* qui ont développé un savoir-faire français sur ce sujet, nous avons dû nous adapter, technologiquement parlant, à tous les types d'intrants qui existaient sur le territoire. Comme vous l'indiquiez, on compte plusieurs types de méthanisation : les biodéchets, les déchets agricoles, ménagers, agro-alimentaires, etc.

À la fin de l'année 2020, on compte 183 sites en installation, pour une quantité produite et installée d'environ 3 térawatt-heures (TWh). Le démarrage a été long et laborieux en raison de la variété des dispositifs : nous avons eu beaucoup de mal, au départ, à « caler » le calibrage du gaz, et notamment sa qualité. Nous y sommes parvenus, et le sujet est aujourd'hui plutôt derrière nous. Ainsi, le taux de fiabilité de nos postes d'injection dépasse 98 %. De plus, alors qu'on contrôlait auparavant le gaz toutes les deux heures, des systèmes automatiques permettent désormais de le contrôler toutes les trois minutes pour garantir que l'utilisateur, y compris à proximité, dispose bien d'un gaz de qualité, quel que soit son usage.

Au niveau de la dynamique, et Thierry Trouvé pourra vous donner une vision nationale plus complète, environ 1 100 projets sont en préparation. Cette volumétrie représente 25 à 26 TWh, et le rythme de raccordement, assez soutenu, se situe entre 2 et 3 méthaniseurs agricoles par semaine. Cela vous montre le très fort développement de cette technologie et la participation des territoires sur ce sujet.

Vous parliez de la sensibilité de la population sur la taille des installations de méthanisation. Je vous rejoins : la taille est effectivement l'un des facteurs importants dans l'acceptabilité des projets au niveau des territoires. Il faut avoir une vision claire sur le sujet. À notre niveau, quand on comptabilise le gaz qui rentre, on s'aperçoit que 80 % des projets sont de petites et de moyennes installations de moins de 20 gigawatt-heures (GWh) par an.

Ces projets sont en général portés par cinq ou six agriculteurs. Les très gros projets, s'ils posent des problèmes d'acceptabilité que vous évoquiez, sont peu nombreux, à la différence des petits projets.

Cette dynamique a permis le développement d'une filière industrielle en France, notamment sur la partie filtration, qui conduit les industriels français à exporter à l'étranger. Le modèle français est très regardé, en raison de sa pertinence en termes de variété et du fait qu'il ne met pas « trop » en concurrence certains usages. Autant cela constituait une difficulté au début, autant cela constitue désormais une force pour notre modèle.

Ensuite, sur la partie réseau, le dispositif de droit à l'injection, mis en place mi-2019, à la suite de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGalim), a illustré la volonté du législateur que les développements de réseaux – les canalisations que nous posons tous les jours - se fassent dans un régime financier encadré pour que l'impact sur le consommateur soit le plus pertinent possible. À ce titre, il a confié à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) le soin de contrôler la manière dont l'ensemble des opérateurs de distribution et les transporteurs proposaient aux porteurs de projet la solution technique la mieux adaptée pour les raccorder aux réseaux gaz. En réalité, les coûts affectés à ces réseaux sont très faibles : ils représentent 5 à 7 % de la volumétrie. On se situe à 3,3 milliards d'euros pour capter 80 % du potentiel agricole au plan national.

Sur l'aspect technologique, le plus grand défi n'est pas tant la pose de canalisations, mais le contrôle de la qualité du gaz, voire des gaz (on parle de pyrogazéification et d'hydrogène), ainsi que la fluctuation saisonnière des consommations et des productions. Pour y répondre, on utilise toute la souplesse du dispositif gazier, avec ses capacités de stockage très importantes au plan national.

Le principe du calcul économique, qui fait que chaque porteur de projets se voit affecter une validation financière, consiste à savoir si le réseau investi sur le territoire permet d'entrer dans une équation économique. Sinon, la facture augmente le coût au fur et à mesure qu'on s'éloigne du réseau. La base de calcul a été établie sur le fondement d'une étude réalisée par Solagro, qui a évalué le potentiel agricole avec des hypothèses très prudentes (réchauffement climatique, non-compétition dans les usages...).

Sur le plan pratique, on suit aujourd'hui le rythme voulu par le législateur dans le cadre de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. La trajectoire prévoit un objectif de 10 % de gaz renouvelable en 2030 et on avance très rapidement dans cette direction. Cette forte dynamique a été également amplifiée par l'annonce d'une baisse des tarifs au niveau national, qui a augmenté le nombre des dépôts de dossiers. Cela a d'ailleurs généré une perturbation dans la qualité de l'approche des projets, tant pour nous qu'au niveau des porteurs de projets.

Ensuite, sur la partie réalisation, vous parliez de sécurité. On s'assure de la qualité du gaz en permanence, et l'on suit, au même titre que nos clients consommateurs, l'aspect sécurité des postes d'injection. Nous avons travaillé avec les acteurs de la filière pour créer un label, Qualiméthas, qui permet de vérifier que les installations, au fur et à mesure qu'elles sont mises en place, répondent, au moins pour notre partie à nous, à des critères visant à éviter tout incident. Les incidents passés sont étudiés avec soin.

**Mme Catherine Leboul-Proust, directrice de la stratégie de GRDF.** – En complément, je souhaite vous indiquer qu'en tant qu'opérateur de réseau, nous sommes témoins non seulement de la dynamique opérationnelle de la production, mais aussi des efforts engagés par la filière et les acteurs qui l'entourent pour définir ses conditions de durabilité. Notre rôle va d'ailleurs bien au-delà, puisque nous sommes une entreprise chargée d'une mission de service public. À ce titre, nous avons un engagement à financer et à aider la réalisation de travaux scientifiques destinés à objectiver les réponses à toutes les questions qui se posent sur les impacts environnementaux, l'acceptabilité, etc.

Je formulerais pour commencer plusieurs constats. Ainsi, on observe, depuis deux ou trois ans, un foisonnement de travaux provenant d'acteurs différents, qu'il s'agisse du champ des ONG (WWF France, France nature environnement...) ou de centres d'acteurs de recherche et développement (l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), Arvalis, Solagro). Ces travaux tendent à étudier les questions de l'impact ainsi que des externalités produites par la méthanisation et en dépit de leurs différences, trois points de convergence y apparaissent : nous vous fournirons d'ailleurs une liste complète de ces études et des contacts des personnes qui pourraient venir en discuter avec vous.

Ces points de convergence concernent, tout d'abord, les évaluations de l'impact de la méthanisation en matière de décarbonisation. Plusieurs études ont été réalisées en analyse « cycle de vie », et la dernière, menée selon une méthode validée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), établit une valeur CO<sub>2</sub> de la méthanisation à 44 grammes. Cela en fait un vecteur efficace et immédiat pour décarboner les usages de chauffage par gaz fossile. Cette évaluation a été « étalonnée » selon différentes méthodologies françaises et européennes : les rapports sont accessibles et des experts peuvent venir vous les présenter.

L'autre point qui fait l'objet d'une certaine convergence porte sur l'évaluation des externalités liées à la méthanisation. Vous avez évoqué le fait que le modèle sociétal et territorial, à condition d'être mis en œuvre selon des modalités pratiques durables, peut être vecteur de multiples externalités, qu'elles soient liées aux enjeux d'énergie et de déchets, aux enjeux agricoles ou sociétaux. Trois études ont ainsi évalué l'impact de telles externalités dans une fourchette comprise entre 40 et 70 euros par mégawatt-heure (MGh).

Ces études, en général, reposent sur des résultats, mais s'appuient également sur des observations de terrain. Je voulais ainsi porter à votre connaissance un travail de recherche mené pendant trois ans auprès de plus de 40 sites de méthanisation, pour évaluer l'ensemble de ces impacts. Ce travail passionnant est regroupé sous le label de Méthalaé.

L'ensemble de ces travaux, qui repose sur une évaluation scientifique objective, conclut toujours que la méthanisation doit être conditionnée à un certain nombre de pratiques.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Nous y reviendrons après.

**M. Frédéric Martin.** – Pour conclure, comme je vous l'indiquais, GRDF est gestionnaire d'actifs pour les collectivités locales. On nous demande de décarboner les émissions du gaz naturel, actuellement importé de l'étranger. En 2023-2024, environ huit régions auront ainsi dépassé le stade des 10 %, pour l'usage du gaz renouvelable par les habitations et les petites industries. Les élus mesurent ainsi la baisse de leurs émissions sur leur périmètre. C'est en ce sens que notre rôle consiste à appuyer la politique énergétique.

**M. Édouard Sauvage, directeur général adjoint d'Engie.** –Je souhaite au préalable « rebondir » sur l'intervention de Mme Le Boul-Proust, sur ce que vous avez dit dans votre introduction et sur votre future audition conjointe des ministres de la Transition écologique et de l'agriculture. Dans les débats autour du gaz renouvelable, le fait qu'on nous ramène régulièrement à comparer le prix du gaz renouvelable avec celui du gaz fossile me frappe beaucoup. Or je donne toujours cette image : c'est comme si on comparait le coût de l'eau qui sort d'une station d'épuration, parce qu'on l'a traitée pour éliminer des déchets, avec celui d'une eau puisée dans la nappe phréatique la plus économique que l'on puisse trouver sur la planète avant de la transporter.

La CRE a fait des études pour bien souligner les externalités positives. Mais régulièrement, cette démarche est impactée par la logique de la politique publique de soutien à la méthanisation, qui est d'abord une logique de tarif de rachat. Cette politique touche également le budget d'un ministère. Or ce qui compte, pour nous, est de s'assurer qu'on est bien dans un cycle vertueux et de faire en sorte qu'on s'attache à des pratiques vertueuses en termes de culture intermédiaire à vocation énergétique. C'est l'objet de votre mission.

Comme le disait Mme Le Boul-Proust, le WWF estime que si la méthanisation est bien faite, les résultats sont positifs pour la biodiversité : elle permet ainsi de maintenir le couvert végétal, évite le lessivage des sols, réduit l'usage d'herbicides et d'engrais chimiques. Si elle est mal faite, cela peut amener à répandre du plastique, à l'instar de ce qui se produit avec n'importe quel type de lisier dont on aurait pas bien vérifié les intrants.

Il existe une difficulté complémentaire par rapport aux autres filières : de très nombreux projets de méthanisation sont portés par des groupes d'agriculteurs qui n'en réalisent qu'un dans leur vie. La filière, qui doit être irréprochable, se trouve ainsi confrontée à la question fondamentale de savoir comment on assure un partage de compétences et un retour d'expérience, lorsque surviennent des accidents. Elle doit aussi se demander comment ces retours d'expérience peuvent profiter à tous, dans une logique d'exploitations isolées, et pas quelques grands industriels qui généreraient la totalité ou une partie significative des unités de méthanisation.

La position d'Engie est très claire : la méthanisation, comme d'autres moyens de produire du gaz renouvelable, que ce soient du *power-to-gas*, ou de hydrogène, ou d'autres est indispensable dans une trajectoire d'ambition zéro carbone pour le pays. Elle doit s'inscrire dans une valorisation vertueuse des déchets. Il faut non seulement s'assurer qu'elle se fait avec un coût de réseau optimisé, de façon à ce que la facture pour les clients soit la plus basse possible, mais aussi qu'elle entraîne toute une filière. Engie a souhaité lui-même investir dans des projets de méthanisation avec une ambition : 16 sites sont exploités par une filiale du groupe avec un objectif global de 10 % en part de marché, articulés autour de projets agricoles de taille moyenne bien insérés dans leur territoire et leur environnement.

Les retours d'expérience montrent qu'il est essentiel qu'un projet démarre dans de bonnes conditions avec les habitants. Faute de concertation locale ou d'information suffisante, des riverains peuvent effectivement redouter des odeurs. La réponse de bon sens consiste à dire que le procédé de méthanisation ou de putréfaction à l'intérieur d'une yourte de méthanisation vise justement à capter les gaz et les odeurs. Lorsque le procédé est bien fait, les odeurs sont moindres qu'avec des procédés naturels.

Nous travaillons dans le cadre de stratégies de filières sous l'égide du ministère de l'économie pour aider l'ensemble de la filière à progresser. Nous ne visons pas le zéro défaut

mais nous souhaitons que toute la société soit convaincue que les éléments positifs de la méthanisation vont bien au-delà des quelques éléments négatifs qui peuvent arriver.

Pour avoir visité beaucoup d'installations dans mes précédentes fonctions, je peux vous assurer que, dans l'immense majorité des cas, les projets sont très bien insérés dans leur territoire, parce qu'ils sont portés par des agriculteurs ancrés localement. Engie souhaite s'appuyer sur de tels groupes d'agriculteurs, avec l'ambition à terme, d'utiliser quasiment exclusivement des cultures intermédiaires et d'être bien en-dessous du plafond maximum toujours autorisé des 15 % de cultures dédiées.

Je crois qu'il faudra aller plus loin. Si je prends l'exemple des tarifs de rachat, on s'aperçoit qu'aujourd'hui la grille applicable est directement proportionnelle au coût : il faudrait pouvoir trouver des moyens d'établir des bonus en fonction de la qualité des projets et de leur qualité dans la durée. Il en va ainsi, pour le secteur éolien, des projets participatifs dans lesquels sont impliqués les riverains. Ce genre de piste de réflexion permettrait en quelque sorte de « récompenser la vertu ».

Il ne suffit pas de dire qu'il faut que le tarif corresponde à des niveaux de coûts : cela peut conduire, en effet, à privilégier certains projets parce qu'ils optimisent le tarif et non parce que ce sont les meilleurs. À l'appui de mon propos, j'évoquerais un exemple que j'ai rencontré : celui d'un projet de station d'épuration conçu dans l'objectif de méthaniser ses boues. Le porteur du projet, qui était l'une des deux grandes sociétés bien connues dans ce domaine en France, me disait que l'optimum consisterait à viser un volume qui ne permettrait de traiter que la moitié des boues, parce que c'est celui qui donnerait lieu au meilleur taux de retour sur investissement.

La grille des tarifs de rachat est ainsi faite de telle façon que l'on a intérêt, non pas à être vertueux mais à optimiser ses calculs par rapport à la grille des tarifs. Un travail complémentaire doit être mené à bien, ce qui pourrait favoriser les petits projets, même si, dans certains cas, ce ne sont pas forcément les meilleurs, car ils ne présentent pas toujours les meilleures garanties de sécurité. Le très gros projet ne s'insérera pas dans son territoire, le trop petit pourra peut-être ne pas bien gérer sa sécurité. On est convaincu que l'optimum doit être entre les deux et surtout s'accompagner de bonus spécifiques valorisant des pratiques agricoles vertueuses.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Merci Monsieur. Il faudra par la suite nous expliquer où se situe la limite entre les petits et les grands projets. J'aimerais connaître les curseurs.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Merci pour cette concision et cette précision. Je donne la parole à M. Trouvé.

**M. Thierry Trouvé, directeur général de GRT Gaz.** – Merci Monsieur le rapporteur. Je vais me concentrer sur quatre points dans mon propos liminaire.

Je me propose tout d'abord de reprendre quelques éléments chiffrés sur l'état de la filière. Mon collègue a évoqué la situation des installations raccordées au réseau de GRDF, qui représente une bonne partie, mais pas toute la France. Je souhaite vous fournir une vision d'ensemble de toutes les installations connectées aux réseaux de distribution, ainsi qu'aux deux réseaux de transport. Aujourd'hui, 214 sites sont raccordés à ces différents réseaux dont 80 % sont des sites agricoles, 10 % des sites de stations d'épuration et le reste correspond à de

la valorisation de biodéchets (déchets de collectivités, déchets industriels, récupération de biogaz sur des décharges). Parmi les 80 % de sites agricoles, deux tiers sont des installations dites « autonomes » portées par un exploitant agricole, et un tiers des installations territoriales regroupant plusieurs agriculteurs associés. Les capacités totales de production raccordées représentent environ 4 TWh, soit « un petit » 1 % de la consommation française. Par rapport aux 3 TWh évoqués par mon collègue, vous voyez que les trois quart, voire plus, sont raccordés sur les réseaux de distribution, le reste étant raccordé aux réseaux de transport.

Ce n'est pas anodin car pour nous, industriels, cela constitue les prémices d'une inversion du mode de fonctionnement d'ensemble du système gazier. Le gaz arrive aujourd'hui de loin par des tuyaux (Russie, Qatar), et descend vers les distributions publiques. Avec le développement du biométhane, le gaz est produit localement et va remonter vers les réseaux.

On compte effectivement plus de 1 100 projets de méthanisation. Les 26 TWh correspondants représenteront à terme la consommation d'environ 2,2 millions de ménages, le jour où ils seront raccordés, ce qui n'est pas anodin. Parmi ces projets, on compte beaucoup de petits projets agricoles mais aussi quelques grands projets qui regroupent parfois plusieurs dizaines d'agriculteurs. La répartition géographique est intéressante : le développement est assez marqué dans le Grand Est et les Hauts-de-France, tandis que l'Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont à l'inverse assez en retrait, du fait de leur structure agricole. Ces éléments nous poussent à dire qu'on pourra dépasser l'objectif prévu par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) à l'horizon 2028, et qu'on est en ligne pour respecter l'objectif de la loi, qui est de 10 % de la consommation à l'horizon 2030.

Mon collègue vous a parlé de la filière industrielle, qui est importante, car le chiffre d'affaires ainsi qu'une valeur ajoutée élevés restent en France, contrairement à d'autres filières d'énergie renouvelable. Nous disposons par ailleurs du tissu industriel pour fabriquer ces installations.

Je souhaite aborder un deuxième sujet : les réseaux. Vous avez voté, dans la loi EGalim, le droit au raccordement des installations de production de biométhane. Je vous indique que cela fonctionne bien. S'il y a quelque chose à retenir de ce sujet un peu technique, c'est que, quelle que soit la façon dont les producteurs s'organisent et quel que soit l'endroit où ils s'installent, nous, gestionnaires de réseaux (transport et distribution), travaillons ensemble pour être en mesure de leur proposer les meilleures solutions techniques de raccordement et d'adaptation de nos réseaux, au meilleur coût, sous le contrôle du régulateur. Ces solutions techniques sont nombreuses : nous utilisons par exemple le maillage des réseaux de distribution, qui consiste à connecter des réseaux de distribution entre eux pour permettre un plus grand exutoire. Quand c'est insuffisant, on pose des installations de rebours, qui envoient l'énergie se trouvant sur le réseau de distribution vers le réseau de transport - cela va dans le sens inverse du fonctionnement dont je parlais tout à l'heure. Cela permet d'aller dans d'autres régions, dans les stockages souterrains de gaz et, par là même, de stocker ce gaz pendant l'été et l'utiliser en hiver.

Nous travaillons dans le cadre de concertations publiques organisées sur les territoires. Chaque partie prenante est amenée à s'y exprimer. Nous effectuons actuellement des plans de zonage pour éclairer les porteurs de projets : 190 zonages ont ainsi été préparés par l'ensemble des gestionnaires de réseau, de distribution et de transport, et validés par le régulateur. 100 zones supplémentaires sont en cours d'élaboration. On aura ainsi « quadrillé » l'ensemble du territoire national d'ici un à deux ans. Actuellement, trois installations de

rebours fonctionnent déjà, tandis qu'une demi-douzaine est en construction, et une vingtaine d'autres sont prévues dans les années qui viennent.

Le biométhane constitue donc la seule énergie renouvelable dont la production tout au long de l'année est à peu près constante. Elle fluctue peu, ne serait-ce que parce qu'on peut stocker les intrants. Elle offre des possibilités de stockage quasiment illimitées d'une saison à l'autre. De notre point de vue, cela signifie que le biométhane issu de la méthanisation, avec les autres filières de production de biométhane et d'hydrogène, est un élément clé de la transition énergétique. Il offre une complémentarité idéale avec le vecteur électrique, confronté à la problématique de l'intermittence de la production et à l'absence de solution de stockage de grande capacité.

J'en viens au troisième point de mon propos. Je voudrais ainsi attirer votre attention sur un « angle mort » des dispositifs de soutien au biométhane : il n'existe pratiquement pas de dispositif incitant au développement de la demande. On a beaucoup travaillé sur l'offre (tarifs d'achat, droit au raccordement, production), mais il n'existe quasiment aucun dispositif incitant à utiliser du biométhane, plutôt que du gaz fossile. De notre point de vue, c'est à la fois choquant sur le plan des principes et cela constitue surtout une perte d'opportunité, en termes de développement et de financement de la filière.

Voici quelques exemples, à titre d'illustration. Nous n'avons pas encore réussi - et c'est un combat difficile dont j'ignore si on le gagnera - à faire reconnaître le biométhane comme un élément de chauffage dans les habitations. Le débat sur la réglementation environnementale 2020 (RE2020) montre que le projet Méthaneuf porté par GRDF et la filière n'a pour l'instant pas encore réussi à convaincre.

Deuxième exemple : un industriel qui utiliserait du biométhane plutôt que du gaz fossile pour son processus de production ou son chauffage, ne pourrait pas en faire reconnaître le bénéfice, en termes d'émission de dioxyde de carbone, dû à l'usage du biométhane, dans le système de quotas de CO<sub>2</sub>. Ce n'est pas prévu par la réglementation, et l'on sent même, quand on évoque la question avec l'autorité administrative, qu'elle n'y est pas favorable. Il s'agit, selon nous, d'une aberration de principe. Qui plus est, on se prive d'une opportunité, car certains seraient prêts à payer davantage pour faire valoir qu'ils utilisent du gaz vert. Cela constituerait une source de financement supplémentaire pour le développement de la filière. Dans le domaine de la mobilité, les choses sont comparables : des annonces sur la mobilité lourde ont récemment été faites portant sur des aides pour les poids lourds électriques et à hydrogène, mais rien sur le BioGNV (gaz naturel pour les véhicules renouvelable).

Dernier élément pour illustrer mon propos : la réforme des garanties d'origine a pour effet d'éloigner la production de la consommation et, en particulier, de casser des boucles locales qui auraient pu se mettre en place. Il est en effet très compliqué, pour des collectivités locales, de récupérer les garanties d'origine d'une production locale, de façon à transférer le gaz ainsi produit dans une station-service pour alimenter des véhicules ou chauffer un lotissement. Ce sujet ne semble pas réellement pensé. Lorsqu'on le met sur la table, on se voit opposer cette logique de production.

Dernier point : je souhaite vous dire un mot des filières complémentaires à la méthanisation. Dans votre questionnaire, vous évoquiez la pyrogazéification. La gazéification hydrothermale, elle aussi, apparaît moins mûre que la méthanisation, tout en étant complémentaire par rapport à cette dernière. La pyrogazéification pourrait représenter autour d'1 TWh à horizon 2030. C'est peu par rapport aux 40 dont j'ai parlé implicitement tout à

l'heure avec l'objectif des 10 % de gaz renouvelable, mais c'est une technologie intéressante. Elle permet de traiter des déchets non fermentescibles (déchets de biomasse, de plastique ou de bois B) et, en les chauffant, de faire du gaz. Cette technologie existait au XIXe siècle pour produire du gaz de ville à partir de charbon. Le procédé est aujourd'hui similaire, sauf que les intrants sont du bois ou des déchets non recyclables. De même, la gazéification hydrothermale pourrait représenter 1 TWh à l'horizon 2030. Il s'agit cette fois-ci de traiter des déchets humides, voire des résidus liquides. Elle est complémentaire de la méthanisation pour valoriser des intrants dont le retour au sol serait problématique, ou même pour traiter des digestats de la méthanisation. Cette filière commence à se structurer.

Ces deux filières auraient besoin d'un petit « coup de pouce » des pouvoirs publics destiné à encourager leur développement et leur reconnaissance dans la valorisation des déchets. Je pourrai développer davantage ce point, si vous le souhaitez, tout à l'heure.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Je vous remercie. M. le rapporteur va désormais poser quelques questions, puis nous passerons à celles des sénateurs ici présents et en visio-conférence.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Merci Monsieur le Président. Puisque nous recevons des personnes chargées des infrastructures d'acheminement, je souhaiterais en commencer par là. J'aimerais connaître le coût du raccordement, au kilomètre par exemple. Ce coût n'induit-il pas une taille minimale d'installation, suivant l'endroit où l'on se trouve ? Imaginons par exemple une méthanisation assez isolée, nécessitant de nombreux kilomètres de raccordement : pour avoir un modèle économique qui tienne, n'aura-t-on pas tendance à surdimensionner cette installation pour équilibrer les coûts ? Dans le même ordre d'idées, ce coût de raccordement n'induirait-il pas aussi l'utilisation de davantage de cultures dédiées, puisqu'une certaine rentabilité est attendue.

Par ailleurs, pouvez-vous, les uns et les autres, me donner des précisions sur les montages ? Comment fonctionne ce raccordement, quels sont les coûts induits, comment sont-ils répartis ? Enfin, quand on a de grands linéaires, les raccordements n'affectent-ils pas le bilan carbone de la filière biogaz ? A-t-on calculé l'énergie grise au kilomètre, nécessaire à un raccordement ?

**M. Frédéric Martin.** – À réception des demandes de raccordement, on regarde, tout opérateur confondu, le potentiel sur la zone. Il est tenu compte des sites opérationnels et en projet, en calculant le ratio I/V (investissement / volume produit), qui fait partie de l'arrêté du 28 juin 2019 relatif aux modalités du droit à l'injection.

Plus précisément, le législateur, d'un commun accord avec la CRE, a fixé un seuil du critère I/V de 4700 €/nm<sup>3</sup>/h. Cela signifie que, au-delà de ce seuil, les investissements de réseaux sont trop élevés pour être directement éligibles au dispositif de couverture tarifaire des renforcements et sont pris en charge par le porteur de projets. En-dessous de ce seuil, la partie « renforcement maillage » est prise en charge par le tarif national. Le porteur de projet paie en tout état de cause 100 % de son poste d'injection et bénéficie d'une réfaction de 40 % sur le coût de son raccordement jusqu'à l'artère principale.

D'une façon générale, on constate que 80 % du potentiel agricole mis en évidence dans l'étude Solagro est accessible à moins de 12 km des réseaux existants de gaz. Le raccordement apparaît donc assez aisé à réaliser. Au surplus, le coût pour tirer une canalisation est de l'ordre de 100 euros du mètre (hors cas spécifiques).

Le taux de perte sur l'ensemble du réseau est limité à 0,13 %, pour toutes les canalisations confondues. Le conseil d'administration de GRDF recherche à améliorer encore ce niveau, avec un objectif de -30 % par molécule transportée à échéance de 2030, pour son activité propre.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Vous parlez de perte sur les tuyaux qui fuient, ou les raccordements ?

**M. Frédéric Martin.** – Oui. Par exemple, le centre de Paris est le plus vieux réseau de France. On a des vieilles canalisations.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Ah oui. C'est plus dans la distribution que dans l'alimentation du *pipe*.

**M. Frédéric Martin.** – Oui, on parle bien de cela.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Il faut bien différencier les deux : c'est sur votre réseau, on est bien d'accord.

**M. Frédéric Martin.** – Oui, c'est le bilan carbone de l'activité liée au distributeur.

En ce qui concerne la partie bilan et coût, aujourd'hui, pour l'ensemble des porteurs de projet, le dossier fait l'objet d'une demande auprès des pouvoirs publics, spécifiant la taille et la mesure des intrants. Si le dossier ne respecte pas les critères fixés par le législateur, normalement il « ne passe pas ». Cet agrément n'est pas du ressort de GRDF, qui, en revanche, s'assure de la volumétrie et de la présence des dispositifs de sécurité et de qualité du gaz.

**M. Pierre Cuypers, président.** – J'aurais voulu une réponse précise sur la différence entre grande et petite entreprise de méthanisation.

**M. Édouard Sauvage.** – Je vais vous surprendre. Pour moi, c'est l'un des problèmes du système actuel. Ce que l'on doit considérer comme un petit ou un grand méthaniseur n'est pas la même chose en Seine-et-Marne, en Ille-et-Vilaine, dans les Vosges ou en Pyrénées-Atlantiques, alors même qu'on a établi tout un ensemble de critères qui définissent le même taux où que vous soyez en France et quel que soit le type d'intrant. Parmi les axes de progrès, nous tenons à dire qu'il faut un projet adapté au territoire. J'ai eu la chance d'être invité par un collègue gazier québécois qui m'a fait visiter un méthaniseur. Dans les grandes plaines du Québec, la collectivité est prête à accepter des installations sans aucun rapport, en termes de taille, avec ce qui sera considéré comme acceptable en France. La territorialisation est donc essentielle.

Pour moi, c'est une réponse adaptée à chaque territoire qui doit être faite. *De facto* on ouvre la porte à une prise en compte des spécificités régionales dans cette politique.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Tout est une question d'échelle, si je comprends bien.

**M. Édouard Sauvage.** – Exactement. Vous n'aurez pas les mêmes enjeux, en termes d'acceptabilité, dans les grandes plaines céréalières de la Beauce et dans des petites communes bretonnes.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Je reviens aux cultures dédiées. N'induisent-elles pas, pour avoir un meilleur rendement, d'aller jusqu'à 15 %, c'est-à-dire le plafond ? En outre, une législation peut évoluer : imaginons que ce plafond passe demain à 5 %. Le modèle économique tiendrait-il encore en baissant ce pourcentage ?

**M. Frédéric Martin.** – En tant qu'opérateur de réseau, on ne voit pas cet aspect-là.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Non, je m'en doute bien.

**M. Frédéric Martin.** – En revanche, quand on discute avec les porteurs de projet et que l'on voit les méthaniseurs se monter, l'attention porte plutôt sur la nature de l'activité actuelle, sur la volumétrie des déchets (celle dont je maîtrise la source), si c'est rentable ou pas, s'il faut s'associer avec des collègues agriculteurs aux alentours. Édouard Sauvage l'indiquait : en ce qui concerne la taille des méthaniseurs, sur les 1 100 en cours, 1 000 se situent en-dessous de 30 GWh ; ce sont donc vraiment des projets agricoles locaux. Globalement, on est donc à 90 % des projets en-dessous de 30 GWh et 10 % au-dessus, avec à l'extrême limite 20 projets au-dessus de 100 GWh

**M. Thierry Trouvé.** – Je souhaite compléter ce qu'a dit Frédéric Martin.

Je vais commencer par les cultures dédiées. Nous ne sommes pas des spécialistes, mais il faut avoir en tête qu'elles ont une valeur économique : elles ont un prix de marché et un coût de production, contrairement aux effluents majoritairement utilisés dans ces installations. Certes, certaines cultures dédiées peuvent avoir une valeur énergétique supérieure, mais la balance économique n'est pas forcément évidente. Comme disait M. Martin, quand on discute avec les porteurs de projet, on n'a pas le sentiment que leur obsession consiste à s'orienter vers ce type de culture, pour les raisons que je viens d'indiquer.

Par ailleurs, dans l'esprit de la loi EGalim, le droit au raccordement n'est pas absolu. On ne nous autorisera pas - et nous ne le ferions pas pour des raisons évidentes - à aller chercher une minuscule production isolée à 100 km du réseau. Le régulateur, qui contrôle cela, ne nous le permettrait pas. L'idée consiste à trouver le meilleur schéma, qui réponde à certains critères économiques. Quand ce n'est pas le cas, soit que l'installation soit isolée et ne justifie pas d'installer le réseau, soit qu'elle soit trop lointaine, on attend que d'autres installations arrivent pour former une masse suffisante. Pourquoi ? Parce qu'il s'agit d'obtenir la quantité d'installations de biométhane prévue par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ou par le législateur, sans en faire trois ou quatre fois plus.

Une autre illustration est fournie par le biométhane aujourd'hui non injecté : il existe des endroits où, pour des raisons de taille ou d'éloignement du réseau, la production n'est pas injectée dans le réseau et elle peut être utilisée dans une station-service, par exemple, pour alimenter les véhicules.

Troisième point : le transport d'énergie sous forme de gaz - et ce n'est pas spécifique au biométhane - est cinq à dix fois plus efficace, en termes de coût et de dépense énergétique, que le transport d'électricité. Une installation de production qui injecte sur un réseau lui est connectée. Il y a peu à faire pour que le gaz arrive dans le réseau, et il est ensuite repris. Mieux : le biométhane est consommé sur place, à la différence du gaz naturel qui vient

de loin. Son chemin dans le réseau conduit à ce que l'énergie qu'il dépense pour arriver jusqu'au consommateur soit beaucoup plus faible que le gaz fossile, importé à 100 %.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Vous avez parlé du stockage, et vous avez même évoqué une capacité « illimitée » !

**M. Thierry Trouvé.** – J'ai dit « illimitée », vous avez raison. En France, on est capable de stocker environ un tiers de la consommation annuelle en gaz. Rappelons que l'on consomme dans notre pays autant d'énergie sous forme d'électricité que sous forme de gaz : on sait stocker d'une saison à l'autre un tiers de ces 450 TWh environ. C'est très utile parce que le système gaz fonctionne ainsi : on stocke en été et on déstocke en hiver. Le biométhane peut accéder évidemment au stock de gaz qui existe un peu partout en France.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Vous avez parlé de la gazéification et de la technologie *power-to-gas*. Quel est l'avenir de ces deux filières ?

**M. Thierry Trouvé.** – Nous considérons que le gaz, comme l'autre vecteur énergétique qu'est l'électricité, va se « verdir ». À horizon 2050, nous voyons un système gazier complètement décarboné - à l'image de ce que sera la France. À partir de quelle source le gaz se « verdira » complètement, de notre point de vue ? Tout d'abord, la consommation à l'horizon 2050 aura baissé d'au moins un tiers, notamment en raison des efforts d'efficacité énergétique - qui sont menées à bien depuis des années et qui entraînent déjà une baisse de la consommation. Ensuite, un tiers de la consommation restante sera fourni par des technologies de méthanisation dont nous venons de discuter. On pourrait penser qu'un autre petit tiers pourrait provenir des technologies de gazéification hydrothermale et de pyrogazéification. Le dernier tiers correspondrait à la grande famille des hydrogènes.

En ce qui concerne l'hydrogène, de grandes incertitudes demeurent quant aux technologies de production. Sera-t-il d'origine intégralement renouvelable ? Sera-t-il « bleu » c'est-à-dire produit à partir de technologies neutres en carbone ? Il est trop tôt pour le dire.

Le *power-to-gas* fait partie de ces technologies de production d'hydrogène. Il permet, à partir d'électricité et par électrolyse, d'obtenir du gaz : soit de l'hydrogène que l'on peut injecter en mélangeant dans les réseaux de gaz naturel, soit de l'hydrogène qu'on peut injecter dans un réseau dédié d'hydrogène. Dans nos études, nous travaillons à la conversion d'une partie de notre réseau à l'hydrogène. On a souvent deux canalisations parallèles dans les réseaux de transport. À l'horizon 2040, la consommation de méthane aura baissé suffisamment pour qu'on puisse dédier l'une des deux canalisations au méthane et l'autre au transport d'hydrogène pur. Nous essayons d'autres technologies, sur le démonstrateur Jupiter 1000 à Fos-sur-Mer, qui consistent à mélanger l'hydrogène produit par le *power-to-gas* avec du CO<sub>2</sub> fatal, récupéré sur une installation agricole ou industrielle, pour refaire du méthane de synthèse, qui est injecté sans difficulté en mélange avec le reste du gaz.

Ces technologies sont très intéressantes. Il a été suffisamment dit que l'hydrogène était un chaînon manquant de la transition énergétique. On voit au fond la complémentarité de ces technologies pour « verdir » l'ensemble du réseau gazier et faire en sorte qu'à terme le système électrique contienne plus de renouvelable qu'aujourd'hui. Le système gazier serait complémentaire de l'électrique et pourrait venir à son secours, notamment dans les périodes de pointe de froid, puisque nous savons stocker ces grandes quantités d'énergie.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Si je comprends bien, dans les raccordements que vous faites, un tuyau peut servir de la même manière au CH<sub>4</sub> (méthane) qu'au H<sub>2</sub> (dihydrogène). Ce sont les mêmes tuyaux ?

**M. Thierry Trouvé.** – Oui. Je n'ai pas parlé des tuyaux de raccordement, puisque les installations de biométhane qu'on fait aujourd'hui ont vocation à rester. Le gisement est par définition infini, sauf à ce que l'agriculture disparaisse de notre pays. Je parlais plutôt des réseaux habituels de transport. Cela ne se fait pas en un « claquement de doigt », et certaines précautions doivent être prises. Les problèmes technologiques sont de nature différente, selon que l'on se trouve sur un réseau de distribution en polyéthylène (plastique) ou des réseaux de transport en acier.

Mais dans tous les cas, il y a des solutions. Je laisserai mon collègue de la distribution en parler pour les expérimentations que GRDF a menées. Nous travaillons avec d'autres transporteurs européens qui ont les mêmes recherches que nous et nous sommes confiants sur la capacité de convertir nos tuyaux du méthane en l'hydrogène. Cela a été fait par nos collègues aux Pays-Bas il y a quelques années sur un tuyau à Rotterdam et cela fonctionne très bien. Nous-mêmes avons un projet pilote de conversion de 70 km de canalisations existantes à 100 % d'hydrogène, situé à la frontière entre l'Allemagne, la France et le Luxembourg, au niveau de la Moselle et de la Sarre.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Le stockage se fait-il dans des gouffres, ou dans des réservoirs ?

**M. Thierry Trouvé.** – Le stockage dont j'ai parlé est souterrain : il se fait soit dans des formations géologiques qui permettent de stocker sous une bulle d'eau le gaz, emprisonné dans une roche mère, comme c'est le cas dans un gisement finalement, soit, pour les stockages dans le Sud-Est de la France, par le biais de cavités salines, qu'on a creusées dans une couche de sel avec de l'eau - dont on a remonté la saumure - et qui sont ensuite remplies de gaz. Cela se fait à des pressions importantes, et ce sont des cavités de grande taille.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Ce sont même des idées pour stocker du dioxyde de carbone, au cas où.

**M. Thierry Trouvé.** – Oui, éventuellement, et puis de l'hydrogène. Ces stockages, en particulier ceux en cavités salines, peuvent être reconvertis à l'hydrogène.

Si vous me permettez, je veux dire quelque chose qui me tient à cœur : nous vivons la troisième révolution du gaz. La première reposait sur le gaz de ville, que l'on produisait à partir du charbon. Le gaz était composé d'hydrogène et de méthane. Est venu ensuite le gaz naturel qu'on cherchait, comme le pétrole, dans des gisements : c'était du méthane. Désormais, dans cette troisième révolution, nous travaillons de nouveau sur ces fameux gaz, dont j'ai parlé, et qu'on va produire comme au XIX<sup>e</sup> siècle : ils seront composés, soit purs, soit en mélange de méthane et d'hydrogène. L'histoire se répète avec des technologies qu'on va rechercher, notamment la pyrogazéification.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – C'est là que l'on voit l'ambivalence du terme de « naturel » pour le gaz. Ma dernière question porte sur les tarifs de soutien : qu'en pensez-vous ? Sont-ils à la hauteur ? Sur combien de temps doit-on envisager un retour sur investissement pour un méthaniseur ?

**M. Édouard Sauvage.** – C'est perfectible. Même si la durée des tarifs de soutien dans les renouvelables électriques est plutôt de 20 ans, on pense que la durée de 15 ans est plutôt bonne. De manière générale, s'orienter vers des amortissements d'installation plus rapides est plutôt positif. On doit faire une distinction entre les projets qui ont besoin de visibilité avec les tarifs de rachat, et d'autres qui répondraient à des appels d'offre.

On a plus d'interrogations sur le système d'ajustement un peu automatique des tarifs de rachat : cela fait perdre de la visibilité aux porteurs de projet. Engie est le premier opérateur de renouvelable électrique en France, aussi bien en éolien terrestre qu'en solaire. Et j'insiste : dans le domaine, les grandes entreprises savent s'adapter à un système où les tarifs seront plus ou moins élevés en fonction de la PPE, mais, en revanche, les agriculteurs ne font qu'un projet dans leur vie. Ne leur permettre de connaître le tarif applicable, qui dépend de notre position dans la trajectoire PPE, qu'après avoir lancé le projet et obtenu le statut d'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), c'est inadapté à la cible visée. On veut, en effet, jouer sur la complémentarité : non seulement produire du gaz renouvelable, mais aussi soutenir une agriculture durable.

Je rappelle que, dans les bilans d'émission de gaz à effet de serre, l'agriculture est un enjeu majeur de décarbonation. La méthanisation constitue une des manières, pour l'agriculture, de se décarboner. Christiane Lambert a tout à fait raison lorsqu'elle dit que l'on « se tirerait une balle dans le pied » si on imposait des contraintes à l'agriculture française tout en continuant à importer des produits agricoles qui viennent de pays qui n'ont pas ces contraintes. C'est tout l'intérêt d'aider les agriculteurs : on pense que ce système est peu adapté, et d'autant moins que la trajectoire PPE n'est pas en ligne avec ce qu'il faut faire. Elle pose des objectifs en 2028 qui se situent à la moitié de l'ambition demandée par le Parlement pour 2030. C'est totalement « hors des clous ». De plus, l'objectif de 10 % de gaz renouvelable en 2030, comparé à l'ambition de 100 % en 2050, nous engage sur une mauvaise trajectoire.

C'est paradoxal, car on a deux fois plus de projets que cette trajectoire. La réalité des projets correspond à cette cible ultime qui consiste à décarboner et à valoriser la totalité du potentiel de méthanisation agricole. L'Ademe, Solagro et l'Inrae s'accordent pour évaluer ce potentiel à 100 à 150 TWh : il faudra l'exploiter d'ici 2050. Faisons-le en donnant de la visibilité et en se mettant sur une trajectoire de croissance régulière. Nous avons trouvé très regrettable la logique qui a conduit les tarifs à chuter brutalement en novembre 2020 : cela a entraîné un emballement des porteurs de projet, qui se sont dépêchés d'arriver avant que le guichet ne ferme, et a généré pour la filière un *stop-and-go* mauvais pour tout le monde. Il faut plutôt en passer par une logique de réduction progressive de soutien, qui serait la seule efficace, parce que cette filière, au fur et à mesure de son développement, va voir baisser ses coûts.

N'en attendons toutefois pas trop. La filière va certes s'améliorer dans son procédé industriel et en termes de sécurité grâce aux retours d'expérience. Mais, après que les premiers pionniers ont tenté la méthanisation par injection en Seine-et-Marne avec des installations correctes et bien installées, les projets de demain, seront plus difficiles, car implantés progressivement dans des zones agricoles un peu moins fertiles. Dès lors, le contenu méthanogène de leurs déchets sera probablement moins riche. Il se passera la même chose que pour l'éolien : si on retire l'éolien offshore, on s'aperçoit que les tarifs de rachat ne descendent plus. Les gens sont rationnels et ont installé les premières éoliennes où il y avait le plus de vent. Ensuite, bien que les technologies s'améliorent, on est obligé d'aller à des

endroits moins ventés. Il en va de même pour la méthanisation : le progrès technologique ne fait que compenser le fait qu'on aille dans des zones moins fertiles.

Il faudra être cohérent : si on veut décarboner, il convient de développer le potentiel de valorisation des déchets agricoles et de réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture. Cela ne peut se faire que par un soutien public. Et je rejoins Thierry Trouvé : il est dommage qu'on ne rajoute pas des soutiens publics à certains consommateurs. Quand GRDF, dont j'étais à l'époque directeur général, a lancé le projet Méthaneuf, des promoteurs immobiliers valorisaient le fait de négocier un contrat d'achat de gaz avec un agriculteur des environs, car des clients trouvaient cela positif. De notre point de vue, il est donc complètement absurde de ne pas cumuler soutiens publics à la production payés par le contribuable, et incitations à des consommateurs qui souhaitent être vertueux et sont prêts à payer plus cher. Certains fournisseurs d'électricité, dont je ne ferai pas la publicité, se conforment à cette logique, consistant à vendre l'électricité plus cher, tout en garantissant qu'elle est produite d'une certaine manière. C'est là qu'une liberté doit être laissée aux différents acteurs de marché pour promouvoir ce type de produit.

**M. Patrick Chauvet.** – Merci de votre présence et de vos interventions. J'aurais quelques questions.

Je m'interroge sur la place accordée à des unités plus autonomes. Celles-ci auraient comme intrants des effluents d'élevage, des cultures intermédiaires et peut-être d'autres cultures. En grande majorité, elles génèreraient moins d'épandage et donc moins de transport. Elles poseraient moins de question d'acceptation de la population locale. Est-ce un modèle qu'on peut imaginer sur nos territoires ? Si oui, j'y vois un outil d'aménagement du territoire pour pérenniser l'agriculture et l'élevage. C'est ma première question.

Par ailleurs, trois éléments fondent la rentabilité d'une unité de méthanisation. Premièrement : le potentiel méthanogène des intrants. On peut « dériver » pour aller chercher le plus méthanogène et le plus rentable : finalement le minerai qu'est l'effluent d'élevage se placera en second rang, ce qui nous fait passer à côté de l'intérêt général et du volet économique et aménagement du territoire. Deuxièmement : le prix de rachat. Je voudrais rappeler ce qui s'est passé dans le solaire : à un moment donné on a baissé le prix de rachat et donc la subvention, et, comme par hasard, les prix des panneaux ont baissé d'autant. La rentabilité est toujours la même : votre investissement à amortir est moindre, vous avez un prix de rachat moindre, et c'est plus efficient. Est-on à la veille de la démocratisation des coûts d'investissements pour la méthanisation ? J'ai vu des coûts de génie civil qui me surprenaient. On me dit que c'est le début et que la filière n'est pas mature. Si on a des coûts trop élevés à l'investissement, il faut des prix de rachats « musclés ». Y a-t-il une optimisation qui va se faire au fil du développement ? Enfin, on voit bien qu'en réinjection, tous les territoires ne sont pas égaux, parce qu'il faut avoir du réseau. La méthanisation agricole se situera plutôt en zone périurbaine, là où on a du réseau et là où on a de la consommation - soit industrielle soit par l'habitat - et les territoires les plus retirés vont encore « passer à côté ». Y a-t-il d'autres alternatives au transport ? Pour la mobilité, on peut avoir un débouché et c'est l'une des alternatives. Mais le gaz se transporte en citerne aussi : je pense à quelques communes rurales qui avaient développé des réseaux de gaz alimentés de cette façon.

**M. Olivier Rietmann.** – Je vais faire au plus court. Je suis sénateur de la Haute-Saône. En France, l'objectif est fixé à 10 % de gaz « propre » utilisé d'ici 2030. La Haute-Saône aura certainement atteint les 50 % en 2023.

Je me pose une question. Vous avez évoqué tout à l'heure, Monsieur Trouvé, la réglementation thermique RT2020. Son application va supprimer l'installation de chaudières au gaz dans les constructions nouvelles d'ici quelques années. Quel en sera l'impact sur la production de gaz ? Il n'y a pas, en effet, de distinction aujourd'hui entre le gaz propre et le gaz issu d'autres productions. Cela pose la question de la montée en puissance de la production de gaz au niveau français, et notamment sur les secteurs ruraux comme les nôtres. Cela peut-il avoir une influence sur les deux cas de méthanisation - en production de gaz en injection, ou en production électrique par cogénération ? Ne vaudrait-il pas mieux s'orienter vers de la production électrique plutôt que de la production de gaz ? Trouvera-t-on d'autres débouchés à la méthanisation, pour pallier cette absence d'utilisation du gaz dans les systèmes de chauffage des constructions nouvelles ?

**Mme Angèle Prévile.** – Je suis sénatrice du Lot. Je me réjouis de voir que, parmi les méthaniseurs qui s'installent maintenant, il n'y en ait pas de gros comme dans mon département : on y fait venir par camion des déchets pour les faire rentrer dans ces installations. Il est plutôt vertueux d'aller vers les petits méthaniseurs.

Je veux parler de la stratégie et de la trajectoire, qui est celle d'une croissance régulière pour tendre vers 100 % de gaz renouvelable en 2050, et les 10 % visiblement atteignables en 2030. L'impact qu'aura sur les territoires l'installation de tous les méthaniseurs envisagés a-t-il été prise en compte ? Cela correspondra à une croissance massive. Cela a-t-il été évalué, avec tous les intrants nécessaires ?

Sur la stratégie nationale bas carbone, il me semble qu'on va avoir une conversion vers l'hydrogène. L'hydrogène, quand il est brûlé, ne produit pas de dioxyde de carbone, donc ce n'est pas du tout la même qualité de gaz. Le biométhane ne serait donc qu'une solution intermédiaire, un « passage vers » un autre équilibre, à base d'hydrogène.

Vous avez également parlé de conversion des réseaux. Quel en est le coût ? Est-il important ? Le gaz hydrogène est beaucoup plus léger, et donc sur les fuites, cela pose un problème technique plus important que sur le méthane.

Enfin, sur la pyrogazéification : elle est peut-être vertueuse car elle valorise les déchets, mais il s'agit d'une technique de production de gaz consommatrice d'énergie.

**M. Frédéric Martin.** – Je réponds d'abord à la première question, portant sur le fait de savoir si la petite méthanisation est possible. Oui : sur les 1 100 projets, 250 font moins de 10 GWh. Parmi eux, une grande partie ne concerne qu'une exploitation agricole. Cependant, lorsque l'exploitation agricole est loin du réseau, il ne faut pas forcément chercher l'injection : si la cogénération est plus pertinente, il n'y a pas de sujet. Le dispositif mis en place par la CRE est là pour garantir que l'économie globale de la méthanisation par injection reste pérenne et durable, et surtout soutenable pour le consommateur final.

Les externalités positives, en termes d'emplois, sont impressionnantes. On estime en 2021 qu'environ 7 000 personnes travaillent de manière directe ou indirecte dans la méthanisation. On était à 4 000 en 2018, et on est sur une trajectoire de 50 000 emplois en 2030.

Sur les coûts de réalisation, j'ai une double réaction. La filière travaille sur la baisse des coûts : comme tout industriel, lorsque l'on veut vendre un produit, on cherche à les placer et à baisser les coûts. En tant que partenaire de ces porteurs de projet et gestionnaire

d'actifs des collectivités, ne serait-ce que sur le poste d'injection, on a baissé en moins de cinq ans de 20 % le coût de ce dernier.

Sur le génie civil, je ne dispose pas des données que vous avez, mais je vois plutôt que ce sont des entreprises locales qui interviennent.

Sur la partie « filtration », j'observe des systèmes qui s'améliorent. Je ne sais pas si les coûts baissent de manière aussi drastique, mais je constate que le niveau de qualité et de sécurité des installations augmente fortement. En revanche, quand vous créez une bulle en annonçant que les tarifs doivent baisser de 30 %, les entreprises se retrouvent alors avec une multitude de demandeurs, ce qui ne fait pas baisser les coûts. On parlait de dispositif de soutien : c'est vrai que l'enveloppe mal fixée par l'État (par rapport à l'objectif des 10 % de gaz naturel) sera consommée *grosso modo* en 2025. Il est important de prendre un dispositif relais qui nous donne de la trajectoire jusqu'en 2050. La trajectoire actuelle revient à 3 ou 4 TWh par an, et quand vous multipliez par le nombre d'années, on arrive tout naturellement à la méthanisation et le potentiel offert par le foncier agricole français, sans détournement de l'usage alimentaire.

Il est important de donner cette visibilité-là. Les industriels et les agriculteurs n'auront pas cette pression, et ensuite la régulation du prix se fera par des appels d'offre progressifs qui feront baisser les coûts. Un deuxième critère est important : le dispositif des pouvoirs publics doit prévoir, dans la durée, de relayer les coûts des porteurs de projets arrivant en fin de contrat d'achat. En effet, une fois que votre installation ne sera plus soutenue par l'État, vous aurez une installation qui aura été amortie sur quinze ans, alors que le réseau gaz des collectivités a une durée de vie de cent ans. Vos dépenses d'investissement sont alors amorties, le réseau raccordé, le génie civil est fait : avec une petite remise à niveau d'ajustement à effectuer, globalement, votre installation peut repartir tranquillement pour quinze ans.

**M. Thierry Trouvé.** – Je veux dire un mot de l'impact de la réglementation environnementale de 2020 sur les débouchés de gaz. À peine 1 % du gaz consommé en France est renouvelable. Il y a donc encore 99 % de gaz à convertir dans les usages actuels (habitations, chauffage, industrie, mobilité). La problématique de débouché du gaz renouvelable mérite d'être approfondie, à défaut ce serait une perte d'opportunité. Comme le disait Édouard Sauvage, Méthaneuf permet de chercher des financements qui, sinon, n'existeraient pas : des promoteurs sont prêts à mettre de l'argent pour financer des installations nouvelles de biométhane, et on voudrait s'en priver pour des raisons qu'on n'a pas encore bien comprises.

Sur la question du méthane face à l'hydrogène, vous disiez, Madame la Sénatrice, que le biométhane consacrerait une espèce de transition avant l'hydrogène qui, quand on l'utilise, n'émet pas de CO<sub>2</sub>. Mais il faut regarder l'ensemble de la chaîne. Si vous prenez un taxi qui fonctionne à l'hydrogène à Paris, certes vous ne verrez pas de CO<sub>2</sub> partir du pot d'échappement. Mais l'hydrogène qu'on met dedans, lui, a été produit avec du gaz naturel fossile, ce qui, à ce moment-là, a émis du CO<sub>2</sub>. À l'inverse, si vous prenez un moyen de transport comme un bus de la RATP fonctionnant au biométhane, vous verrez du CO<sub>2</sub> qui part du pot d'échappement, mais ce carbone a été capté l'année précédente dans la culture qui a poussé et qu'on a mise dans le méthaniseur. C'est pour cela que l'on dit qu'il est neutre en carbone, car on est sur un cycle court. Il faut donc bien regarder les choses en analyse de cycle de vie. L'hydrogène est très bien si on le produit avec des moyens neutres en carbone,

mais à terme, ce n'est pas le biométhane qui va laisser sa place à l'hydrogène. On aura plutôt une complémentarité entre les deux.

Sur le coût de la conversion des réseaux, je ne peux encore vous donner de chiffre, même si on travaille dessus et que l'on mène différentes actions de recherche. Selon nous, on devrait pouvoir utiliser un bon nombre de canalisations d'acier existantes, moyennant quelques précautions, notamment une baisse de la pression d'exploitation. Il faudra sans doute changer des vannes : c'est d'ailleurs pour cela qu'on fait ce projet dont je parlais tout à l'heure à la frontière de l'Allemagne et du Luxembourg, pour avoir des coûts de référence.

Il est sûr que cela coûtera deux à quatre fois plus cher, si on doit faire de l'hydrogène à la fin, de transporter de l'énergie sous forme d'électricité que sous forme d'hydrogène dans un réseau neuf. Si c'est un réseau existant, c'est entre les deux. On a intérêt à transporter l'énergie sous forme d'hydrogène, et la réutilisation des réseaux existants est moins chère que d'utiliser un réseau neuf, mais on ne dispose pas encore de coût de référence disponible.

Vous avez dit qu'il fallait beaucoup d'énergie pour chauffer dans le cadre de la pyrogazéification et vous avez raison. C'est une énergie fatale : si ce sont des déchets, l'énergie aurait été perdue pour produire ce méthane, même s'il faut initier la réaction. Nous travaillons aussi sur la question du coût, qu'il faut optimiser pour avoir une production économique abordable.

Plusieurs questions ont été posées sur les intrants. Si vous le permettez, Monsieur le rapporteur, mon collègue Anthony Mazzenga, qui est directeur des gaz renouvelables à GRT Gaz peut apporter quelques éléments complémentaires.

**M. Anthony Mazzenga, directeur des gaz renouvelables de GRT Gaz.** – Le potentiel de la méthanisation, tel qu'il apparaît dans la stratégie nationale bas carbone, est situé à 140 TWh, à horizon 2050, de biométhane issu de la méthanisation. Il a été évalué par Solagro pour le compte de l'Ademe, territoire par territoire et à la maille du canton. Les pratiques de culture ainsi que les biodéchets générés par les collectivités et les entreprises ont été analysés, selon un travail très fin. Le chiffre de 140 TWh est obtenu sans culture dédiée, c'est-à-dire en mobilisant les biodéchets, ou encore les cultures intermédiaires qui ne font pas concurrence à l'alimentation humaine.

Au-delà de ces études théoriques, on retrouve ce potentiel sur le terrain. Lorsque l'on met en œuvre le droit à l'injection avec nos collègues opérateurs de distribution, on fait des concertations locales sur le potentiel méthanisable, et on utilise les potentiels - canton par canton - mesurés par Solagro. Lors de ces concertations avec les chambres d'agriculture et les collectivités, on constate qu'ils reflètent bien ce qui se passe sur le terrain. Ces potentiels sont donc tout à fait concrets.

Cela se reflète aussi au niveau des intrants. Nous ne sommes pas spécialistes, en tant qu'opérateurs de réseau, de ce que mettent les producteurs dans leurs méthaniseurs, mais les agriculteurs et la FNSEA nous disent que, sur les 15 % autorisées, moins d'1 % des intrants dans les méthaniseurs sont des cultures dédiées. En effet, les cultures dédiées ont de la valeur : il y a un prix mondial du blé. Si vous en mettez dans le méthaniseur, vous ne pourrez pas le vendre, et cela vous coûte. De l'autre côté, avec le tarif d'achat, vous n'aurez pas de prime, contrairement à des effluents (lisiers, fumiers). Cela vous coûte d'un côté et cela vous

rapporte moins de l'autre. Cela produit certes plus de méthane, mais quelques garde-fous permettent de limiter fortement les cultures dédiées.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Il est intéressant de penser que la biomasse n'est pas un déchet, mais un produit.

**M. Édouard Sauvage.** – En complément, j'apporte deux éléments.

Peut-on mélanger l'hydrogène et du méthane ? Oui. Une expérience a été faite en partenariat avec GRDF, Engie et d'autres, à Cappelle-la-Grande, près de Dunkerque, où tout un quartier neuf a été alimenté par un mélange de 80 % de méthane et 20 % d'hydrogène. Cela ne pose aucun problème : ni pour le réseau, ni pour la chaudière, ni pour la gazinière. Cela dit, il est important d'anticiper : à court terme, faire ces mélanges ne présente pas d'intérêt car chaque gaz - hydrogène et biométhane - a plus de valeur séparément que quand vous les mélangez. En revanche, dans tous les scénarios, à partir de 2040, on peut penser qu'il y aura des productions d'hydrogène vert locales un peu fatales, où le plus simple sera de l'injecter dans les réseaux existants de méthane et de faire ce mélange. Des équipes doivent travailler, et il faut s'assurer que d'ores et déjà les chaudières qu'on installe pourront l'accepter. De notre point de vue, cela ne devrait pas poser de problème technologique, mais du moins pourrait-il y avoir une réglementation intelligente pour s'assurer que tous les matériels, sur l'ensemble de la chaîne, pourront le faire en toute sécurité. Notre analyse est que jusqu'à 20 % il n'y a pas de problème de sécurité. Ce n'est pas tant dû au fait que l'hydrogène est plus léger que le méthane, mais aux caractéristiques de l'hydrogène : ses conditions d'inflammation et d'explosivité, beaucoup plus larges, en font un gaz plus difficile à maîtriser que le méthane.

Dernier point : est-on obligé de se raccorder au réseau ? On a toujours la solution de passer à l'électrification, mais on peut aussi porter. Des textes prévoient que le producteur amène une citerne, et aille injecter, soit directement dans une station-service ou chez un client qui l'utiliserait, soit sur un point d'injection du réseau un peu plus tard. Un projet existe déjà où le gaz est produit, liquéfié et transporté toutes les 24 heures sur un point d'injection dans le réseau. C'est tout à fait possible, et c'est tout l'intérêt de cette concertation faite localement, et de tous les investissements contrôlés par le régulateur.

Globalement ces choses se font, et les tarifs approuvés par le régulateur pour GRT Gaz, GRDF et Teréga le montrent, en maintenant un coût unitaire pour le client en baisse. Il est aussi important, quand on réfléchit au coût de la décarbonation, de bien intégrer le coût de production et les coûts de réseau. Effectivement, l'équation pour le réseau de gaz repose sur l'idée que tous ces investissements destinés à accueillir ces gaz renouvelables se feront sur une enveloppe de coût stable, voire en baisse dans le futur, par le biais de la productivité faite sur toute l'attractivité du gestionnaire de réseau. On sait pourtant que, dans les réseaux électriques, l'arrivée des renouvelables amène à une très forte hausse des coûts des réseaux électriques et donc de la facture finale pour le client en électricité.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Je vais être très bref car les réponses ont été apportées au cours du débat.

J'ai une question quand même à propos des cultures dédiées. J'ai pris note des éléments avancés sur l'équilibre économique, et jusqu'où on pouvait descendre sous le maximum de 15 % pour avoir cet équilibre. Ma question était plutôt technique : jusqu'où peut-on descendre pour avoir un méthaniseur qui fonctionne ? J'ai entendu tout à l'heure

qu'on avait 1 % de cultures dédiées dans les méthaniseurs. J'ai un peu de peine à le croire pour les exemples que je connais - pas assez bien toutefois pour argumenter ce soir. Un méthaniseur peut-il vraiment marcher sans culture végétale dédiée ?

**M. Frédéric Martin.** – Je ne suis pas spécialiste de tous les entrants, mais je suis persuadé que des méthaniseurs fonctionnent sans cultures dédiées.

**Mme Catherine Leboul-Proust.** – Je pense qu'il faut vraiment distinguer ce qu'on met derrière le mot « culture dédiée » de ce qu'on met derrière le mot « CIVE ». Ces dernières reposent sur un espace de temps entre deux cultures principales, travaillé par les agriculteurs pour planter et faire travailler le sol, le protéger, éviter les lessivages. Elles n'ont aucun rapport avec les cultures dédiées. De ce qu'on entend de la part des acteurs agricoles, le modèle est construit sur ces CIVE.

**M. Édouard Sauvage.** – Si je puis me permettre, c'est peut-être une question de vocabulaire. Ce n'est pas parce qu'il ne s'agit pas d'une culture dédiée, que le méthaniseur ne va pas préempter la récolte concernée et faire une stratégie d'intrants. Une culture intermédiaire ne s'appelle pas, dans le jargon, une culture dédiée au sens où la terre est utilisée pour de la culture alimentaire et des cultures intermédiaires. Une culture dédiée consiste à utiliser ses hectares uniquement de façon à ce que le produit de terre, en permanence, alimente un méthaniseur. Cela a été fait en Allemagne, mais ce n'est pas possible en France. Une fois que vous avez un méthaniseur, vous discutez avec toutes les installations autour de vous, d'où le fait que beaucoup d'agriculteurs se mettent en commun. Ils s'accordent pour que leurs cultures intermédiaires aillent systématiquement dans ce méthaniseur, dans le cadre d'un plan d'approvisionnement. Ce n'est pas ce que l'on appelle une culture dédiée : ce terme désigne des situations où la terre sert exclusivement à alimenter un méthaniseur et pas du tout à produire des aliments ou nourrir du bétail.

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Je souhaite simplement dire que, lorsque j'ai dû refaire une station d'épuration, on a exigé la mise en place d'un digesteur pour récupérer le méthane des boues de la station d'épuration. On va même plus loin : avec les terres polluées autour de Metaleurop, on va planter du miscanthus, ou « herbe à éléphant », pour alimenter un réseau de chaleur pour les agriculteurs avec leurs serres. Il y a aussi une piscine dans le secteur. L'avantage du miscanthus consiste en ce que le plomb et le mercure dans le sol restent bloqués dans le rhizome et ne remontent pas dans la tige qui va ensuite dans le méthaniseur.

**M. Édouard Sauvage.** – On est d'accord qu'à cet endroit vous ne pouvez pas faire de culture alimentaire ?

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Si, parce que malheureusement les services de l'État ont interdit toute culture alimentaire, sauf la betterave à sucre, ce qui est une totale ineptie.

**M. Thierry Trouvé.** – Chaque méthaniseur est un cas particulier. La question de savoir s'il peut fonctionner avec ou sans culture particulière dépend de ce qu'on met dedans et de la région dans laquelle il est implanté : est-ce une région d'élevage ? Cela dépend des types d'intrants : va-t-il prendre des pulpes de betterave ? Cela dépend aussi du moment de l'année. Selon ce moment, les intrants, même à un endroit donné, ne sont pas les mêmes. L'exploitant de l'installation optimise en permanence ces différents intrants pour obtenir une production à peu près stable.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Cela répond à la question de tout à l’heure : il n’y a pas de petit ou grand méthaniseur, chaque méthaniseur est particulier. Donc il faut arrêter de dire qu’il y a des petits et des gros.

Juste une dernière question, puisque vous venez de tirer, Monsieur, une conclusion qui me va bien : est-ce que l’État respecte ses engagements ?

**M. Édouard Sauvage.** – Objectivement, pour l’instant, oui. Les contrats déjà signés n’ont pas été remis en cause. Après, toutes les installations sont des installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE) : elles doivent respecter les règles associées. La réglementation, au vu de retours d’expérience pourrait-elle être « durcie » ? Pour moi, il n’est pas choquant que l’État soit conduit à faire évoluer la réglementation pour améliorer toujours plus la sécurité. Les tarifs sont stabilisés, mais, avec la PPE, ils ne sont pas à la hauteur des ambitions voulues par le législateur de 10 % de gaz renouvelable en 2030. On n’est pas sur cette trajectoire, et c’est d’autant plus dommage que le potentiel nous le permettrait.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Nous sommes là pour faire des propositions à l’issue de cette mission d’information.

**Mme Catherine Le Boul-Proust.** – Au-delà de l’enjeu de volume, je pense qu’il y a un manque de temps, plus qu’un manquement au regard de la tenue d’engagement. La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat avait introduit une disposition, qui ne s’est pas encore traduite dans les faits : le Parlement avait demandé au Gouvernement de présenter un rapport pour témoigner de la façon dont les services rendus à l’environnement par la méthanisation (ou externalités positives) étaient intégrés dans les mécanismes de soutien. Cela reste une question, très importante : si on allait jusqu’au bout de cette orientation, cela donnerait un signal d’encouragement qui pourrait pousser sur le terrain à des bonnes pratiques en matière d’externalités positives. Des travaux ont été réalisés sur le sujet, une mission interministérielle a été constituée, dont le rapport n’a pas été rendu public. Cette traduction de la valorisation des services rendus à l’environnement par la méthanisation dans les mécanismes de soutien n’est pas encore faite. C’est en tout cas un point d’attention par rapport à toutes les questions posées sur la façon d’encourager le développement d’un modèle durable de méthanisation.

**M. Frédéric Martin.** – En complément, la CRE a constitué un groupe de travail, qui a estimé dans une fourchette de 40 et 70 euros, ce que représentaient l’ensemble de ces externalités positives. Lorsqu’on le ramène au coût d’énergie fossile et que l’on rajoute ces externalités, on arrive quasiment à l’objectif ciblé de prix. L’enjeu n’est pas uniquement celui de la taille : il en va de la valorisation de l’ensemble de l’apport de cette technologie, mais surtout de l’usage de l’ensemble de ces déchets, quels qu’ils soient, pour l’ensemble de la collectivité et de la Nation.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Merci beaucoup. Monsieur le rapporteur, voulez-vous faire un mot de conclusion ?

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – En conclusion, je pense qu’une fois de plus, nous avons beaucoup appris au cours de cette audition fructueuse. Quelques questions supplémentaires auraient été bienvenues, mais il faut savoir s’arrêter ! On attend vos contributions écrites, et si jamais il nous venait de nouvelles questions, on se permettrait de vous les envoyer pour avoir des compléments. Il est vrai que vous avez apporté de

nombreuses réponses. Certains éléments n'étaient pas intuitifs, comme le fait que, pour la même quantité d'énergie, le transport d'électricité est beaucoup plus coûteux que le transport de gaz. Lorsqu'on voit ces gros tuyaux, on peut, en effet, se dire qu'il est beaucoup moins cher de transporter de l'électricité. Je serais intéressé d'ailleurs de connaître le différentiel de coût au MWh.

Je tiens encore à vous remercier de vos réponses.

**M. Pierre Cuypers, président.** – On a combien de kilomètres de tuyaux de gaz en France ?

**M. Frédéric Martin.** – Un peu plus de 200 000 km de réseau de distribution. Pour clarifier : pour couvrir la totalité du potentiel dont on parle, il faudra 5 % de linéaire en plus, en zone périurbaine.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Oui, on a bien compris que c'était une histoire de zone.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Merci Messieurs, merci Madame, merci chers collègues d'être venus nombreux. La prochaine réunion aura lieu le 30 mars.

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

*La réunion est close à 18 h 10.*



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

**Jeudi 18 mars 2021**

- Présidence de M. Jean Hingray, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

### **Audition de M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire**

**M. Jean Hingray, président.** – Nous recevons aujourd'hui Monsieur Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale. Il est accompagné par Monsieur Christophe Géhin, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales. Je vous propose de commencer sans plus tarder. Au terme de votre intervention, nos collègues – en présentiel et en visioconférence – qui le souhaitent pourront vous interroger.

**M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire.** – Merci Monsieur le Président. Après une brève présentation, je répondrai autant que possible à vos questions.

Rappelons que la politique d'égalité des chances vise avant tout, d'une part à surmonter les contraintes sociales, financières et géographiques susceptibles d'entraver la réussite d'un élève, d'autre part à lui permettre de déployer toutes ses potentialités. L'ensemble des actions que je vous présente aujourd'hui forment un système très cohérent. L'objectif est d'offrir une réelle égalité des chances sur l'ensemble du cycle scolaire d'un élève, de 3 ans à 18 ans.

La construction du parcours et la réussite de l'élève dépendent principalement des conditions d'apprentissage proprement dites, de son environnement ainsi que de la libération des ambitions de l'élève. En termes d'égalité des chances, l'un des enjeux est de permettre à l'élève, au sens étymologique du mot « ambition », de voir autour et de voir plus loin.

Un certain nombre de dispositifs d'accompagnement existent à cet effet tout au long du parcours de l'élève.

Un premier élément d'évolution, consécutif à la loi pour une école de la confiance de 2019, réside dans l'instruction obligatoire entre 3 et 6 ans et l'obligation de formation entre 16 et 18 ans. Nous vivons avec le principe d'instruction obligatoire de 6 à 16 ans. Cette loi a augmenté de 50 % le temps d'instruction et de formation obligatoire. Un enfant intègre donc le système scolaire plus jeune. Sachant que toutes les bases en termes de diversification du vocabulaire se construisent entre 3 et 6 ans, cette évolution est essentielle. L'apprentissage, notamment de la lecture, est ensuite facilité.

À partir de la rentrée 2017-2018, le dédoublement des CP et des CE1 en REP et en REP+ contribue à améliorer les conditions d'apprentissage en réduisant le volume des classes à 12 élèves. Des évaluations nationales – menées en début de CP, en milieu de CP et en CE1 – ont montré une réduction progressive des écarts entre les élèves en zones

d'éducation prioritaire et les élèves hors zones d'éducation prioritaire. De plus, le ministre est spécialement attaché à faire valoir une approche territoriale. La décision de ne pas fermer d'écoles sans l'accord du maire a été réaffirmée avec la crise du Covid et représente 1 248 équivalents temps plein réinvestis.

À l'école élémentaire puis au collège, l'élève est accompagné sur l'ensemble des activités à caractère scolaire, y compris pendant les congés. Un million d'enfants ont bénéficié de l'opération « Vacances apprenantes » l'été dernier. Environ 250 000 élèves, dont une majorité en école primaire, ont participé à « École ouverte » et aux stages de réussite. Ces stages se déroulent sur cinq jours, généralement pendant la dernière semaine du mois d'août. Il s'agit, en lui « remettant le pied à l'étrier », de permettre à l'élève de recommencer une année scolaire dans les meilleures conditions d'apprentissage, après des grandes vacances qui représentent souvent une perte d'apprentissage significative. Ils réduisent ainsi les écarts entre les élèves provenant des zones d'éducation prioritaire et les autres élèves. Au niveau collège, le dispositif pédagogique « devoirs faits » prend le relais. Un tiers des élèves en bénéficient. Grâce à cet accompagnement professionnel renforcé, l'élève s'affranchit des contraintes sociales qui l'empêchent de faire correctement ses devoirs.

Au lycée, d'autres éléments d'égalité des chances interviennent. La transformation de la filière professionnelle ainsi que la réforme du lycée général et technologique ont donné aux élèves un panel de choix de métiers beaucoup plus large. Le décrochage diminue ainsi, notamment en filière professionnelle, en dépit d'une rentrée 2020 difficile. Le même phénomène s'observe sur la voie générale ; le fait de ne pas être enfermé dans une filière a priori permet aux élèves de suivre ce qui leur correspond.

Enfin, au-delà du lycée, a été mise en place l'obligation de formation jusqu'à 18 ans.

D'autres dispositifs visent à réduire les inégalités d'origine sociale ou géographique.

Le Gouvernement a annoncé cette semaine le renforcement du dispositif « petit-déjeuner gratuit » qui avait profité à 156 000 élèves l'année dernière et qui visera 265 000 ou 300 000 élèves à partir de la rentrée prochaine. Un enfant avec le ventre vide apprend moins bien. La République tient donc ses promesses. Un enfant en éducation prioritaire doit ainsi pouvoir poursuivre sa scolarité dans des conditions améliorées puisqu'il rentre à l'école à 3 ans, que sa grande section, son CP et son CE1 sont dédoublés et qu'un petit-déjeuner lui est assuré. Un système de suivi plus personnalisé au collège et au lycée prend ensuite le relais pour libérer l'ambition de l'élève.

Plusieurs dispositifs cités ici pourront faire l'objet de discussions. Dans les « cordées de la réussite », un établissement supérieur s'encorde avec un collège et un lycée. L'élève est suivi dans un cadre à la fois collectif et individuel, de la 4<sup>ème</sup> jusqu'à la terminale, grâce à un système de mentorat. On constate en effet que plus on commence tôt, plus on libère les ambitions. Face à des élèves qui doutent de pouvoir réaliser leurs souhaits, l'école fait la promesse d'apporter les meilleures conditions possibles de réussite scolaire et les encourage activement à suivre leurs aspirations professionnelles. 200 000 élèves en bénéficient cette année et un tiers des établissements publics locaux d'enseignement sont encordés avec un établissement supérieur.

L'affranchissement des contraintes géographiques est un autre aspect. C'est notamment l'un des enjeux des internats d'excellence. Un appel à manifestation d'intérêt a été publié dans le cadre du plan de relance. La finalisation des différentes procédures et de dossiers est en cours. Plutôt que d'adapter ses projets à l'offre territoriale immédiate, nous conseillons au jeune de partir en internat d'excellence afin de suivre la formation qui lui convient avec un dispositif de bourse associé. Désormais, pour un boursier échelon 6, le départ en internat est gratuit pour sa famille.

Le système est donc très cohérent à la fois en termes de conditions d'apprentissage et de création d'un environnement porteur. Les différentes mesures prennent systématiquement le relais les unes des autres en fonction de l'âge et des attentes légitimes du jeune.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Vous avez énoncé un ensemble de dispositifs en matière de réduction des inégalités sociales et territoriales. Je les trouve, à titre personnel, pertinents, mais ils soulèvent quelques questions.

Le dédoublement des classes de CP et CE1 est une excellente initiative, mais il s'impose pourtant souvent au détriment d'autres dispositifs vitaux pour nos territoires. Par exemple, le dispositif « plus de maîtres que de classes » a été supprimé dans mon département. Les élus et les parents d'élèves des zones rurales partagent l'impression que le dédoublement des CP et CE1 profite plus aux zones défavorisées urbaines qu'aux territoires ruraux. Des postes d'enseignants sont supprimés et le nombre d'élèves par classe augmente à nouveau en raison d'un soi-disant sous-effectif d'élèves. Les difficultés en zones rurales sont pourtant bien présentes et diffèrent des problématiques rencontrées en zones urbaines très denses.

**M. Édouard Geffray.** – Je peux affirmer avec beaucoup de conviction notre obsession territoriale au moment de la définition de dispositifs.

Les situations varient d'un territoire à l'autre mais nous nous sommes engagés à améliorer le taux d'encadrement des élèves dans tous les départements. C'est le cas depuis trois rentrées consécutives. Le taux moyen national d'encadrement, c'est-à-dire le nombre de professeurs pour 100 élèves, est en progression constante depuis 2017. Il est ainsi passé de 5,54 à la rentrée 2017 à 5,84 à la rentrée 2020, soit +0,1 point par an, progression également attendue pour la rentrée 2021. La chute de la natalité est la deuxième réalité avec laquelle nous devons conjuguer. Ce constat est extrêmement préoccupant, en particulier dans certains départements.

La réponse apportée doit être globale et doit considérer l'ensemble du cycle. En zone urbaine et rurale, les cités éducatives et les territoires éducatifs ruraux sont respectivement mis en place, avec la volonté manifeste d'une alliance éducative entre les acteurs concernés (collectivités locales, services de l'État, tissu associatif, *etc.*) qui varie dans ses modalités pour des raisons de distance géographique. Les internats d'excellence se développent en zone rurale, l'enjeu étant d'offrir une perspective de formations, que le maillage territorial ne permet pas de couvrir intégralement.

Dans le cadre des « cordées de la réussite » et du mentorat plus généralement, la dimension territoriale est fortement présente. Les élèves qui vivent dans un environnement rural ont parfois tendance à ajuster leurs ambitions, faute de rencontres et de connaissances. 20 000 élèves concernés par les « cordées » résident en zone rurale. Les dispositifs de

mentorat doivent être renforcés, au travers notamment du tissu associatif, pour mieux faire connaître aux jeunes le panel de débouchés possibles.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Puisque vous parlez de ces cités éducatives, avez-vous déjà des premiers retours ?

**M. Édouard Geffray.** – Les premiers retours très positifs concernent le fonctionnement des 80 premières cités éducatives. Les acteurs travaillent en plus étroite collaboration qu'auparavant et disposent de davantage de moyens, permettant d'articuler de mieux en mieux les différents temps du parcours de l'élève.

L'évaluation des effets des dispositifs d'apprentissage et pédagogiques est en revanche prématurée. L'idéal serait de suivre le chemin d'un élève qui rentre aujourd'hui à l'école dans une cité éducative puis de le comparer dix ans plus tard avec des élèves rentrés à l'école dix ans avant lui.

**M. Laurent Burgoa.** – En tant qu'élu urbain, adjoint à la politique de la ville d'une commune de 150 000 habitants il y a encore quelques semaines, je partage totalement vos propos. Issu d'un département comprenant aussi de nombreuses communes rurales, je rejoins également l'analyse de Madame la rapporteure. L'impossibilité de mettre en place les mêmes dispositifs que dans les quartiers REP ou REP+ est souvent perçue comme une injustice. Du fait de leur petite taille, 4 ou 5 communes doivent parfois se rassembler afin qu'un groupe scolaire puisse exister.

Tant l'État que les élus souhaiteraient approfondir la territorialisation de l'action publique. Dès lors, ne serait-il pas intéressant, d'un point de vue expérimental, de laisser les élus locaux ruraux décider du dédoublement des CP et des CE1 ? La charge d'investissement et de fonctionnement revient avant tout aux communes, qui seraient libres de l'accepter ou non. Les élus locaux ruraux se sentent un peu « stigmatisés ».

**M. Édouard Geffray.** – Les situations démographiques sont très variables. Le dédoublement des CP et CE1 en REP et REP+ concernent souvent des classes de 24-25 élèves. La question de diviser les classes se pose moins en zone rurale, celles-ci étant en revanche exposées à des risques de fermeture pour des raisons de sous-effectifs d'élèves. Dans certains départements ruraux, le taux d'encadrement atteint les 6,5, 7, 7,5 voire 8 professeurs pour 100 élèves comparativement à une moyenne nationale de 5,84. L'enjeu est donc plutôt le maintien de l'ouverture des classes et des élèves.

La proposition, ou l'hypothèse que vous formulez selon laquelle la collectivité pourrait éventuellement prendre en charge la décision du dédoublement ramène à des questions de compétences entre les collectivités locales. Il m'est difficile de me prononcer sur ce sujet. Il y a un effet d'attractivité forte autour de cette question du dédoublement du CP et du CE1 en REP et REP+ mais, en pratique, le taux d'encadrement est souvent assez favorable aux départements ruraux, malgré les autres difficultés auxquelles font face ces départements.

**Mme Michelle Meunier.** – Vous n'avez pas mentionné les propositions issues des états généraux du numérique, qui visent à développer et utiliser au mieux cet outil. La crise du Covid semble avoir favorisé, voire déclenché de fortes inégalités en matière d'accès et d'utilisation du digital. Je souhaite vivement vous entendre sur ce point.

**M. Édouard Geffray.** – La crise du Covid correspond à l’aspect conjoncturel. Face à cette crise, nos actions en matière numérique répondent aux difficultés liées aux fermetures d’écoles ou de classes. La mise en place d’une cellule d’appui numérique au niveau national en témoigne. Le premier déploiement massif de ce dispositif, avec plus de 400 ordinateurs fournis en moins de 24 heures, a eu lieu dans les Alpes-Maritimes au mois de décembre. Plusieurs dizaines voire centaines d’élèves ne pouvaient plus accéder à leur école.

Parallèlement, deux dispositifs plus structurels ont été lancés. Les territoires numériques éducatifs (TNE) sont expérimentés actuellement dans deux départements, l’Aisne et le Val d’Oise, l’un plutôt rural, l’autre urbain. Ce dispositif vise à équiper l’intégralité des écoles et à doter en équipements informatiques tous les professeurs nouvellement nommés dans ces départements. C’est une approche à 360 degrés ; ce n’est pas seulement une question d’équipements, c’est aussi une question de ressources numériques et de formation. L’intégralité du champ doit être investie. Notre logique consiste à équiper les professeurs mais aussi à les outiller intellectuellement. Ce dispositif a vocation à s’étendre à d’autres départements selon les résultats de ces expériences.

Le deuxième dispositif est le plan d’équipement des écoles primaires dans le cadre du plan de relance. Je laisse mon adjoint vous en dire un mot.

**M. Christophe Géhin, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales.** – Dans le cadre du plan de relance, la direction du numérique pour l’éducation pilote un plan visant à identifier les territoires les plus en difficulté et en retrait en termes d’équipements numériques. La mobilisation d’une partie des crédits du plan de relance garantit un appui de l’État aux collectivités concernées. Nous ne sommes pas encore dans la phase active, mais une ligne du plan de relance est prévue et sera activée progressivement, en collaboration les collectivités.

**Mme Monique Lubin, rapporteur.** – Dans mon département, les Landes, les élèves des collèges (3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup>) sont dotés en ordinateurs depuis 20 ans. Au départ, les enseignants y résistaient fortement, notamment en lien avec la question de la numérisation des livres des matières enseignées. Y a-t-il eu des améliorations en la matière ?

**M. Édouard Geffray.** – La transition culturelle est antérieure à la crise du Covid. La crise a cependant accéléré le changement avec l’introduction de nouveaux dispositifs tels que « ma classe à la maison » du CNED ou les cours en visioconférence. L’offre de service proposée est, à mon sens, unique dans sa diversité et dans sa complétude.

L’autre aspect porte sur les ressources et la formation. Nous avons un opérateur de formation continue pour le numérique, Canopé. Pendant le confinement, 125 000 professeurs se sont inscrits en auto-formation et plus de 200 000 professeurs se sont formés via cet opérateur entre mars 2020 et mars 2021, soit quasiment un professeur sur quatre. Le goût et l’appétence envers le numérique existent donc. Davantage de ressources numériques doivent être disponibles, notamment des logiciels. L’outil « apps éducation » permet aux professeurs de retrouver gratuitement une série de logiciels et de ressources directement utilisables en classe.

Trois piliers centraux sont à considérer : l’accès aux équipements, la formation et l’appropriation de nouvelles techniques pédagogiques liées au numérique, l’accès gratuit à des logiciels pour les professeurs. Telle est donc notre approche à ce jour. Je suis résolument optimiste sur ce point.

**M. Jacques Groperrin.** – Ma première question concerne la loi sur l'école obligatoire à 3 ans. Je ne suis pas persuadé que ce changement sera significatif, sachant que 97 % des enfants concernés sont déjà scolarisés. Un vrai plan maternelle, qui s'inspire du modèle finlandais, paraît beaucoup plus pertinent. Le système scolaire français peine à prendre en charge efficacement les jeunes en grande difficulté. Le dédoublement est une idée intéressante mais insuffisante car tout est déjà joué avant 6 ans.

Par ailleurs, de nouvelles réflexions autour des indices en termes d'égalité des chances doivent être menées. Outre le classement des établissements scolaires permis par l'indice de position sociale (IPS), des facteurs tels que l'origine socioprofessionnelle, l'origine culturelle et la profession de la mère pourraient être considérés.

La réforme actuelle des concours de la fonction publique, entre autres de l'ENA et des lycées d'excellence, est intéressante. Les collèges d'excellence doivent aussi être généralisés partout en France afin de limiter au maximum l'effet de « plafond de verre ». Quelles sont les actions menées sur ce point ? Pourquoi le ministère de l'éducation nationale n'est-il pas sollicité sur cette réforme des concours ?

Enfin, ma dernière question concernait notre difficulté « endémique », soulignée par les enquêtes PISA de l'OCDE, à améliorer la prise en compte des élèves les plus en difficulté, alors que notre système scolaire a plutôt de bons résultats, en moyenne, par rapport aux autres pays.

**M. Édouard Geffray.** – Sur les 3-6 ans, le taux de 97 % d'élèves scolarisés qui ne sont pas concernés par l'obligation de scolarité induit que 30 000 à 40 000 élèves sont concernés. L'absence de cette obligation équivaldrait à fermer toutes les écoles maternelles dans des départements comme l'Oise ou la Haute-Savoie. Ce chiffre est significatif à l'échelle d'une génération. Nous voulons tenir cette promesse collectivement.

Je vous rejoins totalement sur l'importance du niveau « maternelle ». Les travaux commencés l'année dernière incluent la grande section, le CP et le CE1. Ils ont aussi porté sur les repères de progression en mathématiques, en français et en éducation morale et civique, du CP à la 3<sup>ème</sup> dans un but d'information auprès des parents. Statistiquement, une amélioration du niveau entre le CP et le CE1 apparaît. Les évaluations sur les 6<sup>ème</sup> montrent une amélioration constante des résultats depuis 3 ans, en dépit du Covid. Cette tendance longue est susceptible de réduire, et de vaincre à terme, cette fatalité des 20 % élèves arrivant en 6<sup>ème</sup> sans savoir parfaitement lire, écrire ou compter.

En revanche, jusque l'année dernière, le niveau d'entrée en CP ne connaissait que très peu de variation, notamment en éducation prioritaire. Le plan « je rentre en CP », lancé l'an dernier et déployé actuellement à grande échelle, vise à mieux partager les exigences pédagogiques et le type d'apprentissage en maternelle. Un ensemble de guides sont publiés par le ministère, dont l'un, le plus téléchargés sur le site d'Eduscol par les professeurs, a pour thème l'acquisition du vocabulaire en maternelle. Réfléchir à la manière de diversifier très tôt le vocabulaire d'un enfant pour l'aider à appréhender le monde à l'âge pertinent, constitue le plein cœur de notre travail. Le Conseil supérieur des programmes a émis la semaine dernière des repères sur les apprentissages en maternelle, qui seront mis en consultation et publiés en vue de la prochaine rentrée.

Les IPS sont un point extrêmement important. Les modèles d'allocation des ressources au niveau national dans les académies, les établissements et les écoles, ont été

enrichis ces deux dernières années. Un indice d'éloignement a ainsi été intégré et prend en compte l'éloignement de la structure scolaire pour l'élève en termes de transports.

**M. Christophe Géhin.** – Nous pouvons citer également l'éloignement des infrastructures culturelles et sportives, ainsi que des établissements d'enseignement supérieur.

**M. Édouard Geffray.** – Ces critères permettent l'allocation de moyens supplémentaires, le renforcement des dispositifs et des ambitions.

Le Président de la République et le ministre souhaitent la généralisation des internats d'excellence avec, au minimum, un établissement par département.

Pour la réforme des concours de la fonction publique, et plus généralement de l'enseignement supérieur, nous ne sommes pas absents des réflexions interministérielles sans pour autant en être les pilotes. Des effets de rétroaction jouent. En effet, les jeunes dont nous avons la responsabilité seront les futurs candidats et ils doivent avoir la chance de se projeter très tôt sur des métiers, y compris des métiers de fonction publique.

Deux dispositifs sont mis en place par les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les parcours préparatoires au professorat des écoles seront ouverts dans les lycées de 24 académies à la rentrée 2021. Ces classes préparatoires sont en lien avec l'université, avec une transition progressive sur trois ans, dont une première année en lycée, une deuxième année mixte et une troisième année en université. Le but est d'accompagner des élèves manifestant le désir de suivre ce parcours mais en situation économique peu favorable.

La préprofessionnalisation a été lancée en 2019 et fonctionne très bien. Dès la 2<sup>ème</sup> année de licence, les étudiants boursiers peuvent découvrir le métier de professeur, à raison de 6 à 8 heures par semaine jusqu'au concours. Le parcours inclut l'observation, la participation aux « devoirs faits », une prise de responsabilité de groupes puis en classe. L'étudiant est rémunéré et cette rémunération est cumulable avec des bourses. La trajectoire est professionnellement accompagnée et financièrement sécurisée, potentiellement jusqu'à la fin de ses jours s'il rentre dans la fonction publique et reste professeur toute sa vie.

**M. Laurent Somon.** – Je souhaite d'abord souligner les efforts faits en matière de réussite scolaire et de ses dispositifs.

Madame Lubin et vous-même évoquiez votre attachement à la différenciation territoriale. Dans la Somme, les taux d'illettrisme sont largement supérieurs à la moyenne nationale. Malgré un rapport professeurs pour cent élèves supérieur à la moyenne nationale, la fermeture des classes donne souvent lieu *in fine* à des moyennes d'élèves par classe plus élevées qu'initialement. Il faudrait profiter d'une baisse de la natalité sur ces territoires pour, d'une part éviter la suppression de postes et de classes, d'autre part permettre le dédoublement systématique des CP-CE1 et de la grande section. Quels sont les traitements différenciés existants sur les territoires les plus marqués par ces problèmes d'illettrisme ?

Bien que les résultats scolaires en milieu rural soient aussi bons qu'en milieu urbain, les zones rurales connaissent un décrochage plus important après le collège. Nous avons deux internats d'excellence dans la Somme qui peinent à se remplir. Comment donc donner l'appétence à des jeunes venant de milieux sociaux en difficulté de poursuivre leurs études, d'aller en internat puis d'intégrer des formations qui correspondent à leur souhait

propre ? Le mentorat est-il un dispositif réparti sur l'ensemble du territoire national ou est-il encore expérimental ?

Vous n'avez pas du tout évoqué les méthodes pédagogiques. Des réflexions sur des expérimentations qui marchent mieux et bien à l'étranger sont-elles menées au niveau territorial ou au niveau national ?

**M. Édouard Geffray.** – Il est d'usage de ne pas « reprendre la démographie », comme nous le disons dans notre jargon, c'est-à-dire de ne pas coller à une baisse démographique pour adapter le nombre de postes, d'où la situation critique actuelle. Dans le premier degré, des postes ont été créés dans toutes les académies alors même que certaines académies présentaient une démographie en chute libre. Le solde de création de poste est donc toujours positif. En mars-avril 2020, au moment du Covid, les révisions de la carte par le gouvernement ont abouti à la création de 1 248 équivalents temps plein en zone rurale au sens large, incluant toutes les villes de moins de 5 000 habitants et leurs alentours.

Les disparités en termes de résultats apparaissent principalement entre la fin du collège et l'entrée au lycée. Plusieurs leviers d'action permettent de créer l'appétence pour la poursuite des études.

Le panel d'offres de formations dans les lycées général et technologique a été repensé et élargi avec la mise en place de la carte des spécialités. 93 % des lycées proposent au minimum les sept spécialités les plus choisies. Dans l'ancien Bac, 84 % des lycées avaient seulement trois filières (S, ES, L).

Le deuxième levier est la carte de formation qui relève des régions, en lien avec le rectorat. Comment faire pour implanter des formations attractives de manière équilibrée sur un territoire ? Une « conférence diplôme » a été lancée afin de réexaminer les diplômes dans certains secteurs (aide à la personne, numérique, *etc.*), les mettre à jour et faire apparaître de nouveaux besoins (le numérique et le cyber) et permettre leur implantation sur le territoire.

Par ailleurs, je partage le constat sur la nécessité de remplir les internats. Le réel travail à accomplir est celui auprès des familles qui s'inquiètent de son coût financier. Le solde forfaitaire a été maintenu mais une part progressive a été renforcée en fonction de l'échelon de bourse. Un boursier échelon 6 ne coûte donc rien à sa famille s'il décide d'aller en internat. La bourse d'internat et les autres dispositifs existants prennent l'intégralité des dépenses en charge. Notre travail est à présent de faire connaître cette évolution.

L'accompagnement et le mentorat individuel doivent bénéficier à un maximum de jeunes car cette approche fonctionne. Des associations sont fortement impliquées dans le monde rural, à l'instar de l'association Chemins d'avenir qui met en relation les jeunes avec des mentors dans le milieu professionnel.

La dimension pédagogique est essentielle pour l'acquisition des fondamentaux. Nous avons lancé un plan « mathématiques », dit « Villani-Torossian », et un plan « français ». Ils consistent, sur une période de 6 ans, à former tous les professeurs des écoles sur des approches pédagogiques en mathématiques et en français. Des constellations ou groupes de 6 ou 8 professeurs travaillent ensemble selon les besoins identifiés de leurs élèves ou les besoins révélés par les évaluations nationales en termes d'acquisition des compétences. Chaque année, 16 % des professeurs de français et 16 % des professeurs de mathématiques sont formés dans le cadre de ces constellations, dont les référents sont des conseillers

pédagogiques de circonscription. Devenir référent en mathématique ou en français requiert 24 jours de formation. C'est un effort considérable avec des formations lourdes d'au moins 5 ou 6 jours dans l'année pour les professeurs. Cette dimension pédagogique est le levier principal et je ne peux que saluer l'investissement de ces professeurs.

**M. Jean Hingray, président.** – Je dois vous quitter, en raison d'une obligation, et remercie Laurent Burgoa, vice-président, d'assurer la présidence de la fin de notre réunion. Je vous remercie pour vos interventions très intéressantes et donne la parole à notre rapporteure.

- Présidence de M. Laurent Burgoa, vice-président -

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Vous avez évoqué la formation des professeurs. La situation des professeurs des écoles dans les zones urbaines sensibles reste un sujet très délicat.

J'ai reçu récemment un professeur des écoles qui travaille en région parisienne depuis environ 15 ans. Ses premières années dans des secteurs difficiles l'ont épuisé. Il aspire à une mutation professionnelle qu'il aura très difficilement du fait de la lourdeur des critères de mutation. Ces conditions contribuent à décourager des jeunes qui souhaiteraient aller vers le professorat des écoles mais auxquels des professeurs plus âgés expliquent la difficulté d'enseigner aujourd'hui. Quelque part, ils se sentent aussi dans une certaine solitude et cet ensemble de conditions décourage des vocations.

Quelles dispositions sont-elles prises afin d'accompagner ces professeurs des écoles qui commencent leur carrière pour la plupart dans des secteurs difficiles ? Je parle de motivations financières mais aussi d'accompagnement dans l'exercice de leur profession, dans leur relation avec les parents et avec des élèves jeunes et déjà en difficulté. Comment éviter qu'ils se sentent bloqués sur des zones géographiques dont ils aimeraient sortir ? Je ne me fais pas la porte-parole des enseignants mais chacun aspire à un parcours professionnel heureux. Ma question comprend donc deux volets, respectivement celui de l'accompagnement des élèves mais surtout des enseignants.

Vous le savez mieux que moi car vous êtes très bien investis de votre mission, c'est évident. Cependant certains nous racontent des parcours extrêmement difficiles. Il faut le dire.

**M. Édouard Geffray.** – Ce sujet est en effet loin d'être simple.

Deux représentations contradictoires se confrontent. La première montre la rapidité du *turnover* des professeurs et leur départ précipité des écoles les moins favorisées. La deuxième reflète la peur des jeunes professeurs de rester bloqués dans des zones sensibles.

La durée d'ancienneté moyenne en poste est un critère intéressant. L'écart n'est pas significatif entre les écoles des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les écoles hors QPV. Ainsi, la durée d'ancienneté est inférieure d'un an seulement pour les premières. Un équilibre doit être trouvé entre la stabilité de l'équipe et la mobilité personnelle.

En termes d'accompagnement des enseignants, la rémunération est importante. Un professeur en REP touche une prime de 2 400 euros par an, contre 4 400 euros en REP+, ce qui représente une reconnaissance intéressante pour des jeunes professeurs en début de carrière.

L'exercice dans des conditions difficiles, sur des missions particulières dans des environnements spécifiques, aura des conséquences à long terme sur la carrière. Ces professeurs feront partie du « vivier 1 » qui a vocation à intégrer la « classe exceptionnelle » en troisième partie de carrière, avec une perspective de carrière très ouverte en termes de rémunération et d'avancement.

Pour préparer les enseignants au face à face avec les élèves et les familles, un travail considérable est engagé depuis deux ans avec les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ) et la conférence des présidents d'universités, sur le thème de la formation initiale et continue des professeurs. À la suite d'une formation à l'INSPÉ et de la possibilité, pour l'étudiant, de réaliser un stage en alternance au sein de l'éducation nationale, le titularisé rentre ensuite immédiatement dans une logique de formation continue qui doit coïncider in fine avec la formation initiale. Par exemple, un besoin de complément de formation en gestion de conflit en formation initiale sera comblé grâce à la formation continue. La formation continue est ainsi adaptée et répond aux besoins. Nous mettons actuellement ce dispositif en place.

Enfin, les professeurs doivent disposer d'espaces de travail commun, quel que soit le niveau d'enseignement. Pouvoir travailler avec six ou huit collègues de manière dédiée durant cinq jours dans l'année, sur le modèle des plans « français » et « mathématiques », aller dans la classe des autres professeurs, faire venir le collègue dans sa classe, sont autant d'outils qui participent de cette construction.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Il est réjouissant de voir que l'utilité d'une formation des maîtres d'école est reconnue à nouveau. Pendant plusieurs années, les maîtres étaient envoyés quasiment sans formation auprès des élèves, ce qui était catastrophique.

**Mme Michelle Meunier.** – Votre réflexion portant sur le langage en maternelle m'amène à souligner les inégalités d'apprentissage. Certains enfants, à 3 ans, maîtrisent trois cents mots quand d'autres en connaissent mille. Boris Cyrulnik souligne très bien l'importance du milieu de l'enfant qui est d'autant plus déterminante que l'apprentissage en lui-même. Notre mission devra s'intéresser à ces inégalités.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – CE sera bien le cas. La présentation de ce matin m'a beaucoup apporté. Vous avez été très concret et vous avez développé plusieurs d'axes sur lesquels nous pouvons partager.

Cependant, malgré tous les dispositifs mis en place ces dernières années, le déterminisme social n'a jamais paru aussi présent et davantage d'enfants semblent être en grande difficulté.

**M. Édouard Geffray.** – Qualifier la situation actuelle est compliqué. En revanche, je peux vous certifier que cette lutte contre les déterminismes sociaux est notre combat. Un des enjeux majeurs est d'éviter les ruptures de continuité, d'où ma présentation en termes de parcours. L'élève a besoin de conditions d'apprentissage adaptées dès l'élémentaire, même si à ce stade, il ne se pose pas encore de questions sur son avenir. Il a besoin d'interlocuteurs en 4<sup>ème</sup> et en 3<sup>ème</sup> lorsqu'il commence à chercher sa voie. Il doit pouvoir choisir ce qui lui correspond au lycée. S'il décroche, il doit être rappelé à son obligation de formation et être soutenu. Si nous parvenons à raccrocher tous les wagons et à faire en sorte que l'élève ne s'aperçoive pas qu'il passe d'un wagon à l'autre, alors nous avons

gagné. Chaque fois qu'un effort est nécessaire pour l'amener d'un wagon à l'autre, nous le perdons.

**M. Laurent Burgoa, président.** – Je tiens, au nom de tous, à vous remercier Monsieur le directeur général, ainsi que votre adjoint, pour votre présence et vos propos très constructifs qui enrichissent notre réflexion.

L'audition de Monsieur Jean-Benoît Dujol, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, délégué interministériel à la jeunesse, initialement prévue cet après-midi, a été annulée. Nous avons tous déjà reçu un rectificatif à la convocation.

La prochaine réunion plénière aura lieu le jeudi 1<sup>er</sup> avril à 11 heures. Nous entendrons l'Agence nationale de la cohésion des territoires sur ses actions en matière d'égalité des chances.

Madame Monique Lubin procédera à des auditions en format rapporteur mardi et jeudi après-midi de la semaine prochaine. Il est possible à tous les membres de la mission d'assister à ces auditions ou de les suivre en visioconférence. D'autres auditions en format rapporteur sont prévues au mois d'avril sur les thèmes que la mission a identifiés : les politiques de l'enfance et de soutien à la famille, les actions dans le domaine scolaire et l'orientation, l'encadrement et l'accompagnement des jeunes hors école et famille, l'insertion sociale et professionnelle. Le programme de ces auditions vous sera communiqué régulièrement.

*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 45.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 29 MARS ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 30 mars 2021**

*À 15 heures*

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

Audition, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, de M. Thierry Breton, commissaire européen au Marché intérieur

**Mercredi 31 mars 2021**

*À 8 h 30*

Salle 263 et en téléconférence

Captation

- Présentation du rapport d'information de MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon sur l'avenir du groupe La Poste ;

- Audition de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance ;

- Examen du rapport de M. Patrick Chauvet et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 389 (2020-2021) de M. Daniel Gremillet tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique ;

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Vendredi 26 mars 2021 à 12 heures

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 31 mars 2021**

Salle Monory et en téléconférence

Captation

*À 10 heures*

- Table ronde sur les États-Unis autour de Mme Laurence Nardon, responsable du programme Amérique du Nord de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et de M. Corentin Sellin, professeur agrégé d'histoire et spécialiste des États-Unis.

- Désignation de rapporteurs sur les textes suivants :

- le projet de loi n° 484 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'accord de partenariat entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Kenya relatif à la promotion et à l'échange des compétences et talents

- le projet de loi n° 3055 (AN - XVe législature) autorisant l'approbation de l'accord de partenariat pour les migrations et la mobilité entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de l'Inde (sous réserve de sa transmission)

- le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Kosovo relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (sous réserve de son dépôt)

### **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 31 mars 2021**

*À 9 heures*

Salle 213 et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Thomas Fatome, directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie, sur les affections de longue durée (en téléconférence)

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi, en nouvelle lecture, visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 29 mars, à 12 h 00

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

- Audition de M. Philippe Garabiol, secrétaire général du conseil d'orientation des conditions de travail (COCT), sur la proposition de loi n° 378 (2020-2021) pour la prévention en santé au travail

## Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

**Mardi 30 mars 2021**

À 17 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Communication de M. Guillaume Chevrollier, sur la continuité écologique des cours d'eau

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 389 (2020-2021), présentée par M. Daniel Gremillet, tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique (Mme Muller-Bronn rapporteure pour avis)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.*

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond [article 5], auprès du secrétariat de la commission (Améli), est fixé au vendredi 26 mars, 12 heures.

**Mercredi 31 mars 2021**

À 9 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

- Table ronde sur le thème : « Ingénierie territoriale : quelles réponses aux besoins des collectivités territoriales ? », autour de :

. Mme Marie-Claude Jarrot, présidente, et M. Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

. M. Patrice Vergriete, président délégué, et Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)

. Mme Hélène Jacquot-Guimbal, vice-présidente de l'Université Gustave Eiffel (UGE)

. Mme Emmanuelle Lointier, présidente, et M. Thomas Breinig, viceprésident de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)

- Examen, en première lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 375 (2020-2021), présentée par Mme Marie-Claude Varillais, M. Gérard Lahellec et plusieurs de leurs collègues, visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité (M. Gérard Lahellec, rapporteur)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.*

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli), est fixé au vendredi 26 mars 2021 à 12 heures3.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 30 mars 2021**

*À 9 heures*

Salle 245 et en téléconférence

Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond du texte n° 455 rect. (2020-2021), adopté par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi n° 369 (2020-2021) confortant le respect des principes de la République

Le délai limite pour le dépôt des amendements était fixé au : 25 mars 2021 à 12 heures

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

*À 13 heures*

Salle A245 - 2ème étage Ouest et en téléconférence

- Suite de l'examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond du texte n° 455 rect. (2020-2021), adopté par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur le projet de loi n° 369 (2020-2021) confortant le respect des principes de la République

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

*À 15 heures*

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques

**Mercredi 31 mars 2021**

*À 9 h 30*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi et le projet de loi organique relatifs à la protection de l'accès du public aux œuvres culturelles à l'ère numérique (sous réserve de leur dépôt).

- Audition commune de M. Tony Estanguet, président du Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (COJOP) de Paris 2024 et M. Nicolas Ferrand, directeur général exécutif de la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO)

**Commission des finances**

**Mercredi 31 mars 2021**

*À 9 h 30*

Salle de la commission et en téléconférence

Examen du rapport de Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis, sur la proposition de loi n° 389 (2020-2021) tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, présentée par M. Daniel Gremillet

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement*

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Vendredi 26 mars à 12 heures

- Examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 385 (2020-2021) visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux, présentée par Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement*

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 29 mars à 12 heures

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale**

**Mardi 30 mars 2021**

*À 9 heures*

Salle 216 et en téléconférence

- Examen des amendements au texte de la commission n° 455 rectifié (2020-2021) sur le projet de loi n° 369 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, confortant le respect des principes de la République (rapporteuses : Mmes Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Mercredi 31 mars 2021**

*À 9 heures*

Salle 216 et en téléconférence

Captation

- Suite de l'examen des amendements au texte de la commission n° 455 rectifié (2020-2021) sur le projet de loi n° 369 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, confortant le respect des principes de la République (rapporteuses : Mmes Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien) ;

- Examen du rapport de Mme Françoise Gatel et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 377 (2020-2021) ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus (procédure accélérée) ;

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au : Vendredi 26 mars 2021, à 12 heures

*Éventuellement, à 14 heures*

Salle A216 – 2e étage aile Est et en téléconférence

- Suite de l'ordre du jour du matin

**Jeudi 1<sup>er</sup> avril 2021**

*À 14 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation

- Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, sur le rapport au Parlement prévu à l'article 3 de la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique

**Commission des affaires européennes**

**Mardi 30 mars 2021**

*À 15 heures*

Salle Clemenceau et par téléconférence

Captation

- Audition de M. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur, en commun avec la commission des affaires économiques et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

**Mercredi 31 mars 2021**

*À 14 heures*

Salle Clemenceau et par téléconférence

Captation

Stratégie vaccinale de l'Union européenne : communication, proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

**Jeudi 1<sup>er</sup> avril 2021**

*À 8 h 30*

Salle A263 – 2e étage Ouest et par téléconférence

- Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, à la suite du Conseil européen des 25 et 26 mars 2021

- Stratégie vaccinale de l'Union européenne : communication, proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey1 ;

**Jeudi 1er avril 2021**

*À 8 h 30*

Salle A263 – 2e étage Ouest et par téléconférence

- Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, à la suite du Conseil européen des 25 et 26 mars 2021

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés**

**Lundi 29 mars 2021**

*À 17 h 30*

6<sup>ème</sup> bureau (salle de la commission des lois)

- Nomination du Bureau ;
- Désignation des Rapporteurs ;
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

**Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne**

**Mercredi 7 avril 2021**

*À 16h30*

Palais – 2<sup>ème</sup> étage, aile Ouest, salle A2631

- Audition de M. Vincent Delsart, Directeur des Affaires financières et sociales, sur l'exécution budgétaire 2020 et le compte administratif
- Adoption du Questionnaire adressé à MM. les Questeurs en vue de leur audition

**Mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français**

**Mardi 30 mars 2021**

Salle 213 et en téléconférence

*À 14 h 30*

Captation

Audition de M. Louis Gallois, président de Territoires zéro chômeur de longue durée

*À 15 h 30*

Captation

Audition commune sur les outils d'insertion dans l'emploi :

- . Mme Coline Derrey-Favre, chargée de mission à la Fédération des acteurs de la solidarité,
- . M. Laurent Pinet, Président du réseau Coorace, réseau national de l'économie sociale et solidaire (en téléconférence)
- . M. Emmanuel Stephant, président de Chantier école (en téléconférence)

6533

*À 15 h 30*

Captation

Audition commune sur les APL comme instrument de lutte contre la paupérisation :

. M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de la transition écologique

. M. Pierre Madec, économiste à l'OFCE

**Mission d'information sur l'enseignement agricole, outil indispensable au cœur des enjeux de nos filières agricoles et alimentaires**

**Mercredi 31 mars 2021**

Salle Médicis et en téléconférence

*À 13 h 30*

Captation

Audition de Messieurs Victor Grammatyka, président de l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP), Thierry Defaix, vice-président, et Laurent Carles, directeur

**Mission d'information relative aux conditions de la vie étudiante en France**

**Jeudi 1<sup>er</sup> avril 2021**

*À 11 heures*

Salle A131 et en téléconférence

Captation

Audition de M. François-Antoine Mariani, directeur général délégué à la politique de la ville, Mmes Hélène Chapet, directrice du programme « lien social et images des quartiers », et Simone Saillant, directrice des programmes « ruralités » et « montagne » à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

**Mission d'information : « La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts »**

**Mardi 30 mars 2021**

*À 16 h 30*

(Salle René Monory et en téléconférence)

- Table ronde avec les organisations syndicales agricoles, autour de :

. M. Olivier Dauger, administrateur en charge des questions climatiques de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

. M. Christophe Chatet, membre du conseil d'administration des Jeunes Agriculteurs

. M. Georges Baroni, responsable de la commission énergie de la Confédération paysanne

. M. Alain Sambourg, représentant de la Coordination rurale