

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 7311

- *Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l’Autorité de la concurrence ..... 7311*
- *Proposition de loi tendant à inscrire l’hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique - Examen des amendements au texte de la commission ..... 7336*
- *Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (sera publié ultérieurement)..... 7344*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 7345

- *Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l’Europe et des affaires étrangères ..... 7345*
- *Audition 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 ..... 7360*
- *Audition de S.E. M. Ihara Junichi, ambassadeur du Japon en France..... 7375*
- *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l’Europe et des affaires étrangères..... 7385*
- *Saisine et désignation d’un rapporteur ..... 7399*
- *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Examen du rapport et du texte de la commission ..... 7399*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7425

- *Proposition de loi pour la prévention en santé au travail - Audition de MM. Richard Abadie, directeur de l’agence nationale pour l’amélioration des conditions de travail (ANACT), Stéphane Pimbert, directeur général de l’institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), du Pr Gérard Lasfargues, conseiller scientifique auprès du directeur général et M. Henri Bastos, directeur adjoint de l’évaluation des risques, volet santé-travail de l’agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses) et de M. Sébastien Denys, directeur santé-environnement-travail de Santé publique France (sera publié ultérieurement)..... 7425*
- *Communication sur le bilan annuel de l’application des lois ..... 7425*
- *Proposition de loi d’expérimentation visant à favoriser le retour à l’emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) - Examen des amendements au texte de la commission..... 7430*
- *Désignation de rapporteurs ..... 7437*

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 7439**

- « *L'aménagement, égalité, cohésion des territoires : comment concilier métropolisation et développement territorial équilibré ?* » - Audition de M. Olivier Bouba-Olga, professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme à l'UFR de sciences économiques de l'Université de Poitiers et chargé d'enseignement à Sciences Po Paris..... 7439
- *Table ronde sur le thème : « Ingénierie territoriale : quelles réponses aux besoins des collectivités territoriales ? »* - Audition 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 de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), Mme Hélène Jacquot-Guimbal, vice-présidente de l'Université Gustave Eiffel (UGE), M. Joël Baud-Grasset, président de la fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE), Mme Emmanuelle Lointier, présidente, et M. Thomas Breinig, vice-président de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) ..... 7456
- Audition de M. Jean-Christophe Niel, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ..... 7471
- *Proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique - Examen des amendements au texte de la commission sur l'article délégué au fond* ..... 7482
- « *Mobilité sociale et aménagement du territoire : comment restaurer la promesse républicaine de l'égalité des chances ?* » - Audition de représentants de l'association Chemins d'avenirs, France Stratégie et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) (sera publié ultérieurement)..... 7485
- *Proposition de loi 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 - Examen des motions et amendements de séance* ..... 7485

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 7487**

- Audition de M. Nicolas de Tavernost, président, et Mme Karine Blouët, secrétaire générale du Groupe M6 ..... 7487
- *Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, et projet de loi organique modifiant la loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture* ..... 7497
- *Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, et projet de loi organique modifiant la loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)* ..... 7508
- *Désignation de rapporteurs* ..... 7516
- *Premier bilan sur l'application en France de la loi relative aux droits voisins des agences et des éditeurs de presse - Audition de MM. Jean-Marie Cavada, président de l'Institute for*

*digital fundamental rights (IDFR), ancien député européen, Fabrice Fries, président de l'Agence France-Presse (AFP), Alain Augé, président du Syndicat de la presse magazine (SEPM), Jean-Pierre de Kerraoul, président de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG), Laurent Bérard-Quelin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS), Augustin Naepels, vice-président en charge des affaires institutionnelles du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL), et Mme Florence Braka, secrétaire générale de la Fédération française des agences de presse (FFAP) (sera publiée ultérieurement)..... 7516*

## **COMMISSION DES FINANCES..... 7517**

- *Proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique - Examen des amendements au texte de la commission ..... 7517*
- *Proposition de loi visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux - Examen des amendements au texte de la commission ..... 7519*
- *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Examen du rapport pour avis..... 7521*
- *Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (sera publié ultérieurement)..... 7534*
- *Programme de stabilité - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics ..... 7534*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 - Audition de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur le budget de l'État en 2020 (résultats et gestion), sur la certification des comptes de l'État – exercice 2020, et sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques ..... 7547*
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finance - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis ..... 7558*

## **COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 7559**

- *Désignation de rapporteurs ..... 7559*
- *Communications..... 7559*
- *Proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique - Examen des amendements au texte de la commission..... 7559*
- *Proposition de loi visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste - Examen des amendements au texte de la commission..... 7568*
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de Mmes Clara Gonzales et Laura Monnier, juristes de Greenpeace France et Marie-Anne Cohendet, présidente du conseil scientifique de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (sera publié ultérieurement) ..... 7569*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS ..... 7571**

- *Examen des recommandations relatives à la réouverture des lieux culturels ..... 7571*
- *Communications diverses..... 7578*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS . 7579**

- *Les APL comme instrument de lutte contre la paupérisation - Audition de MM. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de la transition écologique et Pierre Madec, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ..... 7579*
- *Accès au droit, aux soins et aux prestations - Audition des administrations et organismes de sécurité sociale ..... 7588*
- *Mesure de la pauvreté et lutte contre ce phénomène en outre-mer – Audition de MM. Aurélien Daubaire, directeur interrégional de l'Insee La Réunion-Mayotte, Charles Trottmann, directeur du département des trois Océans à l'Agence française de développement, et Mme Nathalie Anoumby, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités au conseil départemental de La Réunion (sera publié ultérieurement)..... 7598*
- *Pauvreté en milieu rural – Audition de M. Jean-Paul Carteret, deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France, Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et M. Dominique Marmier, président de Familles Rurales Fédération Nationale (sera publié ultérieurement)..... 7598*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU COEUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES..... 7599**

- *Audition de MM. Nicolas Bastié, président de la Fédération pour la promotion de l'enseignement et de la formation agricoles publics (Apréfa), 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 ..... 7599*
- *Audition de MM. Philippe Mauguin, président-directeur général de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), Christian Huyghe, directeur scientifique Agriculture de l'Inrae, et Cyril Kao, directeur de l'enseignement supérieur, des sites et de l'Europe (DESSE) de l'Inrae (sera publiée ultérieurement) ..... 7610*

**MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE ÉTUDIANTE EN FRANCE..... 7611**

- *Audition de M. François Bouchet, Président de la commission Vie étudiante » de la Conférence des grandes écoles (CGE), directeur général de l'École Polytechnique..... 7611*

- *Audition de M. Éric Chenal, proviseur du Lycée Carnot (Dijon) et M. Patrick Fournié, proviseur du lycée Janson de Sailly (Paris), membres du bureau de l'Association des proviseurs de lycées à classes préparatoires aux grandes écoles (APLCPGE).....* 7619
- *Audition de M. Philippe Choquet, président, de Mme Delphine Blanc-Le Quilliec, déléguée générale, et de M. Germain Comerre, chargé des relations institutionnelles, de la Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (Fesic) .....* 7629
- *Table ronde sur le logement des étudiants.....* 7638
- *Handicap et vie étudiante – Audition de M. Nicolas Oppenchaim, vice-président en charge de la santé, du handicap et de l'accompagnement social des étudiants, maître de conférences en sociologie, et Mme Émilie Arnault, directrice du service de santé universitaire de l'Université de Tours, Mmes Servane Chauvel, déléguée générale et Cannelle Garcia, cheffe de projet mentorat - formation et chargée de missions post-bac de l'association « Accompagner la réalisation des projets d'études de jeunes élèves et étudiants handicapés » (Arpejeh), M. Fabien Gaulué, délégué général de la Fédération étudiante pour une dynamique études et emploi avec un handicap (Fédéeh), et M. Christian Grapin, directeur de l'Association « Tremplin – Études, handicap, entreprises ».....* 7650
- *Audition de M. Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer.....* 7663
- *Thématiques territoriales – Audition de MM. François Rio, délégué général de l'Association des villes universitaires (AVUF), Alexandre Grenot, vice-président du département de la Charente-Maritime et Mme Solange Berlier, vice-présidente de la Loire, représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), MM. Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), et Paul Hermelin, auteur du rapport « Rééquilibrer le développement de nos territoires » (Institut Montaigne) (sera publiée ultérieurement).....* 7672
- *« Les enjeux du numérique pour l'enseignement supérieur » - Audition de Mme Isabelle Olivier, présidente, et M. Guy Mélançon, vice-président, de l'association VPNum, M. Ollivier Haemmerlé, professeur à l'université de Toulouse, président de l'association « L'Université Numérique », Mmes Emmanuelle Villiot-Leclercq, responsable du digital learning center de l'École de management de Grenoble, et Cora Beck, directrice des pédagogies digitales et de l'innovation du Pôle universitaire Léonard de Vinci (sera publiée ultérieurement).....* 7672

**MISSION D'INFORMATION INTITULÉE SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS ».....** 7673

- *Table ronde avec les professionnels de la recherche agronomique.....* 7673

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 19 AVRIL ET À VENIR 7697**



## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 24 mars 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l’Autorité de la concurrence**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, je vous propose de commencer la réunion de notre commission. Ce matin, nous avons le plaisir de vous accueillir, madame Isabelle de Silva. Vous êtes depuis 2016 présidente de l’Autorité de la concurrence, autorité administrative indépendante au cœur des enjeux économiques. C’est la troisième fois, Madame la présidente, que nous vous recevons depuis votre désignation, signe de l’attachement que nous portons au rôle fondamental que joue votre institution dans le fonctionnement régulier du marché.

Nous avons la chance de disposer en France d’une Autorité de la concurrence aux pouvoirs étendus, qui inspire souvent par ses méthodes et son cadre d’analyse le droit européen de la concurrence et protège ainsi les consommateurs devant les risques liés aux concentrations, aux ententes et aux abus de position dominante.

Un des enjeux majeurs auquel est aujourd’hui confronté le droit de la concurrence est bien évidemment le numérique. Ce dernier bouleverse le cadre d’analyse de l’intensité concurrentielle sur un marché, puisqu’il se caractérise notamment par des rendements croissants et un rôle important joué par la gratuité et les données personnelles. En outre, je crois comprendre qu’il oblige à repenser certaines notions ou certains outils que vous utilisez dans vos analyses, comme la notion de marché pertinent.

Le numérique est un secteur qui se prête particulièrement à des pratiques anticoncurrentielles, notamment de la part des plateformes dites « structurantes », et d’abord des GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft). Ces acteurs bénéficient d’« effets de réseau » importants : plus ils comptent d’utilisateurs et plus ils gagnent en efficacité, ce qui incite les consommateurs à ne se tourner que vers ceux-ci. Cela constitue des barrières redoutables à l’entrée sur ces marchés. Se crée donc une forme de cercle vertueux pour elles, susceptible de se transformer en cercle vicieux pour les consommateurs, s’il est fait un abus de cette position dominante et que la concentration du marché rend captifs les entreprises et les consommateurs.

Ma première question concerne donc les moyens d’introduire davantage de concurrence dans un secteur qui semble tout faire pour la fuir : plutôt que le démantèlement parfois explicitement envisagé de ces plateformes, pourrait-il être envisagé de les obliger à partager les données avec de nouveaux entrants, pour les mettre sur un pied d’égalité ?

La Commission européenne a publié en décembre 2020 une proposition de règlement, le *Digital Markets Act (DMA)*. Quels aspects de ce *DMA* en cours de négociation vous semblent les plus à même de rendre les marchés numériques plus contestables – plus ouverts – et équitables ? Surtout, la Commission et les autorités de la concurrence vous

paraissent-elles suffisamment dimensionnées, en termes d'effectifs comme de compétences numériques, pour rendre pleinement effective cette future réglementation ?

Je souhaiterais également vous interroger sur les délais d'examen des cas qui vous sont soumis. Les longs délais d'instruction des opérations de concentration, ou des dossiers d'entente, s'ils sont rendus nécessaires par la complexité des dossiers sur lesquels vous vous penchez, n'en restent pas moins un handicap pour la sécurité juridique des entreprises et le bon fonctionnement des marchés. L'Autorité de la concurrence s'est engagée dans un processus de réduction de ces délais ces dernières années. Pourriez-vous nous indiquer les résultats de cette démarche, et les initiatives que vous comptez mettre en œuvre pour continuer à les réduire ? Disposez-vous de moyens humains et techniques suffisants pour mener à bien ces efforts ?

Enfin, je ne saurais conclure sans vous interroger sur un sujet que nous avons suivi avec attention ces derniers mois : la concentration du marché des services à l'environnement en France, avec la fusion envisagée des deux majors français, voire internationaux, de l'eau et des déchets, Veolia et Suez. L'Autorité ne sera pas amenée à se prononcer sur cette opération, car il revient à la Commission européenne de l'autoriser, mais, de notre point de vue de parlementaires, c'est bien la concurrence en France que nous souhaitons sauvegarder.

En 2000, le Conseil de la Concurrence d'alors avait rendu un long avis sur le secteur français de l'eau, pointant du doigt une évolution haussière des prix, qu'il expliquait par « *la structure trop concentrée du marché et les comportements des opérateurs* ». Le Conseil avertissait en conclusion « *qu'il appartient au Gouvernement de surveiller avec une attention particulière l'évolution de la concentration dans le secteur de l'eau potable* ». Vingt ans après, la concentration s'est poursuivie, soutenant le développement de deux champions – dont l'un pourrait désormais absorber l'autre (du moins en partie).

Le Gouvernement, et plus largement les gouvernements successifs dans les dix dernières années après cet avis, ont-ils donc échoué à suivre les recommandations de l'Autorité de la concurrence ? La poursuite de la privatisation de ces activités a-t-elle été préjudiciable ? L'Autorité est-elle aujourd'hui inquiète pour l'accès des consommateurs français à une eau potable à juste prix ?

Voilà, Madame la présidente, les premières questions. Avant que nos collègues ne vous adressent les leurs, je vous cède la parole pour un propos liminaire.

**Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence.** – Merci beaucoup, Madame la présidente.

Je suis très heureuse de vous retrouver en mode physique pour ce moment d'échange important pour l'Autorité. Je vais d'abord vous dire ce que l'Autorité a fait au cours de la période écoulée, dans les différents domaines d'activité, et me concentrer ensuite sur l'action dans le domaine du numérique, avant de passer en revue les questions plus particulières soulevées par Mme la présidente.

C'est un moment important. Nous avons beaucoup d'auditions sur des points particuliers avec beaucoup d'entre vous, mais celle-ci permet de faire un tour d'horizon de l'action de l'Autorité. Nous sortons d'une année exceptionnelle, par les conditions de travail auxquelles nous avons pu faire face, et par le niveau d'activité très dense que nous avons

souhaité maintenir, pour nos missions traditionnelles et pour traiter les conséquences spécifiques de la crise sanitaire. C'est ce que je vais présenter très brièvement, sans chercher une exhaustivité difficile à atteindre, pour susciter le débat et des questions de votre part.

Qu'a fait l'Autorité de la concurrence dans ses différentes missions, en laissant de côté pour le moment le numérique ?

Nous avons mis en place des moyens spécifiques liés à la crise de la covid, en créant une *task force* qui avait pour but de détecter des abus spécifiquement liés à cet événement extraordinaire, mais aussi pour présenter aux entreprises un guichet pour leur répondre lorsqu'elles se demandaient ce qu'elles pouvaient faire, en lien avec cette crise. Pour vous donner deux exemples de notre action dans ce cadre, nous sommes intervenus en urgence pour mettre un terme à des pratiques qui limitaient l'importation de respirateurs dans les Antilles. Un distributeur exclusif refusait d'en livrer dans leurs hôpitaux ; nous y avons remédié en quelques jours. C'était indispensable compte tenu de la crise sanitaire. Un autre exemple : les entreprises ont vécu une situation très difficile. Le syndicat des opticiens de France nous a saisis pour savoir comment ils pouvaient collectivement s'adresser à leur bailleur pour négocier des reports de paiement du bail des magasins d'optique. C'est un exemple d'une démarche plus tournée vers des réponses concrètes, dans cette période de bouleversements.

Nous avons par ailleurs essayé, en 2020 et 2021, de ne pas nous arrêter, de continuer notre fonctionnement à marche forcée. Nous l'avons fait dans les deux dimensions de notre pratique : tout d'abord, en matière de répression des pratiques anticoncurrentielles, il n'était pas question que la crise sanitaire interrompe cette mission importante et nous avons continué à instruire des dossiers importants, en faisant du télétravail et en nous adaptant. Deux exemples : nous avons rendu en mars 2020 la décision *Apple*, qui a abouti à la plus grosse sanction jamais prononcée par l'Autorité de la concurrence, contre les pratiques d'Apple qui restreignent la concurrence dans la distribution de ses produits. Ces pratiques conduisent à des conséquences négatives pour les distributeurs d'Apple et, pour les consommateurs, sur le prix des produits Apple. Un autre exemple : en avril 2020, nous avons pris en urgence une décision sur les droits voisins des éditeurs de presse, enjoignant à Google d'entrer en négociation pour appliquer la loi et la directive sur les droits voisins.

Nous avons également essayé de ne pas retarder les délais pour les concentrations économiques. Nous savons qu'elles répondent à une nécessité des entreprises, qui se restructurent et fusionnent. Le Gouvernement avait prévu de nous donner des délais supplémentaires comme à toutes les autorités administratives du fait de la crise sanitaire, mais nous avons mis un point d'honneur à ne pas les utiliser, afin de maintenir des délais rapides pour les entreprises ayant besoin de se restructurer. Je crois que cela a été fortement apprécié par les entreprises.

Nous avons pris l'année dernière une décision dans un autre domaine d'activité qui correspond à une priorité pour l'Autorité, celui de la santé. Nous avons sanctionné trois laboratoires pour des pratiques abusives concernant le traitement de la dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA). Nous avons considéré qu'ils s'étaient mis d'accord pour favoriser le traitement Lucentis, qui est extrêmement cher et constitue l'un des médicaments qui pèsent le plus lourd sur la Sécurité sociale, alors qu'une alternative quarante fois moins chère, l'Avastin, permettait aussi de traiter la DMLA.

Par ailleurs, nous continuons de nous intéresser de très près à la concurrence dans les territoires, notamment les plus fragiles comme l'outre-mer. Nous avons poursuivi sur ces problématiques en 2020, avec notre avis sur la Corse. Pour la première fois, il nous a conduits à mener une séance du collège délocalisée en Corse pendant deux journées entières. Nous y avons rencontré l'ensemble des acteurs économiques de l'île. Nous avons présenté d'assez nombreuses propositions au Gouvernement, qui portent sur des réformes structurelles sur des points particuliers : par exemple, comment traiter le problème des déchets en Corse ? Nous avons réfléchi à des outils nouveaux. Nous verrons ce que le Gouvernement en tirera. Cela a été un exercice intéressant puisque nous avons pu passer en revue des sujets très divers : le traitement des déchets, le prix des produits de grande consommation en Corse, la distribution pétrolière ou encore le transport maritime, qui était un sujet extrêmement important.

Dernier axe fort de notre action : nous voulons fortement développer la politique de conformité en aidant les entreprises avec des outils supplémentaires. Nous avons déjà publié un guide de bonnes pratiques concurrentielles pour les PME, en nous attachant à faire des messages très simples, et à ne pas être dans la subtilité juridique mais dire à un chef d'entreprise ce qu'il doit faire et ne pas faire. Nous allons continuer en ce sens. Nous avons piloté l'an dernier un groupe sur la conformité, avec des responsables juridiques d'entreprise, des avocats, des syndicats professionnels, afin d'examiner quelles sont les bonnes pratiques à diffuser dans les entreprises, mais également comment l'Autorité peut les aider à savoir ce qu'elles doivent faire. Une des réalisations concrètes consiste en une étude que nous avons menée sur les syndicats professionnels. Avec la directive ECN+ (directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur), ces syndicats vont risquer des sanctions beaucoup plus importantes qu'avant. Le plafond de 3 millions d'euros qui les concernait est supprimé, et désormais la sanction pourra atteindre 10 % du chiffre d'affaires mondial des entreprises membres de ces syndicats. Pour anticiper cette loi nouvelle qui va entrer en vigueur dès que la directive aura été transposée, dans les prochaines semaines, nous avons élaboré une *check-list* de toutes les pratiques dangereuses. Elle montrera concrètement à des membres de syndicats professionnels, qu'il s'agisse du Medef ou d'un syndicat très spécialisé, comment faire en sorte, quand les entreprises se réunissent, qu'elles n'échangent pas sur les prix ou qu'elles ne fassent pas de recommandations anticoncurrentielles.

Je veux dire un dernier mot sur le développement durable. C'est une priorité nouvelle. Nous avons décidé de cibler prioritairement les pratiques anticoncurrentielles qui mettent en cause le développement durable, par exemple lorsque des entreprises se mettent d'accord pour retarder des changements réglementaires ou ne pas aller vers le mieux-disant environnemental. Cela peut se passer dans le cadre d'un cartel. Nous entamons aussi une réflexion plus juridique et presque philosophique : y a-t-il des cas où la mise en commun des entreprises pourrait favoriser l'environnement et donc devrait être exemptée d'interdiction, de façon à leur permettre de se mettre ensemble sans risquer des amendes pour pratiques anticoncurrentielles ? C'est un point d'axe fort pour 2021. Nous échangeons sur ce sujet avec la Commission pour repenser un travail similaire dans le cadre du *Green deal*.

J'en viens au numérique, qui reste une priorité pour nous. L'année a été riche et nous a permis d'avancer, avec des décisions innovantes qui posent des pierres supplémentaires dans le débat sur les *big techs* et leur effet sur la concurrence. Je mentionne encore la décision sur Google et les droits voisins de l'année dernière. Elle me paraît essentielle et exemplaire de ce que nous souhaitons faire, c'est-à-dire intervenir à très brève

échéance en cas de risque pour la concurrence. C'était en quatre mois pendant le confinement. Les éditeurs de presse étaient fortement inquiets sur le fait que les pratiques de Google puissent réduire à néant la portée de la directive et de la loi sur les droits voisins. Nous avons alors mobilisé l'outil des mesures conservatoires qui nous permet d'intervenir lorsque des éléments suffisants laissent penser qu'il y a un abus, sans forcément avoir à le démontrer comme dans une décision au fond. Cette décision a été ensuite confirmée par la cour d'appel. De même, nous avons rendu très récemment une décision de mesure conservatoire sur Apple et les mesures qu'elle entend mettre en œuvre sur ses smartphones. Nous n'avons pas estimé, dans ce cas-là, qu'il y avait matière à prendre des mesures conservatoires. Il nous paraît toutefois important de pouvoir constater, en quelques mois ou quelques semaines, l'existence d'un risque pour la concurrence. Cela nécessite une forte mobilisation des équipes sur des sujets très complexes et techniques mais nous entendons continuer fortement dans cette direction, notamment pour répondre au problème des délais, souligné par la présidente.

Pour le numérique, des sujets conduisent à rénover nos outils d'analyse. L'un des exemples peut être de se fonder sur des dispositions jusque-là peu appliquées mais qui peuvent s'avérer pertinentes pour le domaine numérique. Je pense à l'abus de dépendance économique, qui figure dans notre droit depuis plusieurs années et constitue une particularité française qui n'existe pas dans les autres pays européens. Nous l'avons appliqué dans la décision Apple que je mentionnais tout à l'heure. Nous avons alors considéré que la façon dont Apple traitait les distributeurs, qui n'avaient aucune marge de manœuvre, devaient parfois supplier pour obtenir des produits et avaient des revenus très restreints, constituait un abus de dépendance économique. C'est un exemple à droit constant. D'autres outils vont être mobilisés dans les prochains mois : je pense notamment au contrôle des concentrations, pour le renforcement duquel nous avons beaucoup milité. Cela n'a pas débouché dans le cadre de la loi française, mais une avancée très importante pour laquelle nous avons œuvré s'est produite : la nouvelle approche de la Commission européenne concernant l'article 22 du règlement de 2004 – je rappelle que ce règlement régit tout le contrôle des concentrations au niveau européen. Désormais, grâce à cet outil de l'article 22, la Commission acceptera, comme nous l'avons proposé, de contrôler des opérations sous les seuils. Nous pourrions désormais renvoyer à la Commission pour examen certaines opérations non soumises à notification obligatoire mais qui peuvent avoir un enjeu concurrentiel fort. Cela vaudra pour le numérique et pour d'autres domaines sensibles, comme les biotechnologies, ou les domaines avec de forts enjeux d'innovation, comme le domaine médical.

Ensuite, grâce à la directive transposée par la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE), nous disposerons de nouveaux outils que nous entendons utiliser pleinement. Tout d'abord, la saisine d'office en mesure conservatoire : ce sera très nouveau dans le droit français et cela nous permettra d'investiguer des sujets urgents, quand bien même les entreprises ne nous saisissent pas. L'application ne sera peut-être pas immédiate et large, mais c'est un outil important, y compris sur le plan dissuasif, car des entreprises hésitent encore à nous saisir, notamment contre des acteurs puissants comme les GAFAM. Elles ont peur de la rétorsion, et sont parfois dans une situation d'inégalité. Que l'Autorité puisse intervenir d'office nous paraît utile.

Autre domaine nouveau : l'injonction structurelle figurera expressément dans la loi française. Nous vérifierons si c'est un outil pertinent pour les grandes plateformes – mais cela pourrait s'appliquer dans d'autres cas. Il s'agit d'une mesure de dernier recours : de nombreuses démarches peuvent être engagées avant l'injonction structurelle, qui peut consister à demander de céder une partie d'activité ou une filiale... Cet outil entre dans le

champ d'un débat très vivant sur les GAFAM, en France, en Europe et aux États-Unis. Il fait partie de ceux que nous aurons à développer dans les prochains mois.

D'autres éléments de rénovation de l'analyse concurrentielle sont à prendre en considération. Mme la présidente y faisait écho. Qu'est-ce que l'abus de position dominante dans l'ère numérique ? Faut-il changer la façon dont on l'apprécie ou bien créer de nouvelles catégories comme les plateformes structurantes ? Comme je sais que le Sénat, en particulier à travers cette commission, a été actif sur ces sujets, je peux vous indiquer que dans la décision *Apple*, l'Autorité fait pour la première fois référence à cette notion de plateforme structurante pour l'intégrer, et ce sans attendre l'adoption du *DMA*. C'est en effet une réalité démontrée sur le plan économique, et nous aurons à travailler sur les conséquences qui peuvent en découler sur le plan juridique. Le *DMA* soulève de nouveaux sujets et certains pays avancent. La loi allemande pour le droit de la concurrence, sur laquelle nous nous sommes penchés de près, a donné de nouveaux outils à l'autorité de la concurrence allemande, comme le fait de pouvoir imposer des dispositions du type *ex ante* à des acteurs désignés comme plateformes structurantes. Pour répondre plus précisément à la question de Mme la présidente, nous pensons que le *DMA* est une approche très intéressante qui ressemble par beaucoup de points à la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace que vous aviez portée. Nous suivons de très près les négociations. Il me semble que c'est une proposition de très bonne qualité, déjà très aboutie sur le plan juridique. La logique du *DMA* consiste à avoir une approche complémentaire au droit de la concurrence ou à des régulations spécifiques, afin de dégager des règles générales applicables avant examen particulier à des plateformes. Ces règles s'inspirent des notions d'équité ou de non-discrimination.

Pour ce qui me concerne, je pense que, au-delà de la définition des plateformes et des *gatekeepers* qui se trouve dans le *DMA*, le débat principal qui devrait occuper les uns et les autres pour les prochains mois est la liste des obligations qui figurent à ses articles 5 et 6. Ces deux articles contiennent des obligations et des interdictions. Il sera incontournable de définir les obligations juridiques dont on est sûr qu'elles peuvent être appliquées à tous, sans débat possible par l'entreprise et sans entraîner d'effet négatif pour l'innovation et la concurrence. Il faut vraiment peigner chacun de ces items qui recouvrent des sujets très divers, comme l'interopérabilité ou l'accès aux données. Chaque tiret de ces articles 5 et 6 suscite en lui-même un débat, sur lequel nous allons nous concentrer.

Ensuite, des points juridiques doivent être posés pour le *DMA*. Faut-il prévoir un rôle des autorités nationales de concurrence pour aider la Commission ? Dans le projet actuel, la Commission jouit d'un monopole pour appliquer ce texte. Nous pensons qu'il serait sage que les autorités des États membres puissent venir à son soutien, tout cela étant décidé dans un cadre coordonné comme c'est le cas aujourd'hui dans le réseau européen de la concurrence (REC). Sans mettre à mal l'objectif d'une application unifiée à l'échelle européenne, les autorités des États membres peuvent jouer un rôle. On a pu constater qu'en matière de concurrence, cela fonctionnait relativement bien.

Parmi les points plus spécifiques à creuser, on compte le dispositif de contrôle des concentrations. Il est présent de façon assez discrète dans le *DMA* puisque celui-ci comporte simplement une obligation, pour les entreprises désignées comme *gatekeepers*, d'informer la Commission de toutes leurs acquisitions. C'est déjà bien. Nous avons proposé un dispositif similaire au niveau national. Nous pensons que les autorités ont besoin de plus d'informations par rapport aux pratiques de ces *gatekeepers*, ce qui peut avoir un effet dissuasif sur certaines acquisitions éventuellement prédatrices. L'enjeu sera ensuite de contrôler ces acquisitions

lorsqu'elles posent un problème. En la matière, l'article 22 pourra être un outil à mobiliser. Voilà pour les sujets du *DMA*.

Je passe maintenant en revue les points plus particuliers sur lesquels Mme la présidente a attiré mon attention. Je pense que les sujets de partage des données sont incontournables. Ils sont traités par le *DMA* mais cela fait partie des points sur lesquels nous travaillons beaucoup. Un service de l'économie numérique a été créé à l'Autorité il y a quelques mois. Parmi les sujets que nous lui avons confiés, on compte notamment toutes les problématiques d'algorithmes, d'utilisation des données ou encore la façon dont les plateformes changent les règles qui s'appliquent à leur écosystème. En collaboration avec le pôle d'expertise et de régulation numérique (PEReN) du ministère de l'économie et des finances, l'une des premières réalisations de ce service a été d'élaborer un outil qui suit en permanence les modifications des règles sur les plateformes. C'est un exemple, mais nous avons beaucoup d'autres projets pour offrir de nouveaux outils au régulateur, et nous travaillerons fortement sur les données.

Sur la réduction des délais, je pense que nous avons bien avancé à l'Autorité, mais nous continuerons dans les prochains mois et prochaines années : cela reste une priorité absolue. L'objectif est que les enquêtes puissent se dérouler sur un temps plus court. C'est un enjeu aussi pour les entreprises, car nous savons qu'être impliqué dans une enquête en cours sans savoir si on est coupable ou innocent pèse sur les entreprises. Nous attendons beaucoup des dispositions de la loi DDADUE qui va nous permettre d'avoir une procédure plus ramassée lorsque c'est justifié. Nous mettons en place des outils internes, et il faut savoir aussi que pour certaines affaires traitées en mesure conservatoire, se prononcer en quelques jours ou quelques semaines constitue un défi pour nous tous, y compris sur un plan culturel – nos équipes aiment avoir des certitudes et creuser le plus possible les sujets. Parfois il faut se prononcer en incertitude mais je pense que c'est nécessaire.

Pour répondre à la question de savoir si nous avons des moyens suffisants : nous souhaiterions bien sûr en avoir plus. Nous avons eu la chance, par rapport à d'autres administrations, de ne pas voir nos moyens rognés ces dernières années. Nous apprécions cette chance car nous savons que ce n'est pas toujours la même situation dans les ministères. Pourtant, je pense qu'il serait sage de renforcer l'Autorité sur les sujets liés aux plateformes. Les cas sont d'une telle complexité que nous avons besoin d'équipes pluridisciplinaires. Nous nous appuyons bien sûr sur les autres régulateurs, et dans l'affaire *Apple* que je mentionnais, la collaboration avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été exemplaire : elle nous a en effet rendu un avis très important en quelques jours, ce qui nous a permis de nous prononcer en urgence.

Pour venir à un sujet différent, celui de l'affaire Veolia-Suez, nous continuons de regarder ce sujet de près, car c'est une opération de concentration qui concerne le marché français. Le cas d'espèce sera traité par la Commission européenne, mais, dans le cadre du réseau européen de la concurrence, nous échangeons étroitement avec elle dans son étude du dossier. Lorsque le marché français est concerné, nous regardons de près l'analyse de la Commission. Cette opération semble complexe au vu des instances judiciaires qui se déroulent actuellement, mais comme l'appréciation sera portée par la Commission sur l'effet sur le marché français de l'eau, cela fait partie des points sur lesquels nous avons vocation à échanger avec elle.

Depuis l'avis de 2000 du Conseil de la concurrence, les choses ont changé. Les collectivités ont choisi de reprendre le service de l'eau en régie : c'est une évolution assez

forte. Pour autant, même en régie, un opérateur vient aider la collectivité. C'est un autre mode économique qui peut fonctionner de manière satisfaisante, et nous avons vu des collectivités qui obtenaient des bons résultats à travers la régie. Nous partagerons le moment venu nos éléments sur ce point avec la Commission européenne. Par ailleurs, sur la thématique de savoir quel serait le modèle entre champions nationaux et européens, nous restons fermement attachés à l'idée qu'il ne faut pas que la constitution de tels champions se fasse au détriment du consommateur français. Il faut éviter autant que possible les monopoles ou les restrictions de concurrence au niveau des marchés de l'eau, qui sont très locaux. On n'est pas face à des marchés mondiaux lorsqu'une collectivité doit faire appel à un prestataire.

Je voudrais faire une dernière remarque sur ce que la crise sanitaire a changé dans la concurrence, notamment dans le domaine numérique. Quelques signes d'espoir apparaissent par rapport aux inquiétudes qui peuvent se faire jour par rapport au numérique et au pouvoir des plateformes. Deux exemples peuvent être donnés : d'abord, les systèmes de visio-conférence dont nous dépendons pour fonctionner. De nombreux systèmes, comme Zoom, Webex ou autres, ont émergé très rapidement, avec une vraie concurrence entre eux. Nous-mêmes, nous naviguons entre plusieurs systèmes. Quand on peut entrer sur un marché sans barrière, on voit que la concurrence joue et apporte beaucoup de bénéfices, avec de nouveaux acteurs, qui n'étaient pas forcément connus, comme Zoom. Un autre exemple est celui des réseaux sociaux. On a longtemps pensé que de nouveaux acteurs ne pourraient pas apparaître dans ce domaine. Mais finalement, au cours de la période écoulée, on parle beaucoup de certaines plateformes comme TikTok ou Twitch. Je trouve parfois encourageant, du point de vue de l'Autorité de la concurrence, de voir que, malgré les fortes barrières à l'entrée, certains acteurs arrivent à trouver leur place. Notre souhait est qu'il n'y ait pas de barrière au-delà des effets de réseau qui jouent très fortement.

Je m'arrêterai là, en espérant avoir répondu au moins aux premières questions qui avaient été soulevées. Je suis à votre disposition pour toutes celles que vous voudriez me poser.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci beaucoup, Madame la présidente, pour ces propos, comme d'habitude limpides et engagés. Je note au passage qu'on avait beaucoup travaillé sur la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace, et que l'Allemagne a avancé, alors que nous ne le pouvons pas. Je vais passer la parole à mes collègues. On va commencer par Alain Chatillon, auteur d'un rapport sur le droit de la concurrence européen, avant Laurent Duplomb, qui a avait été rapporteur de la loi DDADUE.

**M. Alain Chatillon.** – Madame la présidente, je suis très heureux de vous retrouver, même si sur ce fameux rapport Alstom-Siemens, nous n'avons pas bien compris la décision de l'Europe. Vous connaissez mon regret sur ce projet d'un « nouvel Airbus ». Malheureusement, vos réponses nous ont fortement déçus. Sachez que nous serons peut-être amenés à regretter longtemps ce non-rapprochement.

Revenons à la réglementation en cours. Deux cas de figures se présentent : ou bien on part de l'*ex ante*, c'est-à-dire du démarrage, ou bien de l'*ex post*. Il semblerait que vous voudriez réfléchir *ex ante*, c'est-à-dire depuis l'origine. J'espère que ce sera la réalité et que l'Europe se mobilisera fortement, comme savent le faire la Chine ou les États-Unis, lorsqu'il s'agit d'une concurrence que l'on peut qualifier quelquefois de déloyale.

Je vous rappellerai un troisième point sur le plan des réglementations européennes. Nous laissons entrer dans notre pays, et je suppose que Laurent Duplomb en parlera, des produits agricoles alimentaires depuis des décennies et depuis le CETA. Nous imposons à nos agriculteurs des règles qui ne pèsent pas sur les produits que nous importons. Quand l'Europe réfléchira-t-elle véritablement au règlement qui permettra à nos agriculteurs et à nos entreprises de devenir compétitives ? Nous sommes à un moment terrible où la Chine est en train de monter en puissance. Ou bien l'Europe joue le jeu, ou bien ce n'est plus l'Europe. J'aime l'Europe, à condition qu'elle fasse son travail, ce qui n'est pas le cas. Que ce soit la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ou votre autorité, il n'y a pas de contrôle : tout passe, les produits entrent, d'Inde et d'ailleurs. Et pendant ce temps, on vient mettre des bâtons dans les roues de nos agriculteurs ! Alors Madame la présidente, aujourd'hui, mobilisez-vous, et s'il le faut nous viendrons à Bruxelles pour mobiliser vos interlocuteurs.

**M. Laurent Duplomb.** – Au risque de décevoir mon ami Alain Chatillon, je ne vais pas parler d'agriculture. Je vais en revanche, Madame la présidente, vous dire que je suis heureux de vous entendre dire que la proposition de loi de Mme Sophie Primas sur le cyberspace était bonne. Cela me permet de rappeler que si nous n'avons pas pu vous apporter les éléments nécessaires pour lutter contre ces problématiques informatiques et de gestion des sites numériques, c'est aussi parce que les députés de la majorité en commission mixte paritaire sur la loi DDADUE n'ont pas voulu que nous introduisions ces éléments qui vous auraient sérieusement aidée, et qui vous auraient rapprochée de ce que font aujourd'hui les Allemands. Nos voisins auront encore un temps d'avance, et nous serons malheureusement en retard.

Je voulais, Madame la présidente, vous poser deux questions. Les opérations de concentration, comme les fusions ou les acquisitions, sont notifiées aux autorités compétentes lorsqu'elles dépassent certains seuils de chiffre d'affaires. Il existe de nombreux achats d'entreprises, concurrentes ou non, situés sous ces seuils, et donc hors radar de votre Autorité ou de la Commission européenne. C'est un fait bien établi, non réductible au seul secteur numérique : certains géants rachètent très cher des concurrents afin d'étouffer toute concurrence. Comme ces concurrents réalisent un chiffre d'affaires assez faible, aucune notification aux autorités n'a lieu. Ce procédé anti-concurrentiel ne rencontre aucun frein. Afin de lutter contre cela, la piste d'une évolution des seuils de notification est souvent évoquée, pour prendre en compte d'autres critères que le chiffre d'affaires, comme le montant de la transaction. Ces nouveaux critères présentent néanmoins eux aussi des inconvénients. Pourtant tout le monde admet qu'il est urgent d'agir. Quelles sont vos préconisations pour lutter contre ces acquisitions prédatrices ?

Ma deuxième question concerne la loi DDADUE, dont j'ai été rapporteur. Récemment promulguée, elle consacre le principe d'opportunité des poursuites qui permettra à votre Autorité de sélectionner les dossiers qui lui semblent les plus intéressants ou importants. Pourriez-vous nous indiquer à l'aune de quels critères cette sélection sera faite ?

**M. Jean-Claude Tissot.** – Dans votre propos liminaire, Madame la présidente, vous avez répondu à la deuxième question que je voulais poser sur Apple et les GAFAM.

J'ai une autre question sur le secteur de l'énergie. Ce sujet nous anime régulièrement au sein de la commission des affaires économiques, à la façon du projet Hercule, qui prévoit la réorganisation du groupe EDF et, potentiellement, de nouveaux liens concurrentiels avec les fournisseurs d'électricité. Ma question est simple : l'Autorité de la

concurrence a-t-elle été questionnée de près ou de loin sur ce projet ? Plus globalement, quelle est votre analyse sur le rôle de la concurrence sur le marché de l'électricité, qui semble constituer un monopole naturel ?

J'aurais pu ajouter une question sur l'agriculture, et Monsieur Duplomb, vous nous faites défaut, car j'aurais cru que vous en parleriez. J'ai entendu ce matin à la radio les agissements de Sodial et de Lactalis, qui se sont échangé des parts de marché chacun dans son secteur... Je n'ai pas les éléments qui me permettent d'aller plus loin dans ma démonstration, mais les concitoyens ne risquent-ils pas de payer le kilo de pommes ou le litre de lait plus cher parce que les uns et les autres se sont « entendus » ? Avez-vous un avis à nous apporter sur ce sujet particulier ?

**M. Fabien Gay.** – Bonjour Madame la présidente de l'Autorité. Hier soir, j'ai visité votre site internet. Il est très bien fait : vous félicitez vos équipes. Il comporte une rubrique « *la concurrence et vous* » : je n'ai pas pu m'empêcher, j'ai appuyé. Le premier élément qui apparaît, c'est « *les vertus de la concurrence.* » Alors là... Je vous lis la première phrase, c'est fabuleux. « *Comme dans le sport, la concurrence est un stimulant qui incite les entreprises à se dépasser, favorisant ainsi l'innovation, la diversité de l'offre et des prix attractifs pour les consommateurs, comme pour les entreprises.* » C'est beau comme un psaume ! J'hésite entre le chant de la foi du capitalisme ou le chant des louanges de la concurrence libre et non faussée.

**Mme Isabelle de Silva.** – Si on ne défend pas la concurrence à l'Autorité de la concurrence !

**M. Fabien Gay.** – Non, non, vraiment, c'est très beau !

Plus sérieusement, je veux parler d'une première chose : la concurrence au service du pouvoir d'achat. Mon collègue vient d'en dire un mot : il y a un sujet sur les questions de l'énergie. Pensez-vous que la libéralisation du secteur de l'énergie depuis quinze ans et la destruction de monopoles publics, avec les entreprises publiques, qui fait que nous avons 42 acteurs alternatifs en France, ont fait baisser les prix et ont profité aux usagers, qui sont devenus des consommateurs et en réalité des vaches à lait ? Les prix du gaz et de l'électricité ont augmenté respectivement de 70 et 40 %.

Deuxième chose : j'ai beaucoup cherché sur votre site, et vous êtes très en pointe sur la question d'EDF et de sa position dominante. Vous prenez souvent le parti des acteurs alternatifs. Je n'ai pas trouvé d'avis sur l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), et notamment pendant la crise sanitaire. L'ARENH oblige EDF à vendre 25 % de son énergie nucléaire à ses concurrents alternatifs. Sauf que pendant la crise, comme le prix était à 42 euros et que le marché libre était à 21 euros, tous les acteurs alternatifs ont demandé à quitter l'ARENH pendant un an et à aller se servir sur le marché libre. Je n'ai pas trouvé d'avis de votre Autorité pour rappeler qu'un contrat doit se respecter, qu'il vous soit favorable ou défavorable !

Par ailleurs, vous démantelez des ententes et des cartels, vous venez d'en parler, notamment sur l'affaire Veolia-Suez. Je vous trouve un peu en retrait sur cette affaire, parce que là aussi, vous avez été très en pointe et au service des autorités politiques, du démantèlement, des déréglementations et de l'ensemble des lois libérales portées par l'Europe. Il y a trente ans, des entreprises publiques avaient des monopoles publics dans un certain nombre de domaines et on s'aperçoit aujourd'hui que des monopoles privés au service

du privé sont en train de se reconstituer, comme dans l'eau, l'assainissement, et dans l'affaire Suez-Veolia.

Dernière chose : vous faites beaucoup de choses pour les consommateurs. Il en manque une, si je peux me permettre : les conséquences pour les salariés des entreprises concernées. La concurrence a entraîné dans de nombreux domaines (les télécoms, la Poste et demain le ferroviaire et l'énergie) la casse de statuts protecteurs pour les usagers et les salariés. Elle a surtout entraîné la sous-traitance à gogo. Je vous donne un exemple : je me suis fait poser la fibre il y a un mois par Orange. J'ai demandé au monsieur s'il était salarié d'Orange. « Pas du tout, je suis un sous-traitant, mais je m'en sors bien, parce que ma société sous-traitante emploie elle-même des sous-traitants », m'a-t-il répondu. Voilà la réalité : aujourd'hui on a cassé l'ensemble des statuts et on a précarisé le monde du travail. Cela va aussi avec la concurrence : je pense donc que cela devrait figurer sur votre site.

Je vous remercie.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cela amène sûrement à s'interroger sur le statut, cher Fabien Gay, mais c'est un sujet politique.

**M. Fabien Gay.** – Vous verrez que cela nous coûtera plus cher à l'arrivée !

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Madame la présidente de l'Autorité, je voudrais vous poser deux questions qui concernent les syndicats.

Le 4 mars 2020, vous avez rendu public un avis qui fait état d'un désaccord avec le Gouvernement sur la tarification de l'état daté établi par les syndicats lors de la vente d'un bien immobilier en copropriété. Vous reprochez au Gouvernement de recourir à un prix plafond médian permettant mécaniquement à 50 % des syndicats d'augmenter leur prix et conduisant les 50 % restants à rattraper le manque à gagner sur d'autres prestations. Pour éviter cela, vous proposez de modifier la loi, et d'ici là de retenir une méthode dite « *cost-plus* » fondée sur la réalité des coûts. Pourriez-vous nous expliquer plus en détail votre position ?

Par ailleurs, la crise sanitaire, en rendant possible la dématérialisation des assemblées générales, a fait surgir des conflits entre les syndicats et les copropriétaires. On a même dit que la pandémie aurait favorisé les abus des syndicats. L'association des responsables de copropriétés (ARC) parle d'un « *hold-up des assemblées générales de copropriété* » et dénonce à cette occasion l'augmentation des tarifs, le vote de contrats de longue durée pour éviter une remise en concurrence, ou la facturation des frais sur des prestations, comme le dépouillement de votes par correspondance, qui n'est pas comprise dans le contrat-type. Avez-vous été saisie de ces éventuels abus à l'encontre des copropriétaires captifs ? Cette méthode « *cost-plus* » pourrait-elle être une solution ?

J'ai une dernière question concernant les relations entre les franchiseurs et les franchisés. Dans mon département des Alpes-Maritimes, j'ai récemment été saisie par une société à responsabilité limitée (SARL) franchisée, un Carrefour city de Menton, qui fait état de relations commerciales particulièrement déséquilibrées. Elle évoque l'obligation d'acheter sur un catalogue exclusif du seul fournisseur du franchiseur, et cela, sans négociation ni préférence géographique, alors qu'on sait qu'aujourd'hui l'enjeu de l'achat local est particulièrement important pour les commerçants. Le montage juridique semble extrêmement favorable au franchiseur, à tel point que la SARL franchisée me dit qu'elle n'engagera pas de

procédure longue et coûteuse. Cela a des conséquences directes, parce qu'une faible rentabilité du magasin en question induit potentiellement des difficultés pour embaucher, ou en tout cas une réduction de la masse salariale. Pensez-vous que la législation actuelle est suffisante et équitable entre les franchiseurs et les franchisés ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons en effet beaucoup été saisis sur ce sujet.

**M. Patrick Chaize.** – Je voudrais revenir sur les moyens et votre adaptation au monde du numérique. Vous avez évoqué la création d'une cellule spécifique avec les besoins d'aller plus vite dans ce secteur, avec une certaine agilité. Pouvez-vous nous détailler ces moyens, et si possible nous donner les délais de réponse de votre structure ?

J'ai une autre question qui concerne les opérateurs de télécommunication et de communication électronique, dans un secteur où la concentration s'effectue, avec dernièrement le rachat de Covage par SFR. Quel est votre regard sur ces concentrations ? Ne pensez-vous pas, à terme, que globalement, on n'y échappera pas ? Quelle sera l'attitude de l'Autorité par rapport à ce fléau ?

**M. Franck Montaugé.** – Merci Madame de Silva pour votre présentation. J'ai deux questions.

Vous avez dans votre propos évoqué votre travail sur le *DMA* mais vous n'avez pas évoqué le *Digital Services Act (DSA)*, qui concerne la diffusion de contenus illicites, dangereux ou contrefaits. Les contenus contrefaits peuvent-ils avoir un impact sur le commerce, voire la concurrence ? Si c'est le cas, je suppose que vous travaillez dessus : pouvez-vous préciser cela ?

Mon deuxième point reprend certains sujets évoqués. Votre Autorité de la concurrence a-t-elle un regard sur la politique industrielle de l'État, en tant qu'actionnaire et partie prenante ? Si c'est le cas, au-delà du cas d'actualité Suez-Veolia, comment prenez-vous en compte l'enjeu et la nécessité de souveraineté nationale ? La Cour des comptes a produit il y a quelque temps un rapport sur « l'État actionnaire ». L'État joue un rôle important en matière de développement industriel, voire de concurrence. Intervenez-vous à ce propos ? Je n'ai rien trouvé de la sorte. Les cas qu'on a connus sont nombreux. Certains, comme Hercule, sont d'actualité, mais je pourrais évoquer Alstom, Siemens, General Electrics et les Chantiers de l'Atlantique. Sur ces gros sujets industriels à forte résonance nationale et internationale pour nous, intervenez-vous d'une manière ou d'une autre ?

**M. Daniel Gremillet.** – Madame la présidente, d'abord, vous nous avez fait part du point d'honneur qu'ont mis vos services à ne pas retarder l'examen de dossiers pendant la pandémie. Je tiens à vous en féliciter, car elle a été trop souvent un prétexte. En termes économiques, il était essentiel que notre pays continue d'avancer. J'ai trois questions.

La première : vous avez évoqué les cartels, les ententes, et les retards sur la mise en œuvre des règles environnementales. Vous savez que le Sénat est très attaché au fait que les produits importés, provenant de l'UE ou d'en dehors de l'UE, respectent les règles qu'on exige au niveau de notre propre pays. Ma question est simple : la concurrence est-elle équitable, y compris au regard des règles environnementales, qui deviennent très stratégiques ?

Le deuxième point concerne la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (loi EGalim). On vient de terminer les négociations commerciales depuis 24 jours. Quel premier bilan en tirez-vous ? Dans le groupe de suivi créé par le Sénat, les conclusions sont brutales, dans le sens où elles n'ont servi ni le consommateur, car les prix ont augmenté, ni les producteurs, puisque nous assistons à une dégradation des prix de la matière. Autre conclusion brutale : nous sommes plutôt dans une situation d'appauvrissement de l'économie des entreprises agroalimentaires et surtout de la dynamique future en termes d'investissements.

Ma dernière question, sur laquelle je serai bref car Fabien Gay et Jean-Claude Tissot ont abordé le sujet, porte sur Hercule. C'est un problème de souveraineté énergétique pour notre pays. On se trouve face à l'exigence de la concurrence européenne et vous êtes notre autorité de concurrence au niveau national : comment vous situez-vous ? Vous situez-vous dans le même moule, la même direction d'exigence de concurrence, voire de remise en cause de cette souveraineté énergétique ? C'est un sujet tellement stratégique pour notre pays qu'il est essentiel de savoir si la concurrence française se situe dans le même moule que la concurrence européenne.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Madame la présidente de l'Autorité, au début de la crise sanitaire, le réseau européen de la concurrence avait annoncé qu'il n'interviendrait pas activement contre les coopérations éventuelles entre les entreprises productrices de masques ou de gels hydroalcooliques, et ceci pour éviter la pénurie. Avez-vous néanmoins constaté, à la suite de cette décision, des ententes illicites ou des abus de position dominante ?

Par ailleurs, au sein de l'Autorité de la concurrence, un réseau interne a été organisé pour mutualiser le travail de surveillance du marché pendant la crise. Les entreprises et les consommateurs ont été invités à contacter l'Autorité de la concurrence s'ils estimaient qu'une ou plusieurs entreprise(s) avaient adopté un comportement anti-concurrentiel. Pouvez-vous nous donner les résultats de votre analyse ? Merci.

**M. Pierre Louault.** – Je vais parler d'agriculture. L'État français exige toujours des règles de surtransposition qui pénalisent l'agriculture française. Dans le même temps, les grandes surfaces et les acheteurs s'entendent visiblement, ce qui met à mal l'agriculture française et l'industrie de transformation. Comment prenez-vous en compte les contraintes appliquées à l'agriculture française par l'administration *via* les règles de concurrence ? Des produits français, mis en concurrence avec des produits européens, ne peuvent pas suivre à cause de nos propres règles.

**M. Yves Bouloux.** – Merci, Madame la présidente de Silva. Lors de votre dernière audition devant cette commission en mars 2018, vous aviez évoqué la « *révolution économique fondée sur le numérique*. » Selon vous, certaines situations remettaient en cause la capacité de l'outil législatif actuel, de sorte qu'il faudrait envisager de compléter le code de commerce pour rétablir le bon fonctionnement concurrentiel entre entreprises. Au nombre des priorités de l'Autorité pour l'année 2021 figure le numérique. J'aurais souhaité savoir où vous en êtes de vos réflexions sur ce sujet.

Par ailleurs, jugez-vous que les discussions menées par l'Autorité au niveau européen sur la régulation du numérique avancent de manière satisfaisante ?

**M. Jean-Pierre Moga.** – Madame la présidente de l’Autorité, je souhaite revenir sur l’OPA de Veolia que vous avez évoquée tout à l’heure. Si cette opération aboutit, et si elle offre peut-être un intérêt sur le plan international, elle va mettre ce nouvel acteur en situation de monopole sur le plan national. Les collectivités, lors de leurs appels d’offres n’auront plus le choix. Ne craignez-vous pas donc que nos concitoyens voient flamber le prix de l’eau et de l’assainissement ?

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Merci Madame de Silva, pour la présentation de votre action. J’ai deux questions.

L’une porte sur l’OPA Suez-Veolia qui va de rebondissement en rebondissement. Dans ses dernières propositions, Veolia propose de transférer à une entité, qui pourrait être Meridiam, l’ensemble des activités de Suez France, c’est-à-dire non seulement l’eau, mais aussi la recherche et les déchets. Cette nouvelle offre serait-elle de nature à permettre d’échapper à un contrôle des concentrations ? Si celui-ci devait avoir lieu, j’imagine que ce serait plutôt au niveau européen. Dans ce cas-là, est-ce la concurrence à l’instant t ou la concurrence à long terme qui est évaluée ? On sait bien que si cette future entité est amputée de ses activités à l’international, sa pérennité à long terme est en jeu.

J’ai une autre question sur le *DMA*. Vous avez indiqué que sa mise en œuvre serait confiée pour l’essentiel à la Commission, que cette centralisation pourrait être préjudiciable en matière d’efficacité et qu’il serait peut-être souhaitable de traiter des situations conflictuelles au niveau national. Selon quelles procédures pourrait-on traiter ces situations ? Comment voyez-vous l’articulation entre les compétences que le *DMA* attribue à la Commission européenne et celles qui pourraient être attribuées aux autorités nationales ? Quel serait le risque d’un conflit de compétences ?

**M. Daniel Salmon.** – Après les nombreuses questions qui ont été posées, il m’en reste une petite, sur la concurrence entre les différentes formes de commerce. Je veux parler de celle qui prévaut entre le e-commerce et le commerce physique : une des concurrences mises en évidence est celle de la fiscalité. Qu’en pensez-vous ? Quelles sont vos recommandations dans ce domaine ? Je ne reviendrai pas sur les vertus de la concurrence loyale et non faussée, vaste sujet qui a été abordé par mon collègue Fabien Gay.

**Mme Sylviane Noël.** – Les principes constitutionnels de la commande publique, de non-discrimination et de liberté de circulation des personnes, des capitaux et des services énoncés dans les traités de l’Union européenne font régulièrement obstacle à la prise en compte d’un critère géographique dans l’attribution des marchés publics. Le juge européen et le juge administratif français censurent ainsi régulièrement les critères d’attribution qui reposent sur l’origine des produits ou l’implantation géographique des entreprises. Toute modification du droit des marchés publics en ce sens devient inconstitutionnelle et inconstitutionnelle. En ces temps de crise sanitaire, mais, au-delà, d’enjeux environnementaux importants qui doivent plus que jamais nous pousser à raisonner en termes de circuits courts, quelle serait la position de l’Autorité de la concurrence si les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) usaient d’outils pour privilégier les entreprises implantées localement dans l’attribution de marchés ?

**Mme Martine Berthet.** – Madame la présidente, quels contrôles faites-vous, si vous en faites, de l’utilisation du drapeau français comme indication d’une fabrication française ?

**Mme Micheline Jacques.** – Madame la présidente, certaines négociations commerciales, notamment en matière agricole avec des pays tiers, peuvent être dommageables aux outre-mer, qui sont généralement insuffisamment pris en compte. C’est grâce à une résolution adoptée par le Sénat que les accords sur le sucre avec le Vietnam ont été rectifiés. Quelle attention l’Autorité accorde-t-elle aux outre-mer dans ses relations avec la Commission européenne ? Sont-ils un point de vigilance particulier ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Madame la présidente, je crois que vous avez presque le record du nombre de questions : félicitations ! Cela montre bien l’intérêt pour votre action, et peut-être la concurrence entre nos commissaires. Je vous laisse répondre.

**Mme Isabelle de Silva.** – Je vais commencer par la question de Monsieur le sénateur Chatillon. Quid des projets en matière de fiscalité ? L’Europe prend-elle en compte la fiscalité pour établir l’égalité des conditions de concurrence ? Au-delà de l’application du droit de la concurrence, qui revient à l’Autorité et pour laquelle elle a compétence, il faut prendre en compte l’ensemble des déterminants de la concurrence équitable, qui sont bien au-delà du droit de la concurrence *stricto sensu*. Cela peut passer par les modalités de taxation ou du commerce international lorsque les règles appliquées sont très différentes, sur le plan environnemental ou de toute autre contrainte, notamment les aides d’État. Il me semble que pour avoir une concurrence équitable, les acteurs doivent jouer selon les mêmes règles.

Je pense que l’enjeu de la fiscalité des géants du numérique est crucial. Je milite à titre personnel pour les différentes initiatives qu’ont pu prendre la France ou l’Europe en la matière, et je me réjouis des annonces récentes de Margrethe Vestager, qui a indiqué qu’elle était prête à avancer sans attendre l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le débat depuis plusieurs mois était de savoir ce qu’il adviendrait des travaux de l’OCDE lorsque les États-Unis ont décidé de mettre ces réflexions en pause, alors qu’il y avait de fortes espérances d’aboutir au moment du sommet du G7 en France. C’est un sujet essentiel car lorsqu’on compare les revenus qui abondent les budgets de l’État français avec ceux qui sont générés en France, on voit un énorme différentiel par rapport à la taxation qui pèse sur les commerces physiques. Il est donc vraiment important d’agir sur la façon dont la matière taxable est définie et collectée : c’est un premier enjeu complexe mais prioritaire. La Commission européenne a mené une action forte sur ce point lorsqu’elle a décidé de qualifier en aide d’État des fiscalités très favorables accordées par certains États européens. Je pense notamment à l’Irlande, mais cela a pu concerner aussi la Belgique et le Luxembourg. Nous sommes en attente des décisions qui seront prises par les juridictions européennes sur ce point. En tout cas, cet outil, s’il est un pis-aller par rapport à une fiscalité qui serait dès l’origine équitable, me paraît utile. Lorsque des États peuvent offrir des sortes d’arrangement ou des fiscalités tellement favorables que cela crée un appel d’air pour que les entreprises s’y installent et un vrai problème d’équité, je pense que l’on a affaire à l’un des angles morts du marché européen tel que nous l’avons construit. Je crois que la Commission européenne, sous la présidence d’Ursula von der Leyen est très mobilisée sur ces sujets. Margrethe Vestager continue le combat qu’elle mène depuis plusieurs années sur ce point : il y a des avancées.

D’autres avancées importantes doivent être notées, je pense notamment aux réflexions en cours sur la notion de marché pertinent. C’était l’un des débats de l’affaire Siemens-Alstom, dont vous parliez : comment intégrer ou non la concurrence chinoise ? En réponse au débat né autour de cette affaire et qui a été très vif, y compris en ces lieux, la Commission a décidé de remettre sur le métier la notice sur les marchés pertinents afin de l’actualiser pour prendre en compte les enjeux numériques, de guerre commerciale, et de forte

iniquité des conditions de concurrence. Ce travail est en cours. Nous y participons activement avec la Commission, et au stade de autorités nationales de concurrence.

Je souhaite mentionner un nouvel outil important : celui élaboré au sein de la Commission européenne pour prendre en compte les aides d'État dans les régions extérieures à l'Europe. Cela a été un point souvent soulevé. En Europe, le contrôle des aides d'État est très fort – des entreprises peuvent se voir reprocher d'avoir reçu des aides d'État indues – alors que des produits peuvent arriver sur le marché européen en ayant perçu des aides d'État sans contrôle. L'UE a répondu sur ce point avec un nouvel outil.

Un problème plus large a été évoqué par certains d'entre vous : l'application des réglementations techniques, et notamment environnementales, aux agriculteurs. C'est un réel enjeu, pris en considération par la Commission européenne dans le cadre de son *Green deal*. Ne faut-il pas beaucoup mieux valoriser qu'aujourd'hui, dans le commerce international et dans la façon dont ces produits arrivent en Europe, le mieux-disant environnemental ? Cela pourrait se faire en interdisant l'entrée de produits obtenus en polluant des rivières, en Chine ou ailleurs. C'est un premier axe d'action, qui irait dans le sens d'un rétablissement de l'équité : des produits conformes aux règles européennes, peuvent avoir été obtenus en dégradant l'environnement.

À titre personnel, j'y suis très favorable. Avant de m'occuper de concurrence, j'ai beaucoup travaillé sur l'environnement. Je pense qu'il faut beaucoup mieux intégrer dans le commerce international non pas seulement l'équilibre des prix et le bénéfice du consommateur, mais tous ces enjeux globaux : la protection de la planète et l'enjeu d'équité pour l'agriculteur ou le producteur, qui voient arriver des biens produits dans des conditions inacceptables.

Le sujet est bien posé sur la table. Il y a aussi des débats sur l'application d'une taxe carbone à l'entrée des produits dans l'UE. Si certains produits ont été élaborés en dégradant l'environnement et en ayant un effet nocif sur le changement climatique, il faut *a minima* que ce soit contrebalancé par une compensation financière. D'autres modes peuvent être envisagés, comme interdire l'entrée de certains produits, comme je le disais. En tout cas, le débat est posé en Europe. Je pense qu'il y aura des avancées au cours des prochains mois.

Je passe à la question de M. Duplomb. Je voulais encore me féliciter des discussions très constructives que nous avons pu avoir sur la loi DDADUE, et qui ont vraiment permis d'améliorer le texte. Qu'en est-il de l'avancée dans le domaine numérique ? Faut-il regretter que la proposition de loi sur le cyberspace élaborée par la commission n'ait pas été adoptée ? Je ne pourrai pas me prononcer directement sur cette dernière question. Qu'en est-il du *DMA* : le planning est-il assez ambitieux ? Les acteurs de cette négociation sont nombreux. Parmi eux figurent les gouvernements, et le Gouvernement français est très mobilisé sur ce point. Des pays poussent très fortement pour que le *DMA* soit maintenu à un niveau d'ambition important et adopté très vite. La France souhaite fortement que le *DMA* puisse aboutir lors de la présidence française du début de l'année prochaine. La Commission entend maintenir un rythme de négociation rapide. Pour autant, des obstacles restent à surmonter : le débat au Parlement européen sur la commission compétente, entre la commission du marché intérieur qui a été désignée et la commission des affaires économiques qui entendait être compétente, n'est pas encore résolu. Pour le moment, au vu des positions exprimées par les États membres, on constate beaucoup de soutien pour le texte, même si certains États sont moins enthousiastes que d'autres et que les entreprises agissent aussi pour faire valoir leurs intérêts. En tout cas, la présidence portugaise en a fait une priorité, ce qui fait

que les travaux sont bien avancés. Si le rythme, très soutenu, devait se maintenir, le texte pourrait aboutir au début de l'année prochaine. J'ai par ailleurs pu dire que le texte me paraissait un très bon projet de départ.

Vous soulevez un point cher à mon cœur, celui des opérations de concentration sous les seuils et qui passent sous le radar. Nous nous sommes mobilisés sur ce sujet depuis trois ou quatre ans, puisque nous avons mené une large réflexion en associant les entreprises, pour savoir s'il fallait changer le dispositif français de contrôle des concentrations, notamment pour répondre à cette thématique des acquisitions prédatrices. Le législateur français n'a pas eu à valider la proposition que nous avons faite, qui était de créer un contrôle spécifique en France. Mais nous avons atteint un objectif important avec l'article 22 du règlement de 2004, et le fait que la Commission européenne a accepté de changer d'avis. De façon constante, elle refusait d'appliquer ces renvois dans le cadre du règlement de 2004, mais Margrethe Vestager a annoncé à l'automne dernier qu'elle avait entendu ces demandes, qu'elle était prête, et elle a changé d'approche. Il est possible que dans les prochains jours on observe les premières applications de ces procédures de renvoi. La Commission européenne a été très active pour définir des lignes directrices pour cette nouvelle procédure. Nous en attendons beaucoup. Si elle ne devait pas répondre à nos attentes, il faudra de nouveau poser la question d'un dispositif reposant sur la loi nationale, car je suis convaincue qu'un contrôle vigilant sur certaines de ces opérations est nécessaire. Il faut pouvoir contrôler le type d'opérations qui se produisent dans le domaine numérique et ceux de la santé et de l'économie industrielle, avec des opérateurs dominants.

Vous posiez enfin la question de l'opportunité des poursuites et des critères qui lui sont associés. Nous envisageons d'élaborer des lignes directrices pour éclairer les entreprises sur ce point. Les critères seront les priorités thématiques de l'Autorité (développement durable, numérique). Les enjeux, pour la concurrence, de façon générale, sont-ils importants ? Il peut y avoir une petite affaire qui pose une question de principe affectant de nombreuses entreprises : ce serait un motif pour la traiter. Les ressources de l'Autorité constituent une autre dimension : un des objectifs de ce dispositif est de pouvoir rejeter certaines saisines qui demanderaient des efforts d'instruction démesurés par rapport à l'enjeu de concurrence. Pour rassurer les entreprises, nous leur avons dit que nous n'entendons pas faire un usage généralisé et massif : ce serait plutôt un outil de régulation pour pouvoir concentrer nos moyens sur les vrais enjeux et traiter des affaires importantes sans être pollués par des affaires de moindre intérêt au regard de ces critères. Nous pourrions échanger à ce sujet lorsque nous aurons élaboré nos lignes directrices.

J'en viens à la question de M. Tissot sur l'énergie et le projet Hercule. Nous n'avons pas été consultés sur ce projet. Nous avons eu des échanges avec l'entreprise qui nous en avait parlé en amont, ce dont je suis ravie. C'est un projet très intéressant, qui consiste en une tentative de remodeler la structure du groupe pour atteindre des objectifs de maintien de la souveraineté énergétique de la France. Le débat sur le projet Hercule met en jeu le Gouvernement français et la Commission européenne à très haut niveau. À ce stade, je ne peux pas me prononcer plus avant. Pour ce qui est de la concurrence sur les marchés de l'électricité, il s'agit d'un certain type d'ouverture à la concurrence qui n'est pas le plus simple à comprendre pour le consommateur. L'idée était d'introduire de la concurrence sur les services, mais là où l'ouverture à la concurrence a pu décevoir est qu'elle n'a pas tellement été mise en œuvre au niveau de la production. Dans le domaine du nucléaire, évidemment, l'appétence des alternatifs pour construire de nouvelles centrales a été très faible. Dans le domaine de l'électricité, la concurrence est un peu particulière et peut avoir des effets

contre-intuitifs lorsqu'on monte le prix de l'électricité pour donner de l'espace concurrentiel aux concurrents.

Pour répondre par avance à la question de M. Gay sur l'ARENH, nous avons été vigilants pour dire que le prix de l'ARENH ne pouvait pas monter uniquement pour laisser de l'espace économique aux concurrents alternatifs. Je crois que vous n'avez pas trouvé l'avis correspondant sur notre site, mais je peux vous assurer qu'il existe. On a même eu des moments de tension sur ce sujet, puisque nous avons émis un avis négatif à la proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) tendant à monter fortement l'ARENH. Nous avons expliqué dans un avis très structuré et motivé pourquoi cela nous posait problème. Nous avons considéré que la base légale était insuffisante pour fonder une hausse de ce prix et que cela allait avoir des conséquences dommageables par le consommateur. À l'époque, nous n'avions pas été suivis par le Gouvernement, mais nous avons été très vigilants là-dessus car nous estimions que la régulation devait être mise en œuvre en fonction d'objectifs clairs. En l'occurrence, il nous semblait que le cadre légal ne permettait pas de fonder sur ce motif la hausse très substantielle de l'ARENH.

Je reviens à la question de M. Tissot sur les pratiques abusives dans le secteur du lait. Je souhaite mentionner à cet égard le fait que nous avons été très actifs sur le sujet des centrales d'achat. Nous avons rendu publiques l'année dernière deux décisions très novatrices. Pour la première fois, nous avons appliqué les outils qui nous avaient été donnés par la loi EGalim, et en faveur desquels nous avons milité. Ceux-ci nous permettent d'intervenir en urgence et d'office, en auto-saisine, sur des accords de centrales d'achat. Pour la première fois, nous avons ouvert des instructions de pratiques anti-concurrentielles sur ces deux accords qui nous avaient été notifiés : Carrefour-Tesco d'une part et Auchan-Casino-Metro-Schiever d'autre part. Nous avons mené un large travail pendant plusieurs mois sur ces accords, puisqu'ils avaient une forte envergure et affectaient les producteurs et consommateurs français. Nous avons vraiment voulu nous assurer qu'ils n'allaient pas avoir d'effets négatifs sur les producteurs (en dégradant leur économie ou en les mettant en risque) mais aussi sur les consommateurs. Cela nous a conduits à obtenir des engagements très substantiels de la part de ces distributeurs, qui ont réduit sensiblement le champ des accords, en excluant des produits lorsqu'ils correspondaient à des secteurs fragiles (fruits et légumes, lait, œufs). Parce que ces accords portaient sur les marques de distributeur (MDD), nous avons considéré qu'ils pourraient être défavorables pour le consommateur, qui aurait eu moins de choix dans les MDD. Nous savons pourtant que ces derniers sont un facteur important pour le choix d'une enseigne par les consommateurs, particulièrement pour les ménages à plus faible revenu. Nous avons peigné ces accords pour enlever les produits considérés comme différenciant – qu'on regarde sur les linéaires, pour les comparer. Nous avons fait un travail fin pour n'admettre que ne reste en commun qu'un nombre plus réduit de produits avec cette double préoccupation de protéger l'amont – le producteur – et l'aval – le consommateur.

J'en viens aux questions de M. Gay qui s'interrogeait sur ce que nous faisons pour la concurrence au service du pouvoir d'achat. Je réédite ce qui est indiqué sur notre site : je crois que la concurrence est un moteur pour les entreprises. Je maintiens que notre comparaison avec les règles du sport est pertinente. Imaginons deux équipes qui se mettent d'accord pour fixer le score à 2-0 à la fin du match : il aura peu d'intérêt. Le chef d'entreprise est en permanence confronté au risque, à l'inconnu, et doit se déterminer dans un horizon incertain. C'est une des raisons qui rend sa vie difficile, et cela pèse en ce moment : je pense sincèrement aux chefs d'entreprise qui vivent une période très difficile. Mais c'est aussi ce qui les stimule et ce qui les fait avancer. C'est ce qui permet d'inventer de nouveaux produits et

de se battre pour être meilleur que son concurrent. En tant qu'Autorité de la concurrence, nous essayons de faire que chacun respecte les règles du jeu, qu'il n'y ait pas une partie des concurrents qui se mettent d'accord entre eux pour frauder un marché public ou un appel d'offres, parce que sinon cela pénalise tout le monde, y compris le consommateur. Nous avons ainsi annoncé ce matin avoir démantelé un cartel : les industriels qui fabriquent des sandwichs vendus en magasin ou station-service s'étaient mis d'accord pour fausser les appels d'offre de la grande distribution sur les MDD, de sorte que le consommateur paie ses produits alimentaires plus cher. Nous restons très vigilants là-dessus.

Sur l'électricité, je pense que j'ai répondu en commun avec la question précédente.

Vous êtes revenu sur Veolia-Suez, et plus largement sur les conséquences pour les salariés en cas de restructuration. Nous n'avons pas pour mandat de contrôler ces considérations. Lorsque nous sommes saisis d'opérations de concentration, notre mandat, de par la loi, est d'examiner l'effet sur la concurrence. Nous sommes conscients qu'il peut y avoir des conséquences sur les salariés, mais ce n'est pas dans notre mandat de dire si une fusion sera bonne ou mauvaise pour les salariés. Toutes les fusions ne sont d'ailleurs pas associées à des baisses du nombre de salariés. C'est fréquent, mais pas systématique : il existe des fusions de développement. En tout cas, nous ne sommes pas là pour le prendre en compte. Dans le dispositif national, en revanche, un outil peut le faire : la phase 3 du contrôle des concentrations. Lorsque nous interdisons une opération, le ministre de l'économie a la faculté d'intervenir en prenant en considération l'emploi. Ainsi, le ministre de l'économie Bruno Le Maire est intervenu dans un cas de figure pour autoriser une concentration que nous avions proposé d'interdire en se fondant sur les effets sur l'emploi.

Il arrive parfois qu'en faisant respecter les règles de la concurrence, on préserve des emplois. Je pense à un cas de figure dans le domaine de la presse, où nous avons été saisis de concentrations importantes. Nous avons conditionné ces fusions au maintien, par les journaux, de rédactions séparées, parce que nous souhaitions maintenir pour le consommateur le choix de différents journaux.

J'en viens à la question de Mme Estrosi Sassone sur les syndics. La volonté du Gouvernement était de répondre à une situation dans laquelle l'état daté pouvait être facturé relativement cher, alors qu'on en a besoin lorsqu'on vend son bien. Le consommateur est lié et a besoin de l'obtenir. Nous avons compris la volonté du Gouvernement. Nous avons été confrontés, dans cette affaire, aux inconvénients classiques des prix plafonds : tout le monde s'aligne au plafond. Ceux qui étaient moins cher deviennent plus cher, d'autres peuvent y perdre. Quand les prix des masques et des gels hydroalcooliques ont été plafonnés, tout le monde s'est mis au plafond. Je n'ai pas vu beaucoup de personnes en-dessous ! C'est pour cela que nous sommes traditionnellement réservés sur cet outil. À ma connaissance, le Gouvernement réfléchit à la suite, mais partait plutôt sur cette idée plutôt que sur le système que nous avons proposé. Sur ce point, la balle est dans le camp du Gouvernement.

Vous avez aussi souligné que la crise sanitaire a pu générer de nouveaux conflits ou des difficultés avec les syndics. Différentes professions ont en effet monté leurs prix du fait de la crise. Ce n'est pas forcément illégitime : on a vu par exemple des coiffeurs qui appliquaient une sorte de « taxe covid ». Dans certains cas, la crise a généré des coûts supplémentaires pour les entreprises. Je ne peux pas me prononcer sur le fait de savoir si c'était justifié ou non. Le point particulier des conflits éventuels autour de prestations relève

plutôt des juridictions de droit commun commercial ou de la DGCCRF, si des problèmes relèvent du droit des consommateurs.

En ce qui concerne les relations franchiseurs-franchisés, vous avez raison, les situations peuvent être délicates, voire dramatiques pour des personnes qui se retrouvent dans des situations financières et personnelles très graves. La presse a pu s'en faire l'écho. Là encore, cela relèverait plutôt d'une réflexion du Gouvernement sur le niveau de protection du statut. Des conflits se traduisent devant les tribunaux et nous sommes actuellement saisis pour avis par des tribunaux judiciaires, sur des problématiques de franchiseurs-franchisés. Nous aurons à nous prononcer sur ce point dans les prochains mois, mais je partage avec vous le sentiment que c'est un sujet compliqué. Ce système peut apporter beaucoup de choses mais place les uns et les autres dans des positions parfois fragiles.

J'en viens à la question de M. Chaize sur l'adaptation au numérique et ce que fait le service de l'économie numérique. Au-delà de ce service, l'ensemble de l'Autorité est tournée vers ce domaine. Nous travaillons actuellement à un avis sur les transformations du secteur financier des paiements face au numérique. L'arrivée des grandes plateformes dans les moyens de paiement rend ce sujet incontournable.

Avec notre nouveau service, nous essayons de développer des compétences que nous n'avions pas encore, comme utiliser la *data science*. Nous avons donc recruté des personnes compétentes dans ce domaine. Nous échangeons aussi beaucoup avec les régulateurs européens ou internationaux qui avancent sur le sujet : l'autorité de la concurrence britannique et nos collègues américains de la *Federal Trade Commission (FTC)* et du *Department of Justice (DoJ)* ont mené des projets assez avancés. L'objectif est de mettre en commun les bonnes expériences et les bons outils. Par exemple, nous avons pour but de mettre en place un outil fondé sur des algorithmes qui détecterait plus facilement les ententes sur les marchés publics. Les chiffres peuvent donner des indices, qui permettent de détecter des offres biaisées. Nous travaillons sur ce type de dispositif pour essayer d'ajouter de nouveaux moyens.

Pour ce qui est des délais, nous obtenons de bons résultats. Nous essayons d'écluser les stocks de l'Autorité. Notre but serait, selon la nature des affaires, de traiter des affaires très complexes en deux ans, lorsque les cartels sont très lourds, avec beaucoup de pièces à manipuler, mais de pouvoir réduire les délais à 12 à 18 mois pour une affaire de difficulté moyenne, et encore moins lorsque l'affaire est plus simple.

Sur les télécoms, vous avez raison, on note beaucoup de concentrations, avec de grosses affaires comme le rachat de Covage, qui a été examiné par la Commission européenne. Nous avons examiné une affaire importante qui concernait le rachat par Bouygues d'un opérateur intervenant sur le marché « entreprises ». Cette opération a été soumise à des engagements pour maintenir un certain type de concurrence et d'offre qui bénéficiait à des acteurs de petite taille dans le marché des télécoms. Nous avons vraiment regardé cette opération de près. Plus largement, nous menons actuellement une enquête sur le marché entreprise, qui débouchera d'ici quelque temps.

Pour répondre à la question de M. Montaugé sur le *DSA* : c'est en effet un texte majeur. Il a vocation à fusionner toutes les règles en matière de commerce électronique et des plateformes, notamment celles concernant proprement les sites de commerce électronique. Il s'attaquera à la contrefaçon, mais concernera aussi d'autres types de règles. Que tout le monde applique les mêmes règles constitue la base de la concurrence. Il ne faut pas qu'on

trouve des produits contrefaits, qui sont par définition une atteinte aux règles équitables de la concurrence. Ce texte nous paraît, en l'état, très bien ficelé. Il couvre des sujets de nature très différente, comme les règles sur les contenus, qui conduiront peut-être à des débats plus délicats au niveau européen car il est plus difficile d'avoir un accord sur l'intervention sur les contenus. Pour le coup, le Parlement français a avancé sans attendre le *DSA*. Sur les règles du commerce électronique, il n'entraîne pas de révolution. Il est en revanche nécessaire que le système soit encore plus efficace, notamment en termes de lutte contre la contrefaçon. On doit s'inscrire dans une évolution vers des obligations de conformité plus poussées vis-à-vis des plateformes, afin de mieux s'assurer qu'elles font le ménage chez elles. C'est tout l'enjeu de savoir si les plateformes de vente en ligne font de la surveillance pour vérifier qu'il n'y a pas de produit contrefait ou pour intervenir lorsqu'on lui signale. Le texte est suivi au niveau interministériel et nous participons aux travaux sur ce point. L'application de ces règles ne relèvera pas de nous, mais plutôt de la DGCCRF.

Nous n'avons pas eu à avoir un regard d'ensemble sur l'État actionnaire. Le droit de la concurrence est assez agnostique sur la nature de l'actionnariat de l'entreprise, puisque le principe est que nous intervenons dès lors qu'un organisme peut être qualifié d'entreprise, qu'il soit public ou privé. Il arrive souvent que nous examinions en concentration des rachats par des entreprises publiques, et elles ne sont pas traitées plus ou moins favorablement du fait qu'elles soient publiques. Nous prenons bien sûr en compte les réglementations particulières ou les enjeux de souveraineté. La façon dont se résolvent ces derniers passe plutôt par l'application d'un double contrôle : nous regardons ce qu'il en est sur la concurrence, et le contrôle des investissements étrangers prend en compte cette dimension. L'État peut en effet s'opposer au rachat d'une entreprise stratégique. Je mentionnais la phase 3, donc la possibilité pour le ministre d'intervenir dans une opération. Le droit français permet au ministre de l'économie d'intervenir après que l'Autorité de la concurrence a examiné une opération en face d'eux, pour des motifs d'intérêt général. Cette possibilité n'a toutefois pas été appliquée en France.

Vous mentionniez Alstom-Siemens et les Chantiers de l'Atlantique : comme il arrive souvent dans ces grandes opérations assez complexes, le débat sur la souveraineté et les champions était au cœur de leur examen. En l'occurrence, la Commission européenne était en première ligne là-dessus.

J'en viens à la question de M. Gremillet, qui portait sur le respect ou non des règles environnementales pour les produits importés. Aujourd'hui, il n'existe pas véritablement d'outil de ce type, au-delà du fait que le produit doit être conforme. Comme je le disais, l'application des règles environnementales dans le pays d'origine où a été élaboré le bien constitue un enjeu nouveau. C'est quelque chose qui reste à construire.

Vous m'interrogez sur la loi EGalim et le bilan des négociations. Celles-ci se sont déroulées cette année dans un contexte assez particulier. L'année a été difficile aussi pour les distributeurs qui ont été en première ligne pour approvisionner les Français dans un contexte complexe. Il faut reconnaître les difficultés auxquelles ils ont eu à faire face, même si ce n'est pas mon rôle de dire si le résultat final des négociations est le bon. J'ai bien noté les insatisfactions sur les évolutions des prix fournis aux producteurs. Il faudra voir dans un bilan d'ensemble de la loi EGalim qui doit être établi régulièrement si les outils sont suffisants pour ces négociations commerciales. Dans la première période d'application de la loi, on avait l'impression que cela allait dans le bon sens et que les uns et les autres avaient fait des efforts. C'est peut-être un point de vue dissonant, mais je pense que, plus généralement, il y aurait matière à réfléchir sur le poids des règles sur les négociations commerciales. Est-ce le bon

outil pour atteindre des objectifs par ailleurs légitimes ? Les contraintes qui s'appliquent aux négociations commerciales en France me paraissent constitutives d'un système redoutablement complexe.

Vous m'aviez également interrogée sur le projet Hercule. Comme je l'ai dit, le Gouvernement n'a pas choisi de nous saisir de ce sujet. Nous verrons ce qui sera décidé dans les tout prochains mois.

J'en viens à la question de Mme Renaud-Garabédian : a-t-on vu des ententes ou des abus de position dominante pendant la période de la covid ? Nous avons reçu beaucoup de signalements, pour le recueil desquels nous avons mis en place une *task force* interne. Nous avons recueilli une soixantaine d'indices divers en cours d'analyse. Cela ne veut pas dire que des infractions seront nécessairement constatées en fin de compte. Nous avons aussi mis en place un suivi européen des problématiques Covid, et il me semble que d'autres pays ont connu plus d'abus, comme des prix abusifs sur les masques ou le gel hydroalcoolique à la suite d'une grande pénurie. La France a été un des pays qui a choisi de réglementer dans ce contexte. Il est intéressant de comparer. Dans d'autres pays, je pense à l'Italie et au Royaume-Uni, qui ont ouvert des procédures, on vendait des masques ou du gel hydroalcoolique à des prix très élevés pour tirer profit de l'attente du consommateur. Ces pratiques ont souvent pu être résolues par l'application du droit de la protection du consommateur.

J'en viens à la question suivante de M. Louault qui portait sur l'agriculture et les possibilités d'entente des grands distributeurs. Je crois que j'ai répondu sur le point des contraintes appliquées aux produits français. C'est sans doute une réflexion à mener. Il me semble que dans l'application des dispositions environnementales, il faut toujours prendre en compte l'objectif et la proportionnalité de la mesure mais aussi le délai d'application. Souvent, en effet, la rapidité d'application des règles pose problème. Ce point est particulièrement présent dans vos travaux de législateur. Au niveau européen, l'objectif général de protection de l'environnement peut difficilement être discuté. Le vrai sujet est de savoir où il faut mettre les priorités, dans quels délais, et de travailler sur les produits qui arrivent de l'extérieur de l'UE.

La question de M. Bouloux portait sur les évolutions liées au numérique et la nécessité de changer la loi. Je crois que les sujets conceptuels et juridiques liés à l'action des grandes plateformes sont très nombreux. Nous passons beaucoup de temps à échanger avec les universitaires et les autres autorités sur ces points. Pour répondre plus précisément à votre question : je ne sais pas encore s'il faut changer la loi. C'est possible, et nous aurons peut-être à traiter de dossiers tests. Pour vous donner un exemple que j'ai mentionné : l'abus de position dominante est la pierre angulaire du droit de la concurrence et figure dans le traité. On ne peut pas changer si facilement cette notion au niveau européen. Est-ce un outil suffisant lorsqu'on est face à des plateformes structurantes qui n'ont pas forcément une position dominante ? On peut prendre l'exemple d'un marché numérique où on aurait trois acteurs qui auraient chacun 30 % de part de marché. Aucun ne répondra aux critères de la dominance. Pour autant, ne faudrait-il pas leur appliquer des règles particulières ? Ce serait ou bien une nouvelle approche de la dominance, ou bien une autre notion (plateforme structurante ou autre). Cela fait partie pour nous des sujets les plus importants et délicats et sur lesquels nous travaillons de très près.

Sur la question de M. Moga qui portait sur l'affaire Veolia-Suez et le risque de monopole au niveau national, je crois vraiment que, quelle que soit la configuration que choisiront les entreprises en termes de démantèlement de tel ou tel acteur, il me paraît fort peu

probable qu'on arrive à un scénario avec un acteur monopolistique sur l'eau et l'assainissement en France. Ce serait contraire avec tout ce que fait la Commission européenne dans son approche des concentrations. Dans tous les scénarios, un nouvel entrant aura sa place dans ces actifs. Et pour répondre à la question de Mme Blatrix Contat sur le fait de savoir si l'offre évoquée dans laquelle Meridiam reprendrait l'eau et l'assainissement pourrait faire échapper l'opération au contrôle des concentrations : non, absolument pas. Envisager des remèdes ou des scénarios ne remet pas en cause l'application du contrôle des concentrations. Cela peut être un élément pris en compte par l'autorité de la concurrence, en l'espèce la Commission, pour approuver l'opération si cela permet de résoudre les sujets concurrentiels. Pour répondre à la deuxième question posée là-dessus, l'appréciation faite par les autorités de concurrence se situe sur les données disponibles à l'instant t mais se projette vers l'avenir. Le contrôle des concentrations essaye d'anticiper l'impact de l'opération à moyen terme. C'est ce qui rend cet exercice souvent difficile : on fait des prévisions fondées sur les données dont on dispose. L'idée est d'avoir une approche dynamique des marchés et de voir ce qui peut se passer sur les mois ou années à venir.

La deuxième question de Mme Blatrix Contat portait sur le *DMA*. Comment pourrait-on avoir une procédure articulant la Commission et les autorités nationales ? Il me semble que le réseau européen de la concurrence est un modèle qu'on connaît bien et qui fonctionne bien. L'Europe comporte plusieurs réseaux d'autorités : l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) pour les télécoms, le groupe des régulateurs des services de médias audiovisuels ou encore le réseau des CNIL. Chacun fonctionne selon ses règles. Le réseau de la concurrence est l'un de ceux qui a le mieux fonctionné, en raison de son articulation très souple. Aucune règle *a priori* ne répartit les compétences entre niveau européen et national : à chaque fois qu'un sujet de frontière se pose, nous discutons pour voir quelle est l'autorité la mieux placée. Imaginons que demain le *DMA* énonce des règles sur les *market places*, c'est-à-dire les sites de vente en ligne comme Amazon. Mettons que la part de marché d'Amazon en Allemagne soit de 57 %, qu'elle soit bien inférieure dans d'autres pays, et qu'il y ait un problème prégnant en Allemagne et avec les entreprises allemandes. Il ne me semblerait pas du tout aberrant que l'application du *DMA* soit déléguée à l'Allemagne pour régler ce cas de figure, tout en en discutant au niveau européen. Des solutions intelligentes permettraient d'aider la Commission face à cette tâche très lourde et de garder cette approche nationale, souvent importante même dans le numérique. Ce n'est pas parce qu'un acteur a une position mondiale qu'il est présent de la même façon dans tous les pays européens. C'est très frappant pour Amazon : quand vous comparez ses parts de marché en Europe, l'entreprise est quasiment absente dans certains pays où elle n'a même pas de site national. En France, il se trouve qu'Amazon a une grosse part de marché. Elle est encore plus importante au Royaume-Uni et en Allemagne, mais les situations ne sont pas partout analogues.

La question de M. Salmon portait sur les différentes formes de concurrence, y compris celle sur la fiscalité. J'ai dit qu'il me semblait indispensable de prendre en compte cet élément de la fiscalité. Nous sommes sans doute un peu en retard là-dessus, mais il faut que les États s'en saisissent pleinement. C'est un sujet délicat en Europe : certains d'entre eux y sont fortement opposés, mais je crois que si on arrivait à avancer là-dessus, on aurait fait un grand pas.

La question de Mme Noël portait sur un sujet complexe : la prise en compte des critères d'origine et de provenance dans les marchés publics. Peut-on favoriser ou prendre en compte la production locale dans leur attribution ? Les choix faits au niveau européen et par la loi française tendent plutôt à ne pas permettre de se différencier selon ces types de

considération. À titre personnel, je ne suis pas opposée à ce qu'on prenne davantage en compte cette dimension. Ainsi, dans le cadre des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence, lorsque nous nous sommes prononcés sur le rachat de l'aéroport de Lyon par Vinci, nous avons pris en compte dans nos remèdes le fait que l'opération ne pénalise pas les autres PME de la région Rhône-Alpes, très présentes sur les marchés de l'aéroport. Nous sommes sensibles à cette dimension locale. Sur le plan plus juridique, il faut bien affiner la façon dont cela peut se faire pour que les règles soient claires et connues de tous.

Pour répondre à la question de Mme Berthet sur le contrôle de l'application du drapeau français sur les produits, évaluer si le consommateur est trompé par un produit d'apparence française qui a été fabriqué ailleurs rentre plutôt dans les pouvoirs de la DGCCRF.

Madame la sénatrice Jacques, vous m'interrogez sur l'outre-mer et sur l'attention que nous lui portons. Les sujets ultra-marins sont surreprésentés dans notre activité. Nous considérons que fait partie de notre mission la protection des territoires les plus fragiles par rapport aux enjeux concurrentiels. Les territoires ultra-marins en relèvent par l'isolement, la petitesse et les difficultés géographiques. C'est pourquoi nous avons beaucoup investi dans cet avis sur l'outre-mer, qui abordait beaucoup de sujets assez nouveaux, notamment le fait que l'octroi de mer a pu dériver de son objectif premier. Il a été construit pour protéger les productions locales. Or il frappe désormais des produits sans production locale et il pèse sur le consommateur. On sait que les collectivités en ont fait un outil de financement, mais cela nous pose question car l'octroi de mer a un effet très défavorable pour le consommateur. Nous avons aussi pointé dans notre avis la vente en ligne, qui en outre-mer est aujourd'hui extrêmement compliquée alors qu'elle peut être une façon pour le consommateur d'accéder à des produits qu'il ne trouvera pas sur le territoire et qui sont parfois moins chers. Nous avons pointé toutes les limites, y compris réglementaires, et à l'époque la ministre des outre-mer nous avait indiqué qu'elle allait travailler sérieusement sur tous ces points pour essayer de lever les freins structurels, sachant que nous aurons plus de mal à traiter les freins géographiques.

J'espère avoir pu répondre au moins brièvement à vos intéressantes questions.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Madame la présidente, je voudrais vraiment vous remercier d'avoir répondu avec autant de précision et de compétence à l'ensemble de ces questions. M. Daniel Gremillet voulait ajouter quelque chose.

**M. Daniel Gremillet.** – Madame la présidente, je vous ai écouté avec beaucoup d'attention. Je suis désolé, mais l'analyse que vous tirez de 2020 par rapport à l'agroalimentaire, à la nécessité de nourrir les Français pendant la pandémie et d'être attentifs aux prix me paraît partielle. N'oubliez pas que pour que des produits soient dans les rayons, des entreprises ont travaillé aussi pendant cette période. Je souhaite leur rendre hommage, quels que soient leur niveau et leur taille.

Deuxième point, et je pense qu'il sera nécessaire qu'on entende vos services dans le groupe de suivi EGALIM : les chiffres bruts font apparaître en 2020, une progression à deux chiffres des MDD au détriment des marques. Cela signifie qu'en 2020, on a appauvri encore un peu plus les territoires par une concentration au niveau des MDD.

Je corrige par rapport à l'analyse que vous avez faite. Merci, Madame la présidente, de m'avoir autorisé à le faire. Ce n'est pas très correct, mais il fallait le dire.

**Mme Isabelle de Silva.** – Je crois qu'on n'est pas en désaccord. Je sais que les distributeurs sont souvent critiqués...

**M. Daniel Gremillet.** – Mais ce n'est pas une critique !

**Mme Isabelle de Silva.** – Je crois que tout le monde en a conscience, mais je voulais rappeler que l'année a pesé sur beaucoup d'acteurs, y compris les producteurs. Les distributeurs ont fait face aussi et ont dû organiser les files d'attente. On a tous des mauvais souvenirs de cette période.

Par acquit de conscience, je veux répondre à la question de la concurrence entre commerce physique et en ligne. Le commerce de détail est un point de préoccupation très fort. Nous avons consacré une étude spécifique au commerce physique et à la concurrence de la vente en ligne : il est très inquiétant de voir la situation du commerce de détail en France, dont les magasins qui se ferment, y compris à Paris et dans des centres urbains favorisés. Nous avons souhaité, dans cette étude, donner des pistes sur ce que peut faire le commerce de détail pour trouver un nouveau modèle. C'est un point d'attention que je voulais indiquer au terme de cette audition.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Encore une fois, Madame la présidente, merci beaucoup. Votre audition est toujours passionnante et intéressante, même si elle soulève des questions qui restent encore en suspens. Merci des travaux que vous menez avec la Commission européenne et le réseau européen de la concurrence, car il me semble qu'il va falloir qu'on avance très vite sur les sujets de marché pertinent et de plateformes structurantes.

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

*La réunion est close à 11 h 30.*

**Mardi 13 avril 2021**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

**Proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique - Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons aujourd'hui les amendements de séance déposés sur la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Quelque 70 amendements ou sous-amendements ont été déposés sur cette proposition de loi, ce qui témoigne de l'intérêt qu'elle suscite. Je propose à la commission de donner une suite favorable à plus de la moitié d'entre eux, dont un nombre très substantiel d'amendements proposés par des groupes minoritaires ou d'opposition. Une vision consensuelle va donc nous animer.

Permettez-moi d'emblée de préciser les deux principes ayant présidé à mon travail d'examen des amendements : d'une part, le maintien d'un niveau de sécurité juridique optimal, car nous ne pouvons pas déstabiliser les projets hydroélectriques par des idées séduisantes sur le papier, mais qui seraient impraticables dans nos territoires ; d'autre part, le maintien d'un niveau d'exigence environnementale satisfaisant, pour répondre aux compétences de notre commission et à l'esprit de cette proposition de loi, *a fortiori* à quelques semaines de l'examen du très attendu projet de loi « Climat-Résilience ».

Par ailleurs, je proposerai à la commission de déclarer les amendements n<sup>os</sup> 49 et 50 irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, car ils ne présentent pas de lien direct avec le texte : en l'espèce, ces amendements portent sur les modalités d'attribution des autorisations d'occupation du domaine public. Ce sont donc des « cavaliers législatifs » au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Je répondrai naturellement aux questions des auteurs des amendements, mais je suggère, conformément à l'usage, d'engager un débat plus approfondi en séance publique.

Certains articles ayant été délégués à d'autres commissions, les amendements qui s'y rattachent ne seront pas examinés par notre commission au cours de cette réunion, mais par les commissions ayant reçu la délégation au fond des articles concernés. Je vous rappelle que l'article 5, qui concerne les règles de continuité écologique, a été délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ; les articles 12 à 16, qui ont trait à la fiscalité, à la commission des finances. Nous nous en remettons à leurs avis.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

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

*L'amendement de précision rédactionnelle n° 60 est adopté.*

**Article 6 bis**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 58 a pour objet de cibler la dispense d'autorisation pour les activités accessoires hydroélectriques prévue par l'article.

*L'amendement n° 58 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 7**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 62 assigne à l'État et ses services la nécessité de limiter le coût des prescriptions prises sur les installations hydrauliques.

*L'amendement n° 62 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 11**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 63 assigne à l'État et ses services la nécessité de reconnaître l'« intérêt général majeur » attaché aux installations hydrauliques.

*L'amendement n° 63 est adopté.*

**Article 18**

*L'amendement de cohérence rédactionnelle n° 57 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION****Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 28 prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'éventuelle ouverture à la concurrence des concessions hydroélectriques. Mon avis est favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 56.

**M. Fabien Gay.** – Je sais que, par principe, nous ne sommes pas favorables aux demandes de rapport. Mon objectif n'est pas de dénaturer la proposition de loi, mais, avec l'accord de Daniel Gremillet, je souhaite que l'on interroge le Gouvernement sur la réorganisation d'EDF – les syndicats ont rencontré le 6 avril dernier M. Le Maire, Mme Pompili et M. Lévy –, notamment le volet concernant l'hydroélectricité. Le Parlement doit être associé à cette réorganisation. Il s'agit donc d'un amendement d'appel pour susciter le débat. Je suis favorable au sous-amendement.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Je soulignerai cet après-midi en séance le dialogue constructif que nous avons eu avec Daniel Gremillet.

Je partage vos interrogations sur le projet Hercule notamment. Mais, ne l'oublions pas, cette proposition de loi a pour objet d'améliorer la production d'électricité à base d'énergies renouvelables.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'examen de cette proposition de loi nous donne l'occasion de dire des choses avant la discussion du projet de loi « Climat- Résilience ».

*Le sous-amendement n° 56 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 28, ainsi sous-amendé.*

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

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 27, 29 et 24 introduisent des conditions aux objectifs en faveur de la production d'énergie hydraulique et de son stockage. J'en demande le retrait.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 27, 29 et 24.*

### **Article 2**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 30 a trait à la suppression des objectifs introduits dans la loi quinquennale en matière de production d'énergie hydraulique ou de son stockage. Retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 30.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Il en est de même pour l'amendement n° 31, qui apporte des modifications à ces objectifs.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 31.*

### **Article 3**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Dans le cadre de l'identification des installations hydrauliques existantes, l'amendement n° 15 vise à ajouter les anciens sites de production désaffectés. J'y suis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement de cohérence rédactionnelle n° 61.

*Le sous-amendement n° 61 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15, ainsi sous-amendé.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 32 prévoit d'associer les comités de bassin à l'élaboration des évaluations et identifications prévues pour l'hydroélectricité dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 32.*

*Articles additionnels après l'article 4*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 43 prévoit de réaliser un bilan triennal de l'impact de la politique de l'eau sur les activités hydroélectriques ; j'y suis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 59.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ce sous-amendement a pour objet de faire débiter le bilan au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et prévoit sa transmission au Conseil supérieur de l'énergie (CSE) et au Comité national de l'eau (CNE).

*Le sous-amendement n° 59 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 43, ainsi sous-amendé.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 44 concerne l'approbation des décisions administratives portant atteinte à la puissance de production des installations hydrauliques par un arrêté du ministre chargé de l'environnement. J'en demande le retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 44.*

**Article 6 bis**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 34 vise à supprimer cet article, qui simplifie les procédures d'autorisation des activités accessoires des installations hydroélectriques. J'en demande le retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 34.*

*Article additionnel après l'article 7*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Je demande le retrait des amendements identiques n° 6 rectifié et 46 rectifié, qui tendent à prendre en compte le coût des prescriptions de toute nature imposées aux titulaires d'une autorisation ou d'une concession.

*La commission demande le retrait des amendements n° 6 rectifié et 46 rectifié.*

**Article 9**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 7 prévoit d'étendre l'information devant être délivrée par le préfet aux maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) aux projets relatifs aux concessions hydroélectriques. Avis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 64, dont l'objet est de préciser que les projets relatifs à ces concessions doivent être portés à la connaissance de l'administration.

*Le sous-amendement n° 64 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 7, ainsi sous-amendé.*

### *Article 10*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L’amendement n° 51, qui vise à étendre le champ de l’expérimentation à la rénovation, à la mise en conformité et au renouvellement de l’autorisation, est satisfait ou sans objet.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 51.*

### *Article 11*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Je suis favorable à l’amendement n° 16, qui ajoute les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables au portail national de l’hydroélectricité, sous réserve de l’adoption du sous-amendement de précision n° 56.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Quelle est cette précision ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il s’agit de l’ajout d’une virgule, qui a tout son sens...

**M. Jean-Claude Tissot.** – Cela m’avait échappé...

*Le sous-amendement n° 56 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 16, ainsi sous-amendé.*

### *Articles additionnels après l’article 11*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Je demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 3, 35 rectifié *bis*, 40 rectifié et 52 visant à reconnaître que l’hydroélectricité est d’intérêt public majeur, car ils sont satisfaits par l’amendement de la commission.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 3, 35 rectifié *bis*, 40 rectifié et 52.*

### *Article 17*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Je demande le retrait de l’amendement n° 14, qui vise à supprimer le plafond, à hauteur de 3 % du chiffre d’affaires, des redevances perçues par l’État pour prélèvement sur la ressource en eau et occupation du domaine public fluvial.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 14.*

### *Articles additionnels après l’article 17*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L’amendement n° 49 rectifié est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution, de même que l’amendement n° 50 rectifié.

*Les amendements n<sup>os</sup> 49 rectifié et 50 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement n° 19 rectifié, qui mentionne l'énergie marémotrice parmi les énergies renouvelables figurant à l'article L. 211-2 du code de l'énergie, est satisfait ou sans objet.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 19 rectifié.*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel avant article 1<sup>er</sup></b>			
M. GAY	28	Remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'éventuelle ouverture à la concurrence des concessions hydroélectriques	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
M. SALMON	27	Introduction de conditions aux objectifs en faveur de la production d'énergie hydraulique et de son stockage	<b>Demande de retrait</b>
M. GAY	29	Introduction de conditions aux objectifs en faveur de la production d'énergie hydraulique et de son stockage	<b>Demande de retrait</b>
M. SALMON	24	Introduction de conditions aux objectifs en faveur de la production d'énergie hydraulique et de son stockage	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 2</b>			
M. GAY	30	Suppression ou encadrement des modifications apportées à la "loi quinquennale" en matière de production d'énergie hydraulique ou de son stockage	<b>Demande de retrait</b>
M. GAY	31	Suppression ou encadrement des modifications apportées à la "loi quinquennale" en matière de production d'énergie hydraulique ou de son stockage	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 3</b>			
M. MONTAUGÉ	15	Ajout à l'identification des installations hydrauliques existantes des anciens sites de production désaffectés	<b>Favorable si rectifié</b>
M. GAY	32	Association des comités de bassin à l'élaboration des évaluations et identifications prévues pour l'hydroélectricité dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après article 4</b>			
M. BONHOMME	43	Réalisation d'un bilan triennal de l'impact de la politique de l'eau sur les activités hydroélectriques	<b>Favorable si rectifié</b>
M. BONHOMME	44	Approbation des décisions administratives portant atteinte à la puissance de production des installations hydrauliques par un arrêté du ministre chargé de l'environnement	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 6 bis</b>			
M. GAY	34	Suppression de l'article 6 bis visant à simplifier les procédures d'autorisation des activités accessoires des installations hydroélectriques	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article additionnel après article 7</b>			
M. DUPLOMB	6 rect.	Prise en compte, préservation et optimisation de la sûreté hydraulique et du potentiel de production dans les prescriptions de toutes natures imposées aux titulaires d'une autorisation ou d'une concession	<b>Demande de retrait</b>
M. BONHOMME	46 rect.	Prise en compte, préservation et optimisation de la sûreté hydraulique et du potentiel de production dans les prescriptions de toutes natures imposées aux titulaires d'une autorisation ou d'une concession	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 9</b>			
M. TISSOT	7	Extension de l'information devant être délivrée par le préfet aux maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) aux "projets" relatifs aux concessions hydroélectriques	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article 10</b>			
Mme BERTHET	51	Extension du champ de l'expérimentation à la rénovation, à la mise en conformité et au renouvellement de l'autorisation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 11</b>			
M. MONTAUGÉ	16	Ajout au portail national de l'hydroélectricité des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article additionnel après article 11</b>			
M. DUPLOMB	3	Déclaration de l'hydroélectricité "d'intérêt public majeur"	<b>Demande de retrait</b>
M. MENONVILLE	35 rect. bis	Déclaration de l'hydroélectricité "d'intérêt public majeur"	<b>Demande de retrait</b>
M. BONHOMME	40 rect.	Déclaration de l'hydroélectricité "d'intérêt public majeur"	<b>Demande de retrait</b>
M. MONTAUGÉ	52	Déclaration de l'hydroélectricité "d'intérêt public majeur"	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 17</b>			
Mme BRIQUET	14	Suppression de l'article plafonnant à 3 % du chiffre d'affaires les redevances perçues par l'État pour prélèvement sur la ressource en eau et occupation du domaine public fluvial.	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après article 17</b>			
M. BONHOMME	49 rect.	Application d'une dispense de mise en concurrence pour les titres d'occupation du domaine public applicables aux projets hydroélectriques.	<b>Irrecevable</b>
M. BONHOMME	50 rect.	Modification de la durée des titres d'occupation ou d'utilisation du domaine public applicables aux projets hydroélectriques.	<b>Irrecevable</b>
M. CADEC	19 rect. bis	Mention de l'énergie marémotrice parmi les énergies renouvelables figurant à l'article L. 211-2 du code de l'énergie	<b>Satisfait ou sans objet</b>

*La réunion est close à 9 h 50.*

**Mercredi 14 avril 2021**

- Présidence conjointe de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Claude Raynal, président de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 11 h 5.

**Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 13 heures.*

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

Mardi 16 mars 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 00.*

## Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie, Monsieur le Ministre, d'avoir accepté le principe de cette audition et de l'avoir maintenue alors que vous êtes contraint de la faire à distance, ayant été déclaré cas contact. Il nous faut apprendre à vivre et à travailler pendant l'épidémie, tout en veillant au bon respect des règles sanitaires.

Depuis votre audition le 3 novembre dernier, le paysage international a considérablement évolué, du fait notamment de l'entrée en fonction du président Biden et des premiers pas de la nouvelle administration. À titre d'exemple, je citerai la réintégration des États-Unis dans l'accord de Paris sur le climat, la volonté de reprendre les négociations avec l'Iran sur l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien, le JCPoA (*Joint Comprehensive Plan of Action*), à condition que les Iraniens respectent leurs obligations, dont ils semblent persister dangereusement à vouloir s'écarter.

Le 19 février dernier, lors de la conférence de Munich sur la sécurité, le président Biden déclarait : « L'Amérique est de retour. L'alliance transatlantique est de retour ». Y a-t-il donc un réel changement de doctrine de la politique étrangère américaine ? Ou faut-il au contraire noter de premières constantes, comme une focalisation sur la Chine ?

Au Moyen-Orient, l'administration américaine s'est exprimée sur l'implication du prince héritier d'Arabie saoudite, Mohammed ben Salmane, dans la disparition dramatique en 2018 du journaliste saoudien Jamal Khashoggi. Cela fera-t-il évoluer la position de la France sur ce dossier ? Plus largement, qu'attendre de la politique américaine au Levant et au Moyen-Orient, où les difficultés semblent de nouveau s'accumuler ? M. Ali Dolamari, représentant du Kurdistan d'Irak, que nous avons entendu il y a quelques semaines, nous disait quant à lui attendre beaucoup de la nouvelle administration américaine. Quel est votre sentiment sur cette évolution au Moyen-Orient ?

En Asie, les tensions se multiplient avec la Chine, qu'il s'agisse de l'oppression de la minorité ouïgoure, des atteintes au pluralisme politique à Hong Kong, des tensions navales avec Taïwan et en mer de Chine méridionale, où notre marine rappelle régulièrement l'attachement de la France au droit de la mer et à la liberté de circulation. À cet égard, il faut saluer la patrouille au très long cours du sous-marin nucléaire d'attaque Émeraude qui a navigué dans cette partie du monde pour rappeler notre attachement fondamental au droit de la mer. Alors que le secrétaire d'État américain Antony Blinken et le ministre de la défense Lloyd Austin ont entamé une tournée auprès des membres du Quad (*Quadrilateral Security Dialogue*), le dialogue quadrilatéral pour la sécurité, lequel réunit l'Australie, l'Inde et le Japon, afin de mieux faire face à la montée en puissance militaire et diplomatique de la Chine dans la région, quel doit être, selon vous, le positionnement de la France, sachant que nous

disposons également de partenariats stratégiques avec l'Inde et l'Australie et que nous souhaitons conserver notre présence dans cette partie du monde ? Je pense naturellement à la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, j'évoquerai la situation très préoccupante de la Birmanie où s'est déroulé un coup d'État qui devient sanglant. Le bilan humain ne cesse de se dégrader. Le Conseil de sécurité de l'ONU a condamné à l'unanimité le 10 mars dernier la violence contre des manifestants pacifiques. L'émissaire de l'ONU pour la Birmanie a dénoncé, je cite, « le bain de sang » en cours dans ce pays. Hier, dix-huit personnes de plus sont mortes lors de manifestations. Comment la France peut-elle œuvrer à une désescalade et à un retour du pouvoir aux institutions civiles, sachant que, de surcroît, notre pays a quelques intérêts économiques dans ce pays, dont il faut tenir compte ?

Monsieur le ministre, de nombreux autres sujets méritent d'être évoqués; nous pourrions y revenir lors des questions de nos collègues.

Je vous rappelle que votre intervention liminaire est diffusée en direct sur le site du Sénat et que la seconde partie de cette audition, consacrée aux questions-réponses des membres de notre commission, donnera lieu à un compte rendu écrit publié ultérieurement.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** – Je suis désolé de ne pas pouvoir être présent parmi vous, je suis cas contact, mais je vais très bien. J'ai été testé négatif, mais je suis confiné encore jusqu'à jeudi. C'est un plaisir d'échanger avec vous, comme à chaque fois, et de répondre à vos questions. J'ai préféré ne pas reporter notre rendez-vous. De plus, la semaine prochaine est très chargée. Se tiendront le Conseil « affaires étrangères » de l'Union européenne et la réunion des ministres des affaires étrangères de l'OTAN à Bruxelles. Ceci aurait trop longuement retardé notre échange. Je pense qu'il est utile que nous nous parlions aujourd'hui, même si c'est moins facile dans cette configuration.

J'évoquerai d'abord la situation au Sahel, puisque la dernière fois que nous nous sommes vus, c'était lors d'un débat en séance publique que vous aviez initié, quelques jours avant le sommet qui s'est tenu à N'Djamena, dont les résultats ont été positifs. Les grands engagements de Pau ont ainsi été réactivés. Je rappelle qu'il y avait 4 piliers définis lors du sommet de Pau : la lutte contre le terrorisme, le renforcement des capacités des forces armées sahéniennes, le soutien au redéploiement des États, à la fois des administrations territoriales et des services de base, et, enfin, la stratégie de développement. Ce sommet a ouvert la voie à une amplification de la dynamique impulsée à Pau, d'abord sur le plan opérationnel. Un certain nombre de décisions fortes auront ainsi des effets sur le terrain, tels que le maintien en particulier de l'effort national dans le cadre de l'opération Barkhane, mais aussi l'activation de Takuba. La force conjointe du Sahel continue de se déployer ; les acteurs s'engagent de façon plus marquée, y compris pour mettre en place les financements de la force conjointe.

Le plus important, c'est que le sommet de N'Djamena a marqué, comme je le souhaitais et l'avais indiqué lors de notre échange en séance publique au Sénat, la volonté d'un sursaut civil, d'un sursaut politique et d'un sursaut en matière de développement, quand le sommet de Pau était axé sur le militaire, ce qui a d'ailleurs donné des résultats assez significatifs. Quelques jours avant le sommet de N'Djamena s'est tenue à Kidal une réunion du comité de suivi de l'accord de paix d'Alger, à laquelle j'ai assisté par visioconférence. Ce comité de suivi ne s'était pas réuni depuis longtemps et ne s'était jamais réuni à Kidal, lieu symbolique pour marquer la paix et la réconciliation au Mali. Nous sommes bien évidemment

tout à fait convaincus que c'est la mise en œuvre des dispositions de l'accord d'Alger qui permettra la stabilisation de la situation et une plus grande sérénité dans le nord du Mali. Vous m'avez souvent interrogé sur la place de l'Algérie dans ce processus et sur la volonté algérienne d'aboutir à une pacification au Mali et dans le Sahel. Le fait que ce comité se soit réuni sous présidence algérienne et à Kidal est un acte important et tout à fait symbolique pour marquer la paix et la réconciliation au Mali, auquel la France a participé par mon intermédiaire.

Ce sommet a aussi été marqué par la volonté de mobiliser l'ensemble des acteurs dans le domaine civil, en particulier pour faire revenir les services de l'État dans les zones les plus vulnérables et permettre une véritable mobilisation en faveur du développement. Le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, dont nous avons déjà beaucoup parlé, y contribuera lorsqu'il aura été définitivement adopté, car il permettra d'engager plus de financements. Mais d'ores et déjà, ce sommet de Kidal s'est caractérisé par la volonté de relancer le projet emblématique de la Grande Muraille verte. Ce projet, qui avait initialement été lancé par les Africains, était un peu à l'arrêt, il est relancé dans le cadre de ce sursaut de développement. Nous allons le suivre avec beaucoup d'attention.

La mobilisation internationale en faveur du Sahel est forte, je l'avais souligné lors de notre débat précédent, c'est une réalité, à tel point que la coalition internationale pour le Sahel, mise en œuvre après le sommet de Pau, se réunira à Berlin vendredi prochain, en format un peu « hybride ». J'y vois le signe de la dimension européenne et internationale de notre action commune. Aujourd'hui, 60 pays et organisations sont membres de cette coalition. Je suis plutôt optimiste à la suite de ce sommet de N'djaména, car on a senti une réelle volonté commune de permettre un véritable sursaut civil et politique au Sahel.

Je dirai à présent quelques mots sur le Moyen-Orient. Il y a dix ans débutait la crise syrienne, après les manifestations de Deraa. J'aborde ce sujet avec beaucoup de gravité car après une décennie de chaos et d'atrocités, la situation en Syrie reste extrêmement incertaine. Malgré la reconquête territoriale progressive, systématique par Bachar el-Assad, la Syrie connaît l'une des crises humanitaires les plus graves depuis la Seconde Guerre mondiale. Au total, 400 000 personnes ont perdu la vie. Et aujourd'hui, plus de la moitié des Syriens, soit 13 millions de personnes, sont réfugiés ou déplacés.

Deux zones échappent aujourd'hui encore à l'influence de Bachar el-Assad. La province d'Idlib au nord-ouest est divisée entre le régime et des groupes d'opposition, en partie terroristes, en particulier le groupe Hayat Tahrir al-Cham. Une partie de ces groupes sont contrôlés par la Turquie, dans une zone où vivent près de 4 millions d'habitants, ce qui n'est pas rien, sachant qu'une grande partie de la population syrienne a quitté le pays. Par ailleurs, la zone nord-est reste pour l'essentiel sous le contrôle des forces démocratiques syriennes, dominées par les Kurdes du PYD (Parti de l'Union démocratique). Cette région est une zone d'influence entre la Turquie, qui conserve une zone tampon le long de sa frontière, le régime de Bachar el-Assad et la Russie, qui y effectuent des patrouilles. C'est aussi une zone extrêmement sensible puisque Daech essaie de reprendre pied dans les zones de peuplement arabe de ce secteur.

Soyons clairs : après dix ans, la victoire du régime est en trompe-l'œil. Dans toutes les zones placées sous son contrôle règnent l'instabilité, la criminalité, la prédation des milices, et dans certains endroits plane la menace d'une résurgence du terrorisme. Force est de constater que le dispositif initié à Genève, dans le cadre du comité constitutionnel, est lui

aussi en trompe-l'œil. On le voit, le processus électoral sera biaisé, puisque les conditions posées dans la résolution 2254 du Conseil de sécurité de l'ONU ne seront pas réunies, à savoir la tenue de « vraies » élections, le retour sûr et volontaire des réfugiés et la libération des prisonniers détenus arbitrairement. Ce sont les conditions d'une véritable transition politique en Syrie, mais nous sommes loin du compte aujourd'hui.

Pour notre part, nous sommes engagés dans des actions afin que les crimes les plus graves commis en Syrie ne demeurent pas impunis. Nous soutenons la commission d'enquête internationale, dite commission Pinheiro, qui a été mise en place par le Conseil des droits de l'homme en 2011 et le mécanisme international, impartial et indépendant, créé par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies. Nous continuons d'apporter une aide humanitaire et de soutenir, au Conseil de sécurité, la mise en œuvre de la résolution 2254.

J'évoquerai à présent la Libye, qui est l'une de nos priorités, car les conséquences potentielles de cette crise pour la France et pour l'Union européenne sont majeures en matière de sécurité comme en matière migratoire. Ses conséquences sont également majeures pour la stabilité au Sahel, en Afrique du Nord et en Méditerranée.

Pour une fois, les nouvelles sont bonnes : la Libye a désormais un gouvernement, dirigé par Abdelhamid Dbeibah, dont la désignation a été validée par un vote de confiance de la Chambre des représentants. C'est un succès sans précédent de l'initiative prise par les Nations unies dans le cadre du forum politique qui s'est réuni à Genève et que nous avons nous-mêmes fortement soutenue. Nous avons eu de nombreux entretiens, tant le Président de la République que moi-même, avec les nouveaux responsables libyens afin d'aboutir à cette légitimation. Les Allemands et les Italiens ont également joué un rôle très important à cet égard. Cela faisait longtemps qu'il ne s'était pas produit quelque chose d'aussi positif en Libye, même s'il est peut-être encore trop tôt pour parler de moment historique.

Le nouvel envoyé spécial du secrétaire général en Libye, et chef de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL), Jan Kubis était à Paris la semaine dernière. Nous nous sommes entretenus sur la suite du processus qu'il faut maintenant surveiller attentivement. Ainsi, le gouvernement de transition doit préparer les élections, qui devraient avoir lieu le 24 décembre prochain, et mettre en œuvre le cessez-le-feu conclu en octobre dernier afin que la route entre Syrte et Misrata puisse être ouverte et que les milices extérieures puissent retourner dans leurs pays d'origine, en particulier en Turquie et en Russie. Dans l'immédiat, il faut mettre en œuvre des mesures de confiance, faire en sorte que la réforme de la gouvernance économique puisse être engagée et éviter les obstructions de la part de ceux qui voudraient un retour en arrière. La route est encore longue, mais une étape significative a été franchie et l'on peut faire preuve d'un espoir prudent. Manifestement, les acteurs libyens sont las de la période de conflictualité qu'a connue leur pays et sont conscients de la nécessité d'avoir un gouvernement légitime afin de mettre fin à la guerre civile grâce au processus électoral prévu pour la fin de l'année 2021.

Je dirai aussi quelques mots sur la crise avec l'Iran. Nous pensons qu'il faut saisir l'opportunité que constitue la volonté des États-Unis de revenir dans l'accord de Vienne, et cela même si aujourd'hui, les graves tensions dans le Golfe ne sont pas sans rappeler la crise que nous avons connue à l'été 2019. Les activités nucléaires iraniennes se développent en violation de l'accord nucléaire de Vienne : l'Iran a repris l'enrichissement de l'uranium à 20 %, renforcé son secteur de la recherche et du développement, suspendu l'application du protocole additionnel de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Parallèlement sont observées des attaques déstabilisatrices en Irak et en Arabie saoudite. Il est impératif

d'engager une désescalade des tensions. Des rencontres informelles sont nécessaires pour permettre le retour des États-Unis dans l'accord de Vienne. L'Iran, pour sa part, doit renoncer aux désengagements qu'il a effectués depuis 2018.

Nous travaillons beaucoup sur cette approche avec nos partenaires allemands et britanniques, dans le cadre du groupe UE-3. Nous avons eu de nombreuses discussions en visioconférence sur ce sujet avec le secrétaire d'État Antony Blinken. C'est à la suite de l'une de ces discussions que les États-Unis ont fait savoir publiquement qu'ils avaient pour objectif de revenir dans le JCPOA. Les discussions se poursuivent et nous envoyons des signaux aux Iraniens. Au-delà du JCPOA, nous espérons également pouvoir avoir avec eux des discussions sur les risques de déstabilisation régionale, mais aussi sur l'ensemble des questions liées à la capacité missilière de l'Iran, mais nous n'en sommes pour l'instant qu'aux souhaits et aux intentions. Nous devons également tenir compte, au-delà de considérations tactiques, de la situation interne de l'Iran, où l'élection présidentielle aura lieu au mois de juin.

Plus largement, nous sommes dans une nouvelle donne transatlantique et nous sommes déterminés à avancer avec la nouvelle administration américaine. On assiste à un changement d'état d'esprit depuis l'entrée en fonction du président Biden. Nous allons pouvoir aller de l'avant ensemble et bâtir une nouvelle relation transatlantique entre une Europe qui assume sa puissance et des États-Unis qui assument leurs responsabilités. Les défis ne manquent pas. J'ai eu plusieurs entretiens avec mon homologue américain depuis son arrivée, le dernier ayant eu lieu dimanche dernier.

J'observe néanmoins que les premiers déplacements du secrétaire d'État américain ont eu lieu en Asie, au Japon et en Corée. Par ailleurs, Antony Blinken doit rencontrer notre homologue chinois dans quelques jours, avant de venir en Europe la semaine prochaine pour la réunion des ministres des affaires étrangères de l'OTAN.

Cela étant, j'ai reçu John Kerry la semaine dernière à Paris pour préparer la COP26 de Glasgow, qui sera décisive pour le respect de l'accord de Paris, car elle doit permettre d'aboutir à l'annonce de nouvelles contributions déterminées au niveau national (CDN), notamment de la part des grands émetteurs de gaz à effet de serre que sont la Chine, l'Inde et les États-Unis. Cette réunion devra aussi préserver la dynamique en matière de « finance climat » au-delà de 2025 de la part des pays développés. Enfin, elle permettra de finaliser les règles de mise en œuvre de l'accord de Paris lié au marché carbone. Nous avons un grand chantier devant nous. Les États-Unis vont organiser un sommet préparatoire à la COP26 le 22 avril prochain. Ils devraient alors logiquement confirmer leur retour dans l'accord de Paris et annoncer des initiatives financières, mais aussi le niveau d'ambition qu'ils comptent proposer.

Il importe que nous puissions décliner la nouvelle donne transatlantique dans tous les domaines, en renforçant la souveraineté européenne. Cette nouvelle donne vaut également dans le domaine commercial, dans le conflit entre Airbus et Boeing, les droits de douane ayant été suspendus. Il s'agit d'une trêve pour l'instant, mais nous devons tout faire pour dépasser dans le délai imparti de quatre mois ce conflit, qui a pour effet induit de favoriser l'industrie aéronautique chinoise. Nous devons aussi profiter de cette trêve pour mettre sur la table les autres différends qui pèsent inutilement sur les relations commerciales transatlantiques. Je pense aux différends sur l'acier et l'aluminium ou sur la fiscalité du numérique. L'état d'esprit est plutôt positif même s'il est encore un peu tôt pour constater des avancées dans ces domaines.

Il faut constater que l'Europe qui discute aujourd'hui sur la refondation du lien transatlantique n'est plus la même qu'il y a quatre ans. Elle est plus déterminée à affirmer sa souveraineté, sa puissance, à être un partenaire des États-Unis. Nous avons dit à plusieurs reprises à Antony Blinken qu'il était préférable pour les États-Unis d'avoir un allié fort qu'un allié dépendant. Je le dis pour répondre à votre préoccupation, monsieur le Président, lors de l'entretien qu'Antony Blinken a eu avec les ministres des affaires étrangères des Vingt-Sept en visioconférence, il a insisté particulièrement sur la nécessité d'avoir une Union européenne unie et partenaire, y compris dans le domaine stratégique. C'est un discours que nous n'avions pas entendu depuis longtemps, peut-être même jamais entendu, du moins avec cette force et cette détermination.

J'en viens à la Birmanie. Le récent coup d'État a marqué un arrêt brutal du processus de démocratisation que la France et l'Union européenne soutenaient depuis une décennie. La dégradation de la situation en Birmanie s'accélère. L'armée birmane se rend coupable de crimes contre la population du pays. Les violations des droits de l'homme se sont encore accentuées ces jours derniers. Les arrestations et le nombre de morts ne cessent de croître, dans un contexte de répression brutale. Face à cette situation inacceptable, l'Union européenne a réagi avec beaucoup de fermeté et d'unité. Nous avons ainsi solidairement condamné le coup d'État dès qu'il s'est produit, mais nous avons aussi adopté des sanctions fortes contre ses responsables. Ces sanctions seront validées lundi prochain lors du conseil des ministres des affaires étrangères et mises en œuvre très rapidement. Elles comprennent évidemment la suspension de tout soutien budgétaire aux programmes gouvernementaux, en veillant à préserver la population civile, mais également des mesures visant très directement les responsables du coup d'État militaire et leurs propres intérêts économiques.

Nous faisons aussi en sorte que des prises de position soient actées par le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'homme. Cela a abouti, lors de la réunion de l'Assemblée générale des Nations unies, le 26 février, à une prise de position très forte. Nous sommes également en relation avec les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) et je m'entretiens régulièrement avec mes homologues singapourien, indonésien et malaisien. Une pression internationale est nécessaire, en plus des sanctions.

Voilà ce que je tenais à vous dire pour commencer. Je comptais aborder d'autres sujets, mais j'ai déjà été très long. Aussi je vous propose d'évoquer maintenant les différents sujets qui vous préoccupent en répondant à vos questions.

**M. André Guiol.** – Ma question porte sur la Libye. Le gouvernement d'union nationale a déclaré vouloir œuvrer à la réconciliation nationale et à l'unité du pays. La France a salué cette évolution caractérisée par la réouverture des hôpitaux, le gel des opérations de spéculation financière et la relance de la production pétrolière. Quelles sont les chances de succès de ce gouvernement alors que des soupçons de corruption pèsent déjà sur l'élection du Premier ministre ? Comment pensez-vous qu'il puisse aplanir les rivalités d'hier et gérer la présence de milices et de groupuscules islamistes encore à l'œuvre sur le territoire libyen ? Enfin, quels risques présente la dissolution de ces groupes pour l'opération Barkhane ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Vous avez présenté le sursaut civil et politique issu du sommet de N'Djaména. Le G5 et l'Union européenne vont-ils mener une action concertée pour s'attaquer à la prolifération des armes au Sahel, ce qui aurait des incidences positives sur la sécurité de nos troupes engagées dans l'opération Barkhane ?

Par ailleurs, le décret interdisant aux Français de l'étranger de rentrer en France sans motif impérieux a été suspendu à la suite d'un recours déposé par un certain nombre d'associations. Un communiqué a annoncé la publication d'un nouveau décret allongeant la liste des motifs impérieux et exemptant certains pays de ces conditions. Quand ce nouveau décret du ministère de l'intérieur sera-t-il publié ? Prévu le 12 mars, cette publication n'a pas encore eu lieu. Beaucoup de gens sont en souffrance. Ils accepteraient d'être testés, voire d'être mis en quarantaine à leur arrivée, mais de se voir interdire de rentrer en France.

**M. Hugues Saury.** – L'année 2021 devrait voir l'organisation de nombreuses élections législatives ou présidentielles en Afrique, dont la moitié dans l'Afrique centrale et la corne de l'Afrique. On sait à quel point des influences étrangères tentent de s'implanter en Afrique. La stabilité des pays et de leur gouvernance est une clé essentielle de la stabilité régionale et de la paix. Les déstabilisations régionales entraînent des déplacements internes de population accroissant le risque de conflits communautaires. Par ailleurs, la sécurisation de ces élections est impérative pour éviter de potentielles crises liées à leur contestation.

Deux élections nous intéressent particulièrement, au Tchad et au Niger, ces pays étant engagés dans l'opération Barkhane à nos côtés. Quelle est la situation politique de ces pays ? La France apportera-t-elle une aide logistique et/ou sécuritaire à ces pays lors de ces élections ?

Enfin, pourriez-vous faire un point sur le Sénégal, qui connaît aujourd'hui une crise économique et démocratique ?

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** – Je vais commencer par l'Afrique. Les processus électoraux y sont toujours extrêmement sensibles, et il faut veiller à ce que les élections se déroulent dans la transparence, ce qui n'est jamais simple, tant chaque pays a sa propre histoire ! Mais il y a tout de même, de temps en temps, de bonnes nouvelles. Je pense à la Côte d'Ivoire. Le décès du Premier ministre Bakayoko a fait suite à celui du Premier ministre Coulibaly en juillet dernier. Ces deux décès brutaux ont amené le président Ouattara à se représenter, reprenant l'étiquette du Rassemblement des Houphouëtistes pour la démocratie et la paix. Or ces élections se sont déroulées convenablement. Tout le monde y a participé, ce qui n'était pas arrivé depuis dix ans, qu'il s'agisse du Parti démocratique de Côte d'Ivoire-Rassemblement démocratique africain, du Front populaire ivoirien. Manifestement, les résultats ne font pas l'objet de trop de contestations, et tout s'est passé dans le calme, même si quelques tentatives de fraude ont été rapportées. L'enjeu sera de savoir si le président Ouattara fera de nouveaux gestes de réconciliation, notamment sur la question des exilés. Ce sujet est de la responsabilité des autorités ivoiriennes. Je tiens en tous cas à rendre hommage au Premier ministre Bakayoko qui vient de décéder. C'était un homme très populaire, et sa disparition est un coup dur, qui nous place dans une nouvelle situation d'incertitude. Mais la base démocratique a tenu, et la situation reste calme.

Au Niger, malgré des contestations et quelques violences, une commission électorale indépendante est en place et le processus s'est déroulé convenablement. C'était un engagement du président Issoufou, qui avait annoncé publiquement qu'il n'irait pas solliciter un troisième mandat, et qu'il respectait le principe des deux mandats, qui fait l'objet d'une forme de jurisprudence morale en Afrique. L'installation du nouveau président, M. Bazoum, aura lieu dans quelques jours. La France y sera évidemment représentée. C'est un bel exemple de ce à quoi l'on peut aboutir avec une discipline politique et morale suffisamment forte. Pour l'instant, la Cour constitutionnelle n'a pas donné les résultats officiels, mais tout laisse à

penser qu'ils seront validés et que M. Bazoum succédera à M. Issoufou. C'est une avancée significative du processus électoral nigérien. Pendant cette période électorale, il y a eu à plusieurs reprises des offensives ethniques. Mais, pour l'instant, la situation semble stabilisée.

Au Tchad, les élections vont avoir lieu en avril. Il importe qu'elles se déroulent dans les mêmes conditions. Ces deux exemples positifs peuvent inspirer les autorités tchadiennes. Ils montrent que le processus peut se dérouler convenablement, à condition que le corps électoral soit bien mobilisé, que la transparence soit garantie et qu'aucune pression ne soit exercée. Le président Deby en est à son sixième mandat. Il y aura des élections législatives en octobre prochain. Nous souhaitons que le processus se déroule dans les meilleures conditions de transparence et de sécurité, singulièrement à N'Djamena, où se trouve l'État-Major de la force Barkhane, et où l'on a déploré, ces derniers jours certaines violences.

Quant au Sénégal, et à la poussée de fièvre autour de M. Ousman Sonko, je n'ai pas à me prononcer sur le processus judiciaire sénégalais dans lequel ce dernier est impliqué : c'est à la justice sénégalaise de mener à bien les poursuites qu'elle a engagées. La situation est un peu paradoxale. Car ce pays a plutôt bien géré la crise sanitaire, il affiche une croissance significative, et pourtant, on aboutit à ce mouvement très violent. Il s'est heureusement calmé après l'intervention publique du président Macky Sall et son annonce à l'égard de la jeunesse. Les frustrations occasionnées par les faibles débouchés sur le marché de l'emploi, alors que le taux de scolarisation augmente, entraînent une hausse du sentiment d'inégalité. Pourtant, le président Macky Sall avait obtenu le ralliement d'Idrissa Seck, second à la dernière présidentielle. M. Sonko, qui était arrivé troisième, devient le principal opposant à Macky Sall. Le sentiment anti-français s'est manifesté à plusieurs reprises, y compris par des actions contre la présence économique française à Dakar. Il convient néanmoins de noter que ce sentiment anti-français n'a pas été dominant ou exclusif : d'autres enceintes internationales ont été visées.

Tout cela renvoie à la question du développement de l'Afrique, et le sommet du 18 mai prochain sur le financement des économies africaines, initié par le Président de la République, sera un moment très important : il faudra donner des signes de confiance forts à l'égard des Africains. Après cette pandémie, il faut qu'ils puissent reprendre leur activité économique et renforcer leur capacité de développement. C'est aussi l'un des objectifs de la loi sur le développement, que le Sénat sera amené à étudier très prochainement.

Nous sommes aussi très préoccupés par la Corne de l'Afrique, et en particulier par l'Éthiopie.

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

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** – Vous m'interrogez sur la prolifération des armes. Bien évidemment, il y a dans la région du Sahel des trafics qui existent depuis très longtemps : d'armes, de drogue, d'êtres humains, de candidats au départ, d'exilés... Tout cela rapporte de l'argent, et une partie des affrontements qu'on peut constater ont lieu entre groupes rivaux pour le contrôle de la manne de ces trafics. C'est pourquoi la stabilisation de la Libye est indispensable, tout comme l'accompagnement des États dans leur dispositif de contrôle, de douanes, de police, de justice. C'est ce que j'évoquais tout à l'heure en parlant de la reprise des compétences des États sur l'ensemble de leur territoire, sitôt ce dernier libéré de la présence de groupes terroristes.

Vous avez soulevé la question des frontières. Jean-Baptiste Lemoyne doit rencontrer demain les sénateurs représentant les Français de l'étranger. Le décret est suspendu, car le Conseil d'État a considéré qu'il portait une atteinte disproportionnée au droit fondamental, qu'a tout Français d'accéder au territoire national, essentiellement en raison du flux limité de voyageurs concernés. Nous en prenons acte, et prochainement, seront publiées, par le Ministère de l'Intérieur, de nouvelles attestations tirant les conséquences de la suspension des motifs impérieux pour les Français et leurs conjoints.

Il faut être vigilant sur le processus à venir en Libye. C'est la première fois qu'un gouvernement est légitimé par les Libyens, par une instance dont chacun reconnaît la représentativité. Le forum politique s'est constitué, et il a produit un gouvernement désormais validé par une Chambre des représentants. La responsabilité du Premier ministre est considérable. Il faut l'aider à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions nécessaires à la tenue d'élections d'ici la fin de l'année. La tâche est énorme, et certains seraient ravis de faire en sorte qu'il revienne en arrière ! Je l'ai eu au téléphone, et nous le soutenons, de concert avec les Allemands et les Italiens – et en concertation avec les Égyptiens. Tout le monde voit l'intérêt de sortir de la crise par ce gouvernement validé par la chambre des représentants, dite Parlement de Tobrouk mais qui s'est réunie à Syrte, ce qui est un signe politique supplémentaire d'unité. Le retrait progressif, prévu par le cessez-le-feu du 23 octobre dernier, des mercenaires, notamment syriens, et des sociétés militaires privées et forces militaires étrangères, notamment turques et russes doit avoir lieu rapidement.

**M. Bernard Fournier.** – Ma question porte sur la défense des chrétiens d'Orient. Quelle est la part de l'aide internationale qui soutient les minorités chrétiennes les plus vulnérables ? Votre ministère serait-il prêt à soutenir directement des projets mis en place par les acteurs confessionnels locaux, aussi bien en Irak qu'en Syrie ?

**M. Jacques Le Nay.** – Le secrétaire d'État américain Antony Blinken a proposé une conférence de paix sous l'égide de l'ONU afin de former un gouvernement afghan incluant les Talibans. Cette conférence réunirait des délégués américains, chinois, russes, pakistanais, iraniens et indiens. L'absence de mention de délégués de pays européens membres de l'OTAN doit être soulignée, d'autant que de nombreuses vies européennes ont été perdues dans ce pays. Je préside le groupe d'amitié France-Afghanistan, et suite à des entretiens avec notre ambassadeur à Kaboul et avec l'ambassadeur d'Afghanistan à Paris, je souhaiterais vous soumettre les questions suivantes. L'OTAN a-t-elle encore un rôle à jouer dans la région ? Peut-elle le jouer alors que les États-Unis semblent faire cavalier seul ? Quelle place peut encore prendre la France, membre de l'OTAN et du Conseil de sécurité des Nations unies, dans ce qui apparaît comme la fin d'une phase en Afghanistan ?

Vous avez parlé de l'Iran. Où en sont les négociations concernant la libération de la chercheuse franco-iranienne Fariba Adelkhah ? Elle est emprisonnée depuis juin 2019 à Téhéran et condamnée à cinq ans de prison pour collusion en vue d'attenter à la sûreté nationale et propagande contre le système. *Quid* de la libération de Benjamin Brière, détenu depuis mai 2020 et accusé d'espionnage et de propagande ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Je souhaite revenir sur la situation au Sahel. Dans votre propos introductif, vous avez fait état des échanges intervenus à l'occasion du sommet de N'Djamena et de l'assemblée générale de l'Alliance pour le Sahel. Vous avez souhaité que le sommet de N'Djamena soit celui du sursaut, de la stabilisation et du développement. Vous avez rappelé l'engagement de la France, à hauteur de plus de 11 millions d'euros, dans le

projet socle. Quelle déclinaison concrète en espérer ? Il devrait permettre un soutien opérationnel assurant la continuité et la légitimité de l'État.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Vous connaissez l'attention particulière que nous portons aux chrétiens d'Orient, en particulier au Liban, mais aussi en Irak. L'importance du voyage du Pape en Irak, à cet égard, a été très significative. Nous continuons à assumer nos responsabilités. Lorsque je me suis rendu à Beyrouth au mois de septembre, j'ai annoncé une aide très substantielle pour les écoles du Liban. En Irak, nous avons une attention toute particulière pour les reconstructions, notamment à Mossoul et dans les zones chrétiennes qui ont été victimes des actions de Daech.

Au Liban, d'une manière générale, la situation devient épouvantable. Il faut maintenant 15 000 livres libanaises pour un dollar. Le niveau de pauvreté est insupportable, et la population commence à manifester. Aucune réforme n'est mise en œuvre, évidemment, puisque le Premier ministre désigné Saad Hariri n'a toujours pas formé son gouvernement. J'y suis allé deux fois avec le Président de la République cet été, après l'explosion, et trois fois en tout. Les principaux responsables politiques nous faisaient part de leur volonté d'agir ensemble pour constituer un gouvernement d'union inclusif et pour faire les réformes sur le contenu desquelles toute la communauté internationale s'accorde. Personne n'aidera financièrement le Liban si ces réformes ne sont pas faites. Or, nous sommes au point mort. Voilà sept mois qu'on nous annonce un gouvernement, et sept mois que rien ne bouge. Un certain nombre d'acteurs semblent avoir la volonté de faire durer, en attendant des élections qui doivent se produire en 2022. Cela ne tiendra pas jusque-là, et le pays est en danger de mort. Je compte prendre des initiatives dans les jours qui viennent pour accroître fortement de la pression afin de pousser à sortir de cette impasse une classe politique aujourd'hui complètement déconsidérée.

Sur l'Afghanistan, je ne me prononcerai pas avant que nous n'ayons entendu M. Blinken la semaine prochaine à Bruxelles. Il doit nous faire part alors de ses intentions à l'égard de l'OTAN aussi. J'ai entendu des discours différents, à ce stade. Je me suis entretenu ce week-end avec M. Blinken sur ce sujet, et il m'a dit que pour l'instant, sa position n'était pas encore tout à fait clarifiée. Je reste prudent, donc, et toutes les options sont encore ouvertes.

Fariba Adelkhah, à force de pressions des uns et des autres, a été mise en liberté provisoire, mais avec des conditions strictes de surveillance. Nous considérons que les motifs de poursuite – atteinte aux intérêts de l'État – ne sont pas admissibles, et nous continuerons à agir pour qu'elle retrouve sa liberté pleine et entière. Nous faisons régulièrement pression auprès des autorités iraniennes à cette fin.

Sur le projet socle, nous avons mobilisé de gros moyens financiers pour impulser un sursaut de développement dans le Sahel. L'objectif principal est d'éviter qu'on travaille en silos. Aujourd'hui, les projets de développement sont menés par tel ou tel organisme, international, européen, ou de tel ou tel pays. Il importe au contraire de promouvoir une gestion territoriale du développement. La grande décision prise à N'Djamena lors de la réunion de l'Alliance pour le Sahel a été de pousser à une territorialisation du développement sur les parties les plus fragiles du Sahel. Cela imposera de discipliner certaines susceptibilités...

**M. Olivier Cadic.** – Nous nous sommes réjouis de la décision du Gouvernement de prolonger le secours occasionnel de solidarité (SOS) mis en place en 2020 pour soutenir

nos compatriotes établis à l'étranger. Cependant, comme l'a souligné la dernière assemblée des Français de l'étranger (AFE), seuls 4,7 millions d'euros, sur les 50 millions alloués, ont été versés. La résolution adoptée la semaine dernière à l'unanimité par l'AFE sur ce sujet comporte des pistes qui permettraient à votre administration de concrétiser votre volontarisme en matière sociale. J'espère que ces préconisations seront suivies, car force est de constater que le résultat reste décevant.

Au Liban, la France est au rendez-vous. Des efforts complémentaires significatifs ont été apportés en matière d'aide sociale et de soutien aux organisations de bienfaisance. Lors de mes échanges avec les élus des Français du Liban, Jean-Louis Mainguy, Ghassan Ayoub et Charles Kanaan ont salué les efforts du Gouvernement, dont nos compatriotes les plus démunis ont besoin, et loué l'action du consul général pour les mettre en œuvre. Ils décrivent un pays où la population lutte au quotidien pour sa survie. La faim apparaît ; des supermarchés commencent à être dévalisés. Vous l'avez dit, la situation du Liban est critique. Le patriarche Raï réclame une conférence internationale parrainée par les Nations unies pour régler la crise. Il souhaite que l'armée soit la seule force chargée de défendre le Liban et a appelé les Libanais à ne pas se taire face aux armes illégales. Bien évidemment, le Hezbollah, seul parti à posséder encore une puissante branche militaire pour lutter contre Israël, s'oppose à cette démarche. Le patriarche plaide pour la neutralité de l'État libanais vis-à-vis des conflits régionaux, un concept qui devra être introduit dans la Constitution du pays grâce à la conférence internationale qu'il appelle de ses vœux. Monsieur le ministre, l'honneur de la France a été sauvé un jour par un général ; celui du Liban pourrait bien l'être par un cardinal ! La France va-t-elle s'engager pour faire prospérer la proposition du patriarche Raï ?

**Mme Nicole Duranton.** – Les sanctions prises hier par Londres contre les alliés de Bachar Al-Assad seront-elles suivies par la France ?

Le ministre azerbaïdjanais des affaires étrangères a rencontré hier la présidente en exercice de l'OSCE et ministre suédoise des affaires étrangères. Les discussions ont porté sur les relations de coopération entre l'Azerbaïdjan et la Suède, la situation actuelle de la région, la mise en œuvre de la déclaration tripartite, la coopération avec l'OSCE et d'autres questions d'intérêt commun. Quel est l'état de nos relations avec l'Azerbaïdjan ? Quelle est leur évolution depuis le pic de la crise du Haut-Karabakh ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Une dépêche nous informe aujourd'hui que la Grande-Bretagne prévoit de relever le nombre d'ogives nucléaires qu'elle est autorisée à stocker. C'est une première depuis la fin de la guerre froide. Alors que Londres s'était engagé à réduire son stock à 180 ogives pour le milieu de l'an passé, elle projette désormais de le relever à 260. C'est incontestablement un tournant important. Que pensez-vous de ce revirement britannique ? Quelles en sont, selon vous, les raisons principales ? Quelles conséquences la France peut-elle en tirer ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Il faudrait qu'on vous voie plus souvent, monsieur le ministre, tant nos questions sont nombreuses ! Présidente déléguée du groupe d'amitié France-Asie du Sud-Est (pour la Birmanie), je dois poser une question d'actualité au Gouvernement demain, mais vous ne serez pas là ! Il serait extrêmement important pour la Birmanie que nous reconnaissons le gouvernement élu démocratiquement. Nous pourrions aussi demander à Total d'arrêter ses financements. Il est hors de question que Total parte : nous savons très bien que d'autres se précipiteraient. Mais ce serait un signal fort. Ce coup d'État ne peut aboutir, parce que le peuple birman est prêt à mourir pour la démocratie.

Je suis aussi présidente déléguée du groupe d'amitié France-Afrique de l'Ouest (pour le Sénégal). Je crois qu'il y a un profond problème de gouvernance dans ce pays. En 1989, avec la conférence de La Baule, la France avait beaucoup aidé au processus de démocratisation au Sénégal. Il faut encore renforcer les institutions. La France a un rôle très important à jouer en ce moment charnière. Le Sénégal, État laïque, avait réussi à résister à l'intégrisme religieux.

Sur la fermeture des frontières, vous avez déjà répondu, et le Conseil d'État a donné son verdict. Nous devons vraiment prendre en compte la situation des binationaux, lorsqu'ils appartiennent à des familles ou forment des couples qui ne peuvent plus se retrouver depuis plus d'un an. Ces personnes souffrent énormément, et il faut vraiment sensibiliser le ministère de l'intérieur sur ce point.

Sur les Journée défense et citoyenneté, j'ai déposé une question écrite. Un programme en ligne a été préparé pour les jeunes Français de l'étranger. Quand le ministère des affaires étrangères acceptera-t-il de le mettre en ligne pour nos jeunes Français de l'étranger ?

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** – S'agissant de la Syrie, Londres sanctionne, seule, parce qu'elle est désormais hors de l'Union européenne. L'Union européenne, elle, sanctionne depuis longtemps le régime syrien, de manière très vigoureuse, par toute une série de mesures. Les entreprises qui travailleraient avec le régime syrien tomberaient sous le coup de sanctions de l'Union européenne, et nous participons au mécanisme qui identifiera les crimes commis par le régime, à la fois par la commission Pinheiro et par le mécanisme IIIM (Mécanisme international, impartial et indépendant) des Nations unies. Bref, nous documentons, et nous sanctionnons.

Sur l'Azerbaïdjan, nous suivons la situation avec attention, tout comme en Arménie. Il y a eu une crise interne qui n'est pas encore tout à fait réglée, avec la volonté du Premier ministre Pachinian d'aller aux élections anticipées, et ses difficultés intérieures avec l'armée. En Azerbaïdjan comme en Arménie, nous souhaitons faire en sorte que le cessez-le-feu soit respecté. Tout n'est pas réglé : la question des prisonniers de guerre, notamment, n'est pas résolue, malgré quelques progrès, comme la libération de Mme Maral Najarian par Bakou. Nous devons poursuivre sur la base de l'accord tripartite du 9 novembre dernier. Nous continuons à jouer notre rôle dans le cadre de la coprésidence du Groupe de Minsk de l'OSCE. Nous sommes surtout vigilants sur l'accès au Haut-Karabakh, où nous poussons pour le désenclavement, indispensable pour les populations. Nous parlons avec les uns et les autres, y compris avec les autorités d'Azerbaïdjan. Le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne s'est rendu dans les deux pays, à ma demande, pour faire avancer le cessez-le-feu, retrouver la paix et commencer à faire en sorte que le développement soit au rendez-vous, dans une situation qui reste assez fragile.

Sur la situation au Liban, j'ai beaucoup échangé avec le patriarche Raï, car j'ai une grande considération pour sa stature morale dans le pays et sa volonté de préserver la souveraineté du Liban. Je comprends son impatience. Mais l'idée d'une conférence internationale soulève des questions : comment une telle conférence pourrait-elle régler les problèmes du pays, si celui-ci ne parvient même pas à se doter d'un gouvernement ? Tout doit commencer par là. Nous avons déjà organisé deux conférences internationales sur le Liban à Paris. Mais le point de départ reste que les responsables politiques libanais se rendent compte qu'ils doivent dépasser leur logique de clan et sortent de leur pré carré pour faire en sorte que l'intérêt collectif et l'intérêt du pays soient pris en compte. Nous allons le leur redire avec

force. Les Libanais aussi doivent faire pression sur eux. Vous avez raison, par ailleurs, de souligner le rôle de l'armée libanaise, qui est actuellement la colonne vertébrale du pays. Elle tient le coup pour l'instant, même si des questions se posent sur les financements nécessaires pour payer ses soldats !

Vous avez évoqué l'AFE et les soutiens aux ressortissants français résidant à l'étranger. Je suis très attaché à la mobilisation des financements que nous avons obtenus l'année dernière et qui ont été prolongés cette année, par le versement notamment d'un secours occasionnel de solidarité aux ressortissants français résidant à l'étranger et en difficulté. Vous pouvez bien entendu faire vos propositions de répartition des financements à Jean-Baptiste Lemoyne.

Sur la Birmanie, M. Franck Riester, ministre délégué, vous répondra demain puisque je serai empêché. Vous connaissez notre fermeté à l'égard de la junte militaire et sur la question de la représentation du gouvernement. Nous sommes toujours en lien avec Mme Aung San Suu Kyi et les représentants du gouvernement élu.

Les Britanniques ont fait le choix souverain d'une montée en puissance de leur arsenal nucléaire, au regard de la dégradation du contexte international, dans le cadre de la révision de leur revue stratégique, qui a lieu régulièrement. Nous sommes souverains aussi, et le Président de la République a tenu un discours à l'École de guerre sur ce sujet il y a quelques mois – chaque Président fait au cours de son quinquennat un discours sur l'enjeu nucléaire militaire de la France. Il a indiqué à plusieurs reprises que notre arsenal était dans la stricte suffisance, avec le seuil des 300 armes.

**M. André Gattolin.** – En Birmanie, le résultat des élections libres est remis en cause par la Junte. En Russie, on empêche les candidats de se présenter aux élections générales, qui auront lieu en fin d'année. Alexeï Navalny est dans un camp de travail forcé, et selon les échanges que j'ai eus le week-end dernier avec les opposants au régime russe, 80 arrestations arbitraires ont frappé des personnes qui se réunissaient pour préparer ces élections. Ces situations appellent des sanctions. Je ne suis pas un thuriféraire des sanctions généralisées dont on connaît les limites.

Pour autant, les sanctions ciblées ne sont-elles pas purement symboliques, sachant que les généraux birman n'ont pratiquement pas de biens en Europe et que, à la suite de l'affaire Navalny, de telles sanctions, prises sur la base du régime de sanction européen dit Magnitsky, n'ont concerné que quatre responsables, dont un seul avait des biens en Europe ?

Enfin, l'Allemagne va-t-elle décider seule de prolonger l'opération Nord Stream 2, alors que la plupart des Européens s'y opposent et qu'elle est contraire à nos objectifs énergétiques à horizon 2035 ?

**M. Cédric Perrin, président.** – Permettez-moi une dernière question sur la Corne de l'Afrique, dont je préside le groupe d'amitié au Sénat. On observe en ce moment un sorte de jeu à 4 avec l'armée éthiopienne, l'armée érythréenne, le Front de libération du Peuple du Tigré (TPLF) et les milices amharas. Les Erythréens sont les auteurs d'exactions assez violentes sur la population tigréenne. Les milices amharas voudraient elles aussi chasser les Tigréens. Sans aller jusqu'à parler de génocide, car il n'y a pas, fort heureusement, de politique organisée par l'État éthiopien d'élimination des Tigréens, un certain nombre de signaux sont largement au rouge. L'Éthiopie ne permet pas aux journalistes de se rendre dans

la région du Tigré. Des enquêtes indépendantes sont demandées. Quelle est la position de la France à cet égard ?

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – On voit dans le monde les démocraties subir des revers considérables. Vous faites à bon droit le lien entre la Birmanie et la Russie : dans les deux cas, on observe un arrêt du processus démocratique, ou un renoncement démocratique, une dérive autoritaire. Au fond, nous sommes dans un affrontement de modèles, qui n’a jamais été aussi fort et qui peut ouvrir la voie aux pires dérives et aux pires régressions. Cet affrontement de modèles se caractérise par une information instrumentalisée, voire manipulée. Certains cherchent à imposer de nouvelles dépendances aux pays les plus fragiles. Et l’on constate des violations des Droits de l’Homme, ou le balayage d’élections par des coups de force. Les démocraties doivent se protéger de ces risques et étendre leur politique d’influence. Cela passe par le développement, la bataille de l’information, de la culture, mais aussi par l’unité de l’action de l’Europe dans les crises.

La Russie est dans une de forme de dérive autoritaire, comme je l’ai déjà dit publiquement. Notre réponse, nos sanctions ne sont pas secondaires. Elles font suite à un autre train de sanctions pris en octobre dernier, qui comporte des interdictions de voyage, des gels d’avoirs, et une dénonciation publique. La Russie semble faire fi des conséquences de ces sanctions, parce que cette dérive autoritaire amène les responsables de la Russie à s’intéresser d’abord à leur situation intérieure, et à ne pas prêter attention à leur image extérieure et aux conséquences de leurs actes. Mais les sanctions posent des problèmes difficiles à certains responsables. Le gel d’actifs dans toute l’Union européenne n’est pas secondaire – on le voit bien aussi pour la Syrie. Je suis très déterminé à ce que des sanctions ciblent des individus, mais aussi des entités, pour manifester notre rejet et notre indignation, notamment dans le cas de l’affaire Navalny.

Nous avons des réserves connues sur le projet Nord Stream 2. Nous avons eu des discussions fortes avec les Allemands sur ce sujet car, car cela place l’Union européenne en dépendance et menace sa souveraineté stratégique et énergétique. Bien sûr, ce sujet concerne avant tout l’Allemagne et la Russie, mais nous disons très librement aux Allemands notre manière de voir sur ce sujet.

Dans la Corne de l’Afrique, ce qui est le plus préoccupant, c’est la situation humanitaire. Près de 4 millions de personnes ont besoin d’aide alimentaire. La pression internationale a enfin conduit les autorités éthiopiennes à faire des concessions sur l’accès humanitaire, mais ce n’est pas suffisant, et nous travaillons avec nos partenaires européens et américains pour obtenir l’accès humanitaire nécessaire pour secourir et seconder ces populations. Il faut aussi que les troupes érythréennes quittent le Tigré, et que des enquêtes indépendantes soient conduites pour faire toute la lumière sur la situation. Amnesty International a documenté des crimes de guerre et des crimes contre l’humanité. Nous sommes donc extrêmement déterminés à faire avancer des enquêtes indépendantes. Nous avons des relations avec les autorités d’Éthiopie, et le Président de la République a fait valoir cette nécessité. Le Conseil de sécurité a déjà évoqué cette question il y a quelques jours, lors de sa réunion du 4 mars. Nous comptons continuer à mettre de la pression pour que des enquêtes soient diligentées le plus rapidement possible sur les crimes commis dans sa région, avec l’appui de la Haute-commissaire des Droits de l’Homme et de la Cour africaine des Droits de l’Homme. Nous sommes aussi très déterminés à faire aboutir l’aide humanitaire massive dont les populations de la région ont besoin.

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

*La réunion est close à 18 h 40.*

**Mercredi 31 mars 2021**

- Présidence de M. Olivier Cigolotti, vice-président -

*La réunion est ouverte à 10 h 00.*

**Audition 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**

**M. Olivier Cigolotti, président.** – Je vous prie de bien vouloir excuser le président Christian Cambon, empêché par une autre réunion au Sénat.

Je suis heureux d'accueillir Mme Laurence Nardon, responsable du programme Amérique du Nord de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et M. Corentin Sellin, professeur agrégé d'histoire et spécialiste des États-Unis, pour une audition consacrée à la politique étrangère du président Joe Biden, ancien vice-président de Barack Obama, élu quarante-sixième président des États-Unis le 3 novembre dernier.

Les questions de politique étrangère constituent sans doute une priorité de second rang pour la nouvelle administration américaine, au regard de l'importance des défis internes – sanitaire, économique, politique et sociaux – auxquels le pays est confronté.

L'arrivée au pouvoir de Joe Biden n'en change pas moins la donne sur la scène internationale, après la présidence Trump qui avait particulièrement malmené les instances multilatérales et placé les relations internationales sous le signe du rapport de force.

Durant la campagne électorale, le futur président démocrate et son équipe avaient livré des orientations en rupture avec la vision et la pratique de son prédécesseur : réaffirmation du *leadership* américain dans le système international, consolidation des alliances traditionnelles, défense des valeurs démocratiques, engagement fort en faveur du climat, etc.

En revanche, une continuité avait pu être relevée sur certains thèmes comme la compétition stratégique avec la Chine, mais aussi la question du désengagement militaire américain de certains théâtres, en particulier au Moyen-Orient.

À vos yeux, sur l'ensemble de ces sujets, que ressort-il des premières semaines d'exercice de la nouvelle administration américaine dans le champ des affaires étrangères ? Y a-t-il des surprises par rapport à ce que l'on envisageait ? À quoi faut-il s'attendre dans les mois à venir ? Quel tour la compétition stratégique avec la Chine peut-elle prendre ?

Par ailleurs, comment la nouvelle équipe au pouvoir outre-Atlantique perçoit-elle l'Europe et notamment l'Union européenne (UE) ? Notre approche des enjeux et défis internationaux – je pense bien sûr à la Chine, mais aussi à des sujets comme le numérique, l'environnement – sont-elles compatibles et peuvent-elles se rejoindre ? Je dois dire que la mauvaise manière que les États-Unis ont fait récemment à l'UE en l'écartant du dossier afghan, alors qu'elle est le premier pourvoyeur d'aide financière internationale à ce pays, n'est pas un très bon signal.

Enfin, alors que les États-Unis ont été, avec plus de 555 000 morts, le pays le plus touché par la pandémie de covid-19, et qu'ils sont aujourd'hui l'un des plus efficaces pour mener la campagne de vaccination, pourriez-vous nous dire quel rôle ils entendent jouer dans la distribution des vaccins au plan international ? Ont-ils l'intention de contrer « la diplomatie du vaccin » mise en place par la Chine et la Russie, pays qui donnent la priorité aux exportations de vaccins sur la vaccination de leurs propres populations ?

**Mme Laurence Nardon, responsable du programme Amérique du Nord de l'Institut français des relations internationales (IFRI).** – Je vais tenter de dresser un bilan des premiers mois de l'administration Biden en matière de politique étrangère, marquée à la fois par une rupture et une continuité par rapport aux administrations Trump et Obama.

L'administration américaine a renoué avec la diplomatie traditionnelle, avec le retour aux affaires du « blob », terme péjoratif qui désigne l'establishment diplomatique, souvent originaire de la côte est, qui défend une vision idéaliste – voire interventionniste – des États-Unis. Je vous renvoie à l'article que Célia Belin a écrit pour la Fondation Jean-Jaurès, dans lequel elle décrit comment les quelque 4 000 personnes qui composent la nouvelle administration étaient déjà présentes sous Barack Obama, et parfois sous Bill Clinton. Ce sont des multilatéralistes, que Donald Trump honnissait.

L'élection de Joe Biden marque le retour des États-Unis à de meilleurs sentiments vis-à-vis de l'accord de Paris sur le climat, de l'OTAN et de l'Union européenne (UE). Alors que Trump détestait le projet supranational que représente l'UE, Joe Biden a participé au Conseil européen, le 25 mars dernier, et a promis de tenir un grand sommet international sur la démocratie et les droits de l'homme, qui s'apparente un peu au Forum de Paris sur la paix initié par le président Macron.

J'ai été surprise par le ton agressif employé par le président américain à l'égard de Vladimir Poutine qui, répondant à un journaliste, a affirmé que son homologue russe était un tueur. À la suite de cette déclaration, Moscou a rappelé son ambassadeur à Washington pour consultation.

Il y a deux semaines, le secrétaire d'État, Antony Blinken, et le conseiller à la sécurité nationale, Jack Sullivan, ont rencontré en Alaska leurs homologues chinois. Lors de la conférence de presse, les échanges furent violents sur la question de la démocratie et des droits de l'homme, lorsque les Américains ont fait la promotion de leur modèle. La Chine considère en effet que la démocratie et les droits de l'homme « à la chinoise » sont tout aussi légitimes que le modèle américain, et de rappeler à cet égard l'intrusion du 6 janvier dernier dans le Capitole. L'administration Biden souhaite à nouveau diffuser ce modèle, considérant que la rupture portée par Donald Trump est une parenthèse définitivement fermée.

Mais il existe aussi une continuité avec la politique conduite par Donald Trump, et donc une rupture avec celle de Barack Obama. En effet, les élites américaines ont compris qu'il fallait s'occuper du sort de la classe moyenne peu ou pas diplômée – que certains sociologues nommeraient plutôt « classe ouvrière » –, qui a souffert du programme économique mis en place par Ronald Reagan. Sa politique conservatrice a rogné les mesures de redistribution, considérant que la société américaine prospérerait par « ruissellement » ; au contraire, l'élite s'est enrichie et la classe moyenne s'est appauvrie. En 2007-2008, c'est-à-dire avant la crise financière, l'indice de Gini, qui détermine le niveau de répartition des richesses au sein d'une population, était revenu à son niveau de 1929, preuve du décrochage social. Les inégalités se sont accrues – ce qui explique, pour partie, l'élection de Donald

Trump –, et la classe moyenne n'a pas bénéficié des effets de la réforme fiscale de l'ancien président, qui a surtout profité aux grandes entreprises et aux plus riches. Il sera intéressant de voir si la nouvelle administration mènera une politique de redistribution.

Avec Joe Biden, on assiste également à un retour en arrière sur la question du libre-échange, ainsi qu'à une attitude protectionniste sur les questions technologiques vis-à-vis de la Chine. Sur le plan international, un duopole sino-américain se dessine dans le domaine du numérique. Donald Trump avait souhaité interdire à ses alliés de contracter avec Huawei sur la 5G ; Joe Biden a renforcé les mesures contraignantes à l'égard de l'entreprise chinoise sur le sol américain.

Démocrates et républicains se rejoignent sur l'opposition à la Chine : les premiers critiquent le pays sur la question des droits de l'homme, quand les seconds l'accusent de tricherie dans le domaine économique et financier. Ce sujet peut être un facteur de cohésion pour la nation américaine qui, aujourd'hui, est très polarisée.

**M. Corentin Sellin, professeur agrégé d'histoire et spécialiste des États-Unis.** – Je vous parlerai de Joe Biden lui-même car, en matière de politique étrangère américaine, la notion d'incarnation est très forte le concernant.

Dans ce domaine, il bénéficie de la confiance d'une large partie de l'opinion publique américaine. Selon le Pew Research Center, 60 % des sondés lui font confiance pour la gestion des affaires internationales, contre 46 % pour Donald Trump et 74 % pour Barack Obama au début de leur mandat.

Joe Biden possède une grande expertise sur les questions internationales, fruit d'une longue expérience de sénateur – 36 ans passés au Congrès, un record –, et d'un mandat de 8 ans comme vice-président des États-Unis. Au Sénat, Joe Biden a notamment présidé la puissante commission des affaires étrangères à deux reprises, de 2001 à 2003, puis de 2007 à 2009. C'est d'ailleurs pour son expertise en ce domaine que Barack Obama l'avait choisi comme colistier.

De 2009 à 2013, l'actuel secrétaire d'État, Antony Blinken, a occupé les fonctions de chargé de la sécurité nationale auprès du vice-président Biden. Son successeur, Colin Kahl, principal négociateur de l'accord nucléaire avec l'Iran, devrait quant à lui être nommé au Pentagone comme responsable de la planification politique. Le président Biden s'appuie donc sur une équipe expérimentée qu'il connaît parfaitement. Pour lui, la diplomatie est fondée sur des relations interpersonnelles, ce qui le conduit à développer des relations durables avec ses conseillers comme avec ses homologues étrangers. À titre d'anecdote, Joe Biden avait convié sa petite-fille à un déplacement officiel en Chine, en 2013. Aussi Xi Jinping, que Joe Biden avait connu comme numéro deux du Parti communiste chinois, a-t-il salué l'élection à la Maison blanche de son « vieil ami », non sans une pointe d'ironie.

Comme vice-président, Joe Biden a été l'homme du retrait partiel des troupes américaines d'Irak, engagement majeur de Barack Obama. Dans ses mémoires publiés en 2014, Robert Gates, qui a dirigé la CIA avant d'être nommé secrétaire à la défense sous George Bush et Barack Obama, décrit le nouveau président américain comme un homme intègre qui a eu tort sur quasiment tous les sujets majeurs de diplomatie et de sécurité internationale des quarante dernières années. Ce jugement sévère tient principalement à sa gestion du dossier irakien : pour mémoire, contre l'avis des chefs militaires déployés à l'époque au Moyen-Orient – parmi lesquels le général James Mattis, qui fut l'un des

secrétaires à la défense de Donald Trump –, Joe Biden avait soutenu, en 2010, l'ancien Premier ministre Nouri al-Maliki, qui, par la suite, a hâté le départ des troupes américaines d'Irak à partir d'octobre 2011. Toutefois, la gestion clanique d'al-Maliki, ainsi que la persécution des sunnites, a permis à l'État islamique de se renforcer à compter de 2013 ; par conséquent, le succès politique de Joe Biden lui a ensuite été reproché, notamment pendant la dernière campagne présidentielle. Mais il a su changer de position en 2014, en retirant son soutien à al-Maliki et en organisant, avec Brett McGurk, la coalition contre Daech.

Contrairement à la légende tenace, Joe Biden n'est pas un va-t-en-guerre. Sur le dossier afghan, il s'est toujours prononcé contre l'envoi de troupes supplémentaires, ce qui explique peut-être l'ire de Robert Gates que je citais précédemment. En 2010, Joe Biden entretenait des relations houleuses avec Richard Holbrooke, envoyé spécial pour l'Afghanistan, à qui il a fait part de son refus de renvoyer son fils militaire sur place pour défendre les droits des femmes, au péril de sa vie.

La doctrine Biden est donc fondée sur l'instinct, les relations personnelles et le pragmatisme. Rappelons qu'il avait blâmé l'administration Clinton qui refusait d'intervenir à Sarajevo, en lui reprochant de tourner le dos à la conscience morale américaine ; quelques années plus tard, il refusera lui-même d'envoyer des troupes supplémentaires en Afghanistan. L'exceptionnalisme américain a toujours été le moteur de Joe Biden : pour lui, les États-Unis ont vocation à conduire le monde par la défense de la démocratie et de la liberté. Au début du mois de mars, l'administration a publié ses orientations stratégiques provisoires de sécurité nationale, où le président Biden affirme que la démocratie est l'avantage fondamental des États-Unis, tout en ayant conscience que le monde avait changé et que la défense des valeurs américaines devait évoluer. En effet, l'opinion américaine a elle aussi changé : d'après un récent sondage, 49 % des sondés pensent que les États-Unis ont un rôle à jouer dans la conduite du monde, alors que 50 % d'entre eux considèrent que l'emploi doit constituer la priorité de la nouvelle administration.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Madame Nardon, j'ai écouté mercredi dernier votre podcast sur la cyberguerre, une nouvelle forme de conflit entre la Russie et les États-Unis. La dernière cyber attaque SolarWinds en 2020 a remis en cause la sécurité et l'intégrité de nombreux sites gouvernementaux et d'entreprises aux États-Unis. Les États-Unis, la Russie et la Chine sont les acteurs réguliers de ces attaques d'ordre sécuritaire, économique, mais aussi politique.

Le Président Joe Biden s'est exprimé sur ce sujet le 4 février 2021. Il a déclaré qu'il n'avait pas d'autre choix que de placer les questions de cybersécurité au plus haut niveau, avant de prévenir que les États-Unis n'hésiteront pas à prendre des sanctions envers la Russie, compte tenu du comportement agressif du Kremlin.

Je souhaite connaître votre point de vue sur ces sujets d'importance majeure, comme le piratage des données sensibles en direction ou à l'initiative des États-Unis.

Concernant la pratique du multilatéralisme, vers laquelle reviennent les États-Unis, ne pensez-vous pas que l'élection de Joe Biden représente un risque pour l'autonomie stratégique européenne, qui consiste à trouver un équilibre entre des objectifs qui sont potentiellement contradictoires aujourd'hui ?

**M. Gilbert Roger.** – En 2018, les États-Unis se sont retirés de manière unilatérale de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien et désormais, selon plusieurs sources, il se

pourrait qu'ils veuillent revenir à la table des négociations. Le retour serait soumis à des conditions sur les taux d'enrichissement de l'uranium contre une levée immédiate des sanctions économiques. Comment pensez-vous que le nouveau président et son administration aborderaient cette question ? De quelle marge de manœuvre disposeraient-ils par rapport au Congrès, mais aussi par rapport à Israël et à l'Arabie Saoudite, deux États assez puissants et vindicatifs sur ce dossier ?

Enfin, la Chine vient de signer un accord de coopération stratégique pour 25 ans avec l'Iran. Comment tout cela se combine-t-il ?

**M. Olivier Cadic.** – Donald Trump a donné une image des États-Unis comme un pays se renfermant sur lui-même et on a pu le voir dès le début de la crise sanitaire, avec un « *travel ban* » très restrictif. L'arrivée de Joe Biden annonce-t-elle un assouplissement pour permettre aux citoyens de voyager plus facilement ?

Concernant le Haut-Karabagh, les principaux vainqueurs de ce conflit, l'Azerbaïdjan, la Russie, la Turquie ont, semble-t-il, profité d'un effacement des États-Unis à la fin de l'ère Trump, pour s'imposer. Joe Biden va-t-il s'impliquer davantage dans cette région que son prédécesseur ? Peut-on envisager une renaissance du groupe de Minsk, ce qui relancerait la diplomatie française ?

Concernant la Chine, comment le pouvoir politique aborde-t-il le volet économique puisque les États-Unis ont des intérêts importants en Chine ? Un plan est-il prévu pour rapatrier des usines américaines de Chine vers les États-Unis ? En effet, il ne suffit pas d'interdire de travailler avec Huawei.

Vous avez évoqué aussi cette volonté américaine de reprendre le *leadership*. Un plan multilatéral alternatif aux « Routes de la soie » est-il vraiment en gestation et avec qui les États-Unis travaillent-ils dessus ?

**Mme Laurence Nardon.** – Sur la cyberguerre, il y a eu effectivement une énorme attaque en 2020, rendue publique mi-décembre, l'attaque SolarWinds, menée par des cyberpirates russes et qui en réalité se déroulait depuis le mois de mars. Début 2020, la société SolarWinds, spécialisée dans la fourniture de logiciels de gestion, a proposé une mise à jour à ses clients. Dans cette mise à jour, les cyberpirates russes avaient mis des programmes malveillants destinés à s'introduire dans les systèmes. Les pirates ont eu au moins neuf mois pour espionner de l'intérieur et installer des « portes dérobées » leur permettant d'entrer facilement dans le futur. Les clients sont, pour beaucoup, des ministères.

Il y a eu aussi une attaque menée par la Chine contre Microsoft, qui a été rendue publique il y a quelques semaines. On peut parler d'un véritable « farwest » dans le monde cyber.

Ne blanchissons pas trop non plus les États-Unis parce que eux-mêmes conduisent des attaques cyber, je pense notamment à l'attaque menée en 2009 contre les centrales nucléaires civiles iraniennes de production d'électricité. Ils avaient introduit un « ver » informatique dans leurs systèmes qui avait paralysé le fonctionnement de ces centrales.

On est comme au début de l'ère nucléaire : il y a une nouvelle vulnérabilité face à l'apparition de nouvelles armes et le système international n'a pas encore mis en place de règles communes pour les réguler. Ce sera plus compliqué car les acteurs ne sont pas tous

étatiques et que les cyberattaques jouent sur le plan sécuritaire, sur les infrastructures, mais aussi dans le champ du politique, je pense notamment à l'exemple de l'entreprise Cambridge Analytica qui avait volé les profils Facebook de 87 million d'Américains pour faire du ciblage politique pendant la campagne de 2016.

On a une lueur d'espoir, car l'administration Biden a décidé de mener un effort diplomatique pour que la communauté internationale se saisisse du sujet et établisse des règles permettant de sanctionner ceux qui ne s'y plient pas.

En ce qui concerne l'autonomie stratégique européenne, certains sont chagrins de l'élection de Joe Biden car, avec cette nouvelle administration qui croit à nouveau au projet européen, ils craignent que les Européens aient moins la volonté de se débrouiller tout seuls.

A l'élection de Donald Trump en 2017, Angela Merkel avait dit que les Européens devraient se débrouiller seul, ce qui, de la part d'une chancelière allemande est une déclaration assez forte.

Malgré tout je pense que c'est trop pessimiste de penser cela.

**M. Corentin Sellin.** – Je vais répondre sur l'Iran. Pour l'instant, il y a une difficulté pour l'administration Biden à rétablir, ne serait-ce que des discussions avec l'Iran pour négocier un retour d'un accord et du côté iranien, l'abandon de toutes les entorses faites depuis le rétablissement des sanctions étasuniennes. On a appris avant-hier que l'administration Biden aurait, pour rétablir le dialogue, fait passer une nouvelle proposition selon laquelle en échange de l'allègement de certaines sanctions, l'Iran devrait revenir sur certains de ses travaux sur les centrifugeuses et l'enrichissement de l'uranium. Malgré cette proposition, la situation reste bloquée car les Iraniens considèrent que ce ne sont pas eux qui ont violé l'accord et ce n'est donc pas à eux de faire le premier pas.

Il y a aussi un contexte qui ne se prête pas à des négociations entre les deux parties. L'élection présidentielle iranienne est prévue en juin prochain, la campagne bat déjà son plein et il est probable que le futur président soit issu des rangs les plus conservateurs. Il y a donc une incertitude politique en Iran qui nuit à des négociations efficaces.

Par ailleurs, la nouvelle administration Biden, à la suite de la présidence particulière de Donald Trump, gère les urgences. Or, la première urgence dans cette région, c'est l'Afghanistan. Je vous rappelle que les États-Unis avaient, par l'accord passé entre l'administration Trump et les Talibans, fixé un délai au 1<sup>er</sup> mai 2021 pour retirer d'Afghanistan toutes les troupes étasuniennes qui s'y trouvent. Or, la semaine dernière, Joe Biden a informé que, pour des raisons logistiques, les États-Unis ne pourraient pas respecter cette échéance et que les troupes allaient rester encore quelque temps.

Dans le cas de l'Afghanistan, il apparaît très clairement que l'idée est d'arriver à un traité de paix entre la présidence afghane et les Talibans. Le raisonnement de l'administration Biden est de considérer que tant que les États-Unis ont des troupes en Afghanistan, ils pourront peser sur un éventuel traité de paix, même si les États-Unis aimeraient passer par le cadre multilatéral de l'ONU. Dans ce dossier afghan, la Turquie a un rôle essentiel à jouer. Cela montre les contradictions qui attendent l'administration Biden.

Au regard de la valeur démocratie qu'il entend remettre au premier rang, Joe Biden a eu des mots extrêmement durs contre le régime du président Erdogan, mais en même temps, les États-Unis peuvent avoir besoin de la Turquie.

Il leur faudra sur certains dossiers faire du multilatéralisme avec la Russie, la Chine et la Turquie, désignées par l'administration Biden comme appartenant au camp des autocraties, opposé au camp des démocraties que les États-Unis veulent incarner.

**Mme Laurence Nardon.** – Sur la réouverture des frontières à l'issue de la crise de la covid-19, le Président Biden se veut beaucoup plus strict sur les mesures de distanciation sociale et de port du masque. Il ne rouvrira pas les frontières s'il considère que la situation sanitaire ne le permet pas. La campagne vaccinale aux États-Unis est très en avance parce qu'ils ont pratiqué un nationalisme des vaccins très efficace. Une part importante de la population est aujourd'hui vaccinée. Quand les frontières réouvriront, il y aura peut-être des limites en fonction des pays de destination et du niveau d'infection. Il y a aussi l'incertitude liée à l'efficacité des vaccins face aux variants. M. Biden sera prudent et suivra l'avis des scientifiques.

Sur la Chine, il y a une contradiction entre l'opposition au projet politique chinois dans les grands cercles à Washington et l'importante imbrication économique et financière des deux pays. C'est très différent de la situation pendant la guerre froide avec l'URSS car les deux pays n'avaient alors aucun lien économique. Comment rompre avec la Chine alors que les bons du Trésor sont largement possédés par la Chine, que l'importation des biens manufacturés vient de Chine, que des investissements sont faits entre les entreprises des deux pays ? On parle plutôt de découplage. Il y a des choses qui se font au niveau stratégique, notamment dans le secteur de la santé, mais nous ne savons pas comment les États-Unis vont faire et il est à craindre que ce ne soit pas possible d'aller très loin.

Concernant la route de la soie alternative, le projet est beaucoup moins avancé que le projet chinois qui a été lancé en 2012.

**M. Corentin Sellin.** – Sur les projets alternatifs face à la Chine, il est intéressant de remarquer que les États-Unis ont avancé sur le « dialogue quadrilatéral de sécurité » (dit « Quad ») avec le Japon, l'Inde et l'Australie. Ces quatre pays vont mettre en commun leurs ressources pour produire des vaccins, fin 2022, en Inde, avec des capitaux essentiellement japonais et étasuniens. C'est une alliance qui répond à tous les critères de Joe Biden, regroupant des pays démocratiques autour d'un projet particulier, sans bureaucratie. Le but est de contrer la diplomatie du vaccin chinoise. Les Chinois ont déjà promis de fournir 500 millions de doses de vaccin à des pays en développement.

Pour compléter mon propos sur le rôle du Congrès en matière de politique étrangère, je voudrais souligner que les démocrates n'ont qu'une courte majorité au Sénat, qui détient la main haute sur ces questions. Cela donne un poids important à certains démocrates conservateurs comme Joe Manchin, sénateur de Virginie occidentale, État qui a voté massivement pour Donald Trump en 2016 et en 2020 et qui en tant qu'État « charbonnier » est hostile à toute évolution trop forte en matière de climat. On mesure les difficultés que cela pourrait poser face à des initiatives étasuniennes dans des alliances mondiales sur le climat. Le Sénat n'est donc pas acquis pour la nouvelle administration présidentielle, d'autant plus que le nouveau Président de la Commission des affaires étrangères, qui est un sénateur d'origine cubaine, du New Jersey, que Joe Biden ne connaît pas très bien, a déjà annoncé qu'il ne lui donnerait pas de chèque en blanc, tout démocrate qu'il soit.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je voudrais revenir sur deux aspects. Vous avez beaucoup évoqué la personnalité de Joe Biden et vous avez indiqué que la philosophie politique allait être probablement différente, notamment concernant la question des droits de l’Homme. A un moment, vous avez dit, M. Sellin, que M. Biden était pragmatique par rapport aux droits de l’Homme et qu’il avait affirmé que les soldats en Afghanistan n’étaient pas là pour s’occuper des droits des femmes. Je trouve cela un peu contradictoire, soit c’est du pragmatisme, soit c’est du cynisme. J’aimerais en savoir plus sur ce que pourrait être la politique de Joe Biden en matière de droits de l’Homme. Par exemple, alors que la France était prête à intervenir militairement en Syrie – la démonstration ayant été faite que le président syrien avait utilisé des armes chimiques contre sa propre population – les Etats-Unis y ont renoncé et l’ont laissée seule. La décision avait été prise par Barack Obama mais probablement aussi par Joe Biden. Les choses se passeraient-elles autrement si cela se produisait aujourd’hui dans une autre partie du monde ?

Ma deuxième question porte sur l’évolution géopolitique que chacun trouve extrêmement dangereuse. Les termes utilisés – qui n’avaient rien de diplomatique – par Joe Biden et également par le secrétaire d’Etat aux affaires étrangères au moment notamment de cette opposition verbale extrêmement dure entre les Américains et les Chinois font penser que nous risquons de traverser une période qui sera un peu identique à la période de la guerre froide. Est-ce que vous avez ce sentiment-là ? D’autant plus que – nous l’avons vu – la Russie se rapproche de manière très forte de la Chine. Gilbert Roger évoquait tout à l’heure le pacte de coopération stratégique avec l’Iran sur 25 années. Il y a aussi la présence de plus en plus forte de la Russie et de la Chine en Afrique, le fait que les Britanniques ont décidé d’augmenter le nombre de leurs ogives nucléaires. Tout ceci ne risque-t-il pas d’aboutir à un réarmement général et donc à une seconde guerre froide en quelque sorte ?

**M. Mickaël Vallet.** – Plusieurs questions, d’abord sur la question européenne. Vous avez dit, Madame, que le président Biden avait de l’attachement ou de l’affection pour l’Union européenne en tant qu’organisation supranationale. Est-ce que ça n’est pas plutôt – de manière un peu pragmatique, voire cynique, ce qui en politique internationale de la part des Etats-Unis n’est pas non plus une injure – le fait de bien s’accommoder de ce que, comme l’expliquait Pierre Manent dans un entretien publié il y a une quinzaine de jours, l’Europe, à travers son impuissance, préserve son innocence ? Est-ce que ce n’est pas par-là plutôt que les Etats-Unis voient d’un bon œil la coopération avec l’Union européenne en se disant qu’au moins les institutions européennes ne leur feront pas mal dans le développement de leur propre politique ? C’est le premier point. Le deuxième qui en découle : sur des sujets majeurs comme celui par exemple d’une utilisation détournée de son objet initial de l’extraterritorialité du droit américain, Joe Biden va-t-il se comporter différemment de ses prédécesseurs – je ne parle pas que de Donald Trump – et par exemple sur des enjeux comme ceux de Nord Stream, est-ce qu’il faut s’attendre à une inflexion ou pas ? Dernière question : on met des étiquettes sur les dirigeants et parfois on personnalise les politiques nationales afin de les comprendre ; M. Sellin a introduit beaucoup de nuances et de recul par rapport au « portrait » de Joe Biden ou en tout cas par rapport à ce qu’on pouvait attendre de lui au regard de son parcours. On a parlé de « Joe La Gaffe » un certain nombre de fois. Quand un président des Etats-Unis d’Amérique dit tout tranquillement que le président d’un pays membre du Conseil de sécurité est un tueur, est-ce une gaffe ou est-ce un acte réfléchi ? Dans les deux cas, c’est grave. Mais quelle est votre opinion là-dessus ?

**Mme Nicole Duranton.** – Si l’Union européenne peut se réjouir du réengagement des Etats-Unis dans le multilatéralisme et en faveur de problématiques comme la lutte contre le changement climatique, elle a aussi de fortes attentes, concernant notamment les différends

commerciaux (taxes sur les produits agricoles, aéronautiques) et les enjeux technologiques et numériques (régulation et taxation des GAFAM). Le projet de traité de libre-échange négocié sous Barack Obama ne devrait pas refaire surface compte tenu des réticences des opinions publiques des deux côtés de l'Atlantique. S'agissant de l'Alliance atlantique, particulièrement malmenée au cours de la présidence Trump, les alliés européens se réjouissent d'un changement de ton et du souhait exprimé par Washington d'un renouvellement de la coopération transatlantique. Pour autant, les Etats-Unis continueront à attendre davantage d'efforts de leurs alliés, notamment pour le « partage du fardeau », ainsi que sur le défi que représente la montée en puissance de la Chine. Selon vous, quels nouveaux efforts les Etats-Unis seront-ils amenés à demander à l'Europe et à la France ?

**Mme Laurence Nardon.** – Vos questions sont toutes très intéressantes et on pourrait passer des heures sur chacune donc je vais essayer d'être synthétique. Sur le fait que Joe Biden se dise idéaliste mais qu'en même temps il est pragmatique, je pense que ce n'est pas un grand mystère que les responsables politiques doivent agir dans les contraintes de la réalité. Donc Joe Biden met en avant son respect des valeurs. Il faut savoir qu'il se présente comme un catholique pratiquant et, dans le contexte américain, c'est très important. D'ailleurs, le catholicisme américain est en partie en train de se faire aspirer par les évangéliques qui sont très à droite mais il y a quand même une branche « catho de gauche ». Je ne sais pas si ce concept peut être transposé de l'autre côté de l'Atlantique mais, si c'est le cas, Biden en fait clairement partie. Il met cela bien en avant mais évidemment il ne peut pas aller jusqu'au bout des exigences d'une telle posture et donc il doit composer avec la réalité. Je ne suis pas tout à fait choquée.

En ce qui concerne l'affaire de la Syrie en 2013 lorsque l'administration Obama n'a pas suivi la France dans les frappes punitives contre le régime de Bachar el Assad, mon interprétation de ce retournement de l'administration Obama – de cette trahison parce qu'il avait quand même promis d'agir et que nous, nous étions prêts – est qu'il s'agit d'une conséquence du retrait tardif et inattendu de la Grande-Bretagne. Rappelez-vous, le Premier ministre de l'époque, qui était David Cameron si je ne m'abuse, était rentré de vacances et n'avait pas bien préparé le vote aux Communes et donc les Communes ont voté contre et l'Angleterre a dû se retirer de cette action commune. J'y vois en réalité la preuve que même en 2013 – et encore aujourd'hui j'imagine – quand il s'agit de faire des actions militaires dans le monde, l'allié des Etats-Unis est la Grande-Bretagne et non pas la France. Le fait que la France soit à leurs côtés continue à compter moins que si c'est la Grande-Bretagne. C'est comme ça que j'avais vu les choses à l'époque, je ne suis pas sûre que ça ait beaucoup changé depuis.

Assiste-t-on à une nouvelle guerre froide entre les Etats-Unis et la Chine ? C'est une expression facile à employer pour désigner ce qui se passe. Il faut cependant rappeler que la situation est bien différente d'avec l'URSS puisqu'il y a maintenant des liens économiques importants et que le PC chinois ne pratique pas le même prosélytisme dans le reste du monde. La grande question aujourd'hui est de savoir si la Chine veut imposer son modèle politique dans les autres pays du monde ou pas et, jusqu'à présent, ce n'est pas si net qu'à l'époque soviétique.

Je vais dire quelques mots sur les relations avec l'Union européenne. C'est évident que les Etats-Unis de Joe Biden ont de l'amitié pour l'Union européenne et la considèrent comme une construction positive. L'Europe n'est pas un problème pour les Etats-Unis aujourd'hui – en tout cas l'Europe occidentale, car à la marge avec la Russie, c'est un peu différent. Cependant, si le dossier iranien n'est pas en haut de la liste des priorités pour

Joe Biden, l'Europe, quant à elle, est bien en bas de la liste. D'une certaine manière, c'est une bonne chose, mais cela veut aussi dire qu'ils ne vont pas beaucoup s'occuper de nous. Par ailleurs, sur les différends commerciaux, il ne faut pas du tout s'attendre à des cadeaux de la part des Etats-Unis et de l'administration Biden parce qu'ils poursuivent avant tout leur intérêt national – et c'est bien normal. Nous devons donc continuer, nous Européens, à présenter un front commun, notamment avec l'Allemagne, vis-à-vis de leurs demandes. Anthony Blinken a dit – c'était en septembre dernier pendant la campagne – que si l'équipe Biden arrivait aux affaires et relançait des négociations avec l'Union européenne, il faudrait que les pays européens assouplissent leurs positions sur les réglementations relatives aux produits agroalimentaires, car les Etats-Unis les trouvent beaucoup trop tatillonnes et veulent pouvoir exporter leurs produits sans les respecter. Il faut donc s'attendre à des positions assez fermes de la part de l'administration Biden sur ce sujet, de même que sur celui de l'extraterritorialité du droit.

Sur l'extraterritorialité du droit, qui est vraiment liée au privilège du dollar et dont on a vu les effets extrêmement importants sur nos entreprises ces dernières années, l'administration Biden sera peut-être prête à discuter, mais certainement pas à abandonner cette arme puissante dans leurs relations internationales.

**M. Corentin Sellin.** – Pour revenir sur l'épisode syrien et, plus largement, sur le positionnement en matière de droits de l'Homme, ce qui est très frappant, surtout quand on connaît les habitudes de la technocratie de diplomatie étatsunienne, c'est l'humilité et la modestie affichées par l'administration Biden. Anthony Blinken a reconnu à plusieurs reprises qu'il y avait eu des erreurs, en particulier dans le dossier syrien, mais qu'ils avaient fait de leur mieux, qu'ils n'avaient pas, en particulier, sous-estimé la montée en puissance de l'Etat islamique. Ce discours de modestie – qu'il faudra bien sûr valider par des actes – renvoie à la fois à une fermeté sur les principes – parce que ceux-ci ont, aux yeux des démocrates, été bafoués ou menacés pendant les quatre ans de Trump – et au constat qu'il n'est pas possible de revenir au « wilsonisme botté », c'est-à-dire aux interventions militaires pour imposer la démocratie – le document d'orientation stratégique de début mars insiste beaucoup sur ce point – car le monde a changé et que l'opinion étatsunienne ne veut plus entendre parler de ça. Dans la passionnante enquête Pew Research que j'ai déjà citée, on demandait aux sondés de classer les motifs de politique étrangère du plus important au moins important. Le plus important, c'était de protéger les emplois des travailleurs américains ; le moins important, tout en bas de la liste, seulement 20% des sondés y tenaient, c'était de promouvoir et d'imposer la démocratie dans le monde. Donc, je crois qu'il y a à la fois une fermeté sur les principes – on l'a vu par exemple avec la publication du rapport de renseignement déclassifié sur l'assassinat du journaliste Khashoggi qui visait à adresser un signal à l'Arabie Saoudite - mais aussi la prise en compte que la diplomatie et la politique internationale doivent se faire en fonction des attentes de l'opinion au plan intérieur, lesquelles restreignent les moyens pour affirmer ces valeurs démocratiques.

J'en viens ensuite aux propos de Joe Biden sur Vladimir Poutine. Je crois qu'il faut remettre ces propos dans le contexte d'une interview où il est sollicité. C'est un exercice où il est connu pour ne pas être à l'aise du tout. D'ailleurs, il cherche plutôt à l'éviter. Ainsi, il n'a fait sa première conférence de presse qu'après deux mois de présidence. En outre, le mot lui est un petit peu suggéré par le journaliste. Par ailleurs, il faut toujours regarder les paroles et les actes. Quasiment au même moment, les Etats-Unis ont décidé de proroger pour cinq ans le traité New START sur la limitation des armements avec la Russie. Donc, la réalité est beaucoup plus nuancée. Cependant, il faut bien le dire, le dossier russe pose un problème particulier parce qu'il a des implications en politique intérieure. Le mandat de Donald Trump

a été marqué par l'ingérence forte de la Russie dans l'élection présidentielle de 2016, qui a été attestée par les services de renseignement puis, surtout, du point de vue démocratique, par une commission sénatoriale du renseignement où pourtant les républicains étaient majoritaires. On se souvient de toutes les conséquences de cette ingérence en politique intérieure et sur le statut de Donald Trump. Il y a eu une sorte de réplique de ce phénomène d'ingérence de la Russie en 2020 - le renseignement étatsunien vient d'en faire état -, mais beaucoup moins forte et moins étendue. Mais le dossier de la relation politique à la Russie est devenu un dossier presque autant de politique intérieure que de politique extérieure, avec tout ce que cela implique d'excès verbaux et de rhétorique. Il y a dans ce mot lâché par Joe Biden la continuation de l'opposition entre des démocrates, dont une partie des électeurs était convaincue que l'ex président était à la solde de la Russie, et des dirigeants et électeurs républicains dénonçant une obsession malsaine des démocrates pour la Russie. Je pense que l'excès langagier est lié à cette transformation de la question russe. Néanmoins, si on veut bien sortir de ce champ miné intérieur, il y a des possibilités de réalisations diplomatiques, comme l'a montré la récente prorogation de l'accord START de maîtrise des armements.

Ce qui est très frappant quand on lit le document d'orientation stratégique provisoire de début mars, c'est que l'Union européenne n'est quasiment jamais citée. Comme sous l'administration Obama, l'Europe est envisagée d'abord et avant tout sous le prisme OTAN. Il y a aussi l'idée que le monde connaît un conflit de type nouveau, marqué par une accélération technologique inédite. Comme l'a dit Antony Blinken en septembre 2020 - et ce point est repris dans le document d'orientation stratégique - la ligne de clivage du monde se situe désormais entre les techno-démocraties et les techno-autoritarismes et dans cette lutte, dont l'ingérence électorale de la Russie a pu être un premier exemple, les Etats-Unis auront besoin de toutes les démocraties qui partagent une même conception normée d'un usage des nouvelles technologies dominé par le droit dans un cadre démocratique. Ainsi, il y a peut-être l'idée que l'Union européenne peut aider les Etats-Unis à construire cette alliance des techno-démocraties contre les Etats qu'ils appellent des techno-autoritarismes, en particulier la Russie et la Chine. Il s'agit là, peut-être, d'un champ nouveau qui s'ouvre à la coopération entre les Etats-Unis et l'Union européenne car en termes de réflexion éthique, de réflexion sur les normes de droit et d'utilisation des nouvelles technologies, l'Union européenne peut être un partenaire très important pour les Etats-Unis.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je souhaiterais que vous nous donniez votre éclairage sur la manière dont Joe Biden, qui veut renouer avec le multilatéralisme, compte parer à l'avancée de la Chine au sein des organisations internationales et notamment de l'ONU. Au moment où Donald Trump annonçait qu'il voulait rompre avec un certain multilatéralisme et diminuer les moyens financiers des Nations Unies, on a vu la Chine mettre à profit la réforme administrative de l'ONU et prendre la tête de trois de ses grandes agences. On a bien vu l'influence que les Chinois ont exercée au sein de l'OMS en pleine pandémie.

Comment va-t-on parvenir à contrer cette influence croissante de la Chine dans les organisations internationales ? Je me souviens qu'à l'occasion d'un déplacement à l'ONU dans le cadre de la commission des affaires étrangères, nous avons appris que la Chine avait mis à profit la réforme administrative de l'ONU pour faire reprendre dans certains textes des éléments de langage directement tirés de son projet de « Routes de la soie ». Je souhaiterais avoir votre éclairage sur cet important sujet.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Pour ma part, j'aborderai les relations avec la Turquie. Depuis l'élection de Joe Biden, la Turquie semble de plus en plus isolée sur la scène diplomatique. Les sujets de discorde entre la Turquie et les Etats-Unis sont nombreux. L'un

d'entre eux est la question kurde, d'ailleurs le président Erdogan a accusé en février l'équipe Biden d'être du côté des terroristes. Joe Biden pour sa part a la volonté de défendre les valeurs démocratiques, les droits de l'Homme, que notre collègue Yannick Vaugrenard a abordés tout à l'heure. La Turquie, quant à elle, vient d'annoncer son retrait de la Convention d'Istanbul, qui avait été adoptée en 2012. Quelle analyse faites-vous des relations entre la Turquie de Recep Erdogan et les Etats-Unis de Joe Biden, qui sont capitales au sein de l'OTAN ?

**M. Pierre Laurent.** – Vous avez évoqué, Mme Nardon, le retour des Etats-Unis dans le multilatéralisme. Cependant, la politique de confrontation très dure avec la Chine ou avec la Russie ne peut-elle pas entretenir le climat de paralysie à l'ONU ? Les Etats-Unis peuvent-ils réellement réinvestir l'approche multilatérale ? Je prendrai un exemple. Hier a été rendu public l'appel du directeur de l'OMS et de 24 chefs d'Etat - dont Emmanuel Macron et Angela Merkel - pour une nouvelle déclaration de politique internationale face aux pandémies. Est-ce une démarche que les Etats-Unis pourraient rejoindre ?

Ma deuxième question concerne le Proche-Orient. La position de la nouvelle administration américaine va-t-elle s'inscrire dans la continuité de celle de Donald Trump, c'est-à-dire l'enterrement de la perspective de création de deux Etats, ou peut-on envisager une rupture en la matière ?

**Mme Laurence Nardon.** – Je voudrais revenir, tout d'abord, sur l'agressivité du président Biden et de son administration vis-à-vis de la Russie et de la Chine. J'aimerais vous proposer une interprétation supplémentaire, qui est que depuis au moins Jimmy Carter dans les années 70, les présidents démocrates sont systématiquement attaqués par leurs adversaires républicains sur les questions de politique étrangère sur le thème de la faiblesse. Sans exclure l'hypothèse de la « gaffe » concernant Vladimir Poutine, il y a peut-être aussi un calcul de politique intérieure qui consiste à se montrer extrêmement ferme d'emblée pour couper court à des critiques politiciennes venues de la droite de l'échiquier politique américain.

En ce qui concerne les avancées de la Chine à l'ONU, je voudrais faire un retour en arrière sur l'année 2020 avant la pandémie. Comme on l'a dit, Donald Trump avait pris de la distance par rapport au multilatéralisme, ce qui se traduisait par une sorte de politique de la chaise vide des Etats-Unis dans les instances internationales. En réalité, ils se sont rendus compte, fin 2019 – début 2020, que cette attitude était contre-productive parce que, la nature ayant horreur du vide, les Chinois commençaient à investir tout un tas d'organisations et d'agences de l'ONU. Notamment le siège de l'agence mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) était en jeu, ce qui était très inquiétant compte tenu de l'attitude prédatrice de la Chine par rapport à la propriété intellectuelle des investisseurs occidentaux. L'administration Trump s'est alors saisie du sujet et a nommé début 2020 un envoyé spécial à l'ONU pour la défense des intérêts américains au sein des institutions internationales, M. Mark Lambert, pour contrer les avancées de la Chine. Celui-ci a mis en place à partir de janvier 2020 une sorte de campagne pour empêcher l'élection du candidat chinois à l'OMPI, permettant l'élection d'un Singapourien. Ainsi, dès la fin de l'administration Trump, il y avait eu une prise de conscience du fait que les Etats-Unis ne devaient pas renoncer à leur présence et à l'affirmation de leurs valeurs dans les organisations internationales. Il est évident qu'avec l'administration Biden, cette politique va se poursuivre.

Sur la politique des vaccins et la possibilité d'un traité international sur ce sujet, je pense que les Etats-Unis de Biden seront favorables, même si je n'ai pas d'informations plus précises.

**M. Corentin Sellin.** – Concernant l’ONU, on rappellera – et ça a été un marqueur de début de mandat - que l’administration Biden a décidé de réintégrer le comité des droits de l’Homme, qui avait été abandonné par Donald Trump, et de refinancer l’agence onusienne d’aide aux réfugiés palestiniens. En réalité, on observe une double manœuvre de l’administration Biden concernant l’ONU : premièrement, revenir parce que, si on n’est pas là, les autres prennent la place ; deuxièmement, essayer de revaloriser le Conseil de sécurité comme une instance de négociation et de décision internationale. Par exemple, sur le dossier nord-coréen, l’administration Biden a déjà invité à plusieurs reprises le Conseil de sécurité à prendre des mesures supplémentaires et à continuer à gérer le dossier. De même, les Etats-Unis aimeraient que l’ONU puisse être à la manœuvre pour les futurs pourparlers de paix en Afghanistan. Donc il y a une volonté de revalorisation, mais qui doit tenir compte d’une réalité que j’ai déjà soulignée. Dans l’enquête Pew Research, il n’y a que 30% des Etatsuniens pour qui renforcer l’ONU doit être une priorité et le taux tombe à 15% chez les électeurs républicains.

J’en viens maintenant à la Turquie. Pour l’instant, Joe Biden, fidèle à sa personnalisation de la diplomatie, bat froid Recep Erdogan, il refuse de lui parler, alors que celui-ci multiplie les signes de bonne volonté pour rentrer dans les bonnes grâces étatsuniennes. Il y a beaucoup de sujets de conflits. Par exemple, l’administration Erdogan aurait fait une offre sur le fameux dossier du F-35, l’avion étatsunien dont Trump avait exclu la Turquie parce qu’elle n’avait pas renoncé à l’achat du système de défense russe S-400. Erdogan a fait des propositions mais, pour l’instant, l’administration Biden ne répond pas. Joe Biden considère que si la Turquie a pu, par exemple en Syrie, avoir tant de marge de manœuvre, c’est parce que son prédécesseur, sur ce dossier précis, l’a laissée faire absolument ce qu’elle voulait. En ce moment, il y a donc comme une épreuve de force entre les deux. Parmi les signaux envoyés par Erdogan, il y a ces pourparlers de paix dans le conflit afghan qui seront tenus à Istanbul. C’est une initiative prise par la Turquie qui vise aussi à rentrer dans les bonnes grâces de l’administration Biden mais pour l’instant ça ne marche pas.

Pour finir, par rapport à la Russie et à la Chine, s’il est vrai qu’il y a l’alliance des techno-démocraties contre l’alliance des techno-autoritarismes, il y a aussi une interdépendance économique qui n’existait pas du tout à l’époque de la guerre froide. Tout le problème est de savoir comment faire fonctionner le monde avec une telle opposition sur les principes politiques, qui est réelle, et en même temps une interdépendance économique totale. A cet égard, – je reviens sur l’une des premières questions –, il y a eu une tentation, qui s’est aussi exprimée par la guerre des tarifs douaniers avec la Chine, de « désinisation » de l’économie étatsunienne sous Trump. Néanmoins, si les flux d’IDE des Etats-Unis vers la Chine ont baissé depuis 2017, avant même la crise de la Covid, on voit bien que c’est impossible. Il y a une telle interdépendance, ne serait-ce que par les titres de dette étatsunienne détenus par les investisseurs publics chinois et les investisseurs privés. Toute la difficulté aujourd’hui, c’est d’être dans un affrontement de valeurs, qui est nécessaire pour rassembler du côté étatsunien, face à des pays avec lesquels on partage la même économie et le même capitalisme financier. C’est une question compliquée.

**Mme Laurence Nardon.** – Je voudrais revenir sur la question sur le Proche-Orient, et plus précisément sur le conflit israélo-palestinien. Les hommes politiques américains sont très pro-israéliens de manière générale, Trump ne l’était pas beaucoup avant de faire de la politique, mais il a appris à l’être à la Maison Blanche pour complaire surtout à la base évangélique de son électorat, les évangéliques américains étant très sionistes. Donald Trump a tout fait pour leur plaire, notamment avec le transfert de l’ambassade des Etats-Unis de Tel-Aviv à Jérusalem qui était promis depuis des années par les présidents américains – ça

datait de Bush père –. Joe Biden, qui affiche lui aussi une très grande amitié et un très grand respect de l’alliance avec Israël, a déjà dit qu’il ne reviendrait pas sur le transfert de cette ambassade et je pense que maintenant ce sera impossible politiquement pour un président américain de revenir en arrière. Cela n’empêche pas que Joe Biden – très pro-israélien à titre personnel – soit un peu gêné aux entournures sur cette question. Il existe en effet une certaine césure au sein du parti démocrate entre le courant centriste qui est le sien et la gauche du parti représentée par Bernie Sanders, Elisabeth Warren ou encore Alexandria Ocasio Cortez, représentante de New-York. Ce courant très à gauche met en avant, en matière de politique étrangère, un rôle moral de l’Amérique, qui donne la primauté au principe d’égalité – notamment au principe d’égalité économique – sur le principe de liberté politique, de défense des droits de l’Homme et de la démocratie, qui est la vision du courant Biden. C’est très intéressant de voir comment cette tension entre liberté et égalité – on connaît bien ça en France aussi – se décline en politique étrangère sur les différents dossiers dans le monde. J’ai écrit un article dans *Politique étrangère* à ce sujet l’été dernier, auquel je vous renvoie. Ainsi, sur la question palestinienne, il est évident qu’un membre du courant centriste du parti démocrate comme Joe Biden va mettre en avant Israël, unique démocratie dans la région, quand un Bernie Sanders défendra la cause palestinienne parce que ce sont les Palestiniens les opprimés économiques de la région. Je pense que Joe Biden va être très prudent sur cette question.

**M. Robert del Picchia.** – On connaît les positions du président Biden concernant la situation politique à Hong-Kong. Sait-on qu’elle pourrait être la réaction américaine en cas de menace sur Taïwan ?

**M. André Gattolin.** – N’a-t-on pas tendance en Europe, et en particulier en France, à surdéterminer les choix de politique étrangère à l’aune du président américain ? Je travaille depuis des années avec les parlementaires américains, aussi bien démocrates que républicains, je participe avec eux à des webinaires sur des questions stratégiques. Je me souviens d’un faucon qui, sous l’ère Trump, m’avait dit n’avoir aucune confiance en la fermeté de l’ex-Président à l’égard de la Chine, estimant que celui-ci serait « pro-chinois » si elle lui garantissait une victoire aux élections. Ce qui est notable pourtant, c’est l’apparition d’un consensus bipartisan sur la Chine. Pendant longtemps, les démocrates se focalisaient sur les questions de droits de l’homme et les républicains sur les questions de compétition économique. Désormais, il y a une forte convergence. Je voudrais insister sur le rôle important du Congrès en matière de détermination de la politique étrangère. En 2019, alors que le Hong-Kong Human Rights and Democracy Act a été voté à l’unanimité au Sénat et à la quasi-unanimité à la Chambre des représentants, le président Trump, qui rechignait à signer ce texte, s’y est finalement résolu après que les deux chambres ont menacé de le revoter à l’unanimité. La convergence des deux camps politiques au sein du Congrès n’est-elle pas un élément plus déterminant sur les orientations des présidents américains que les convictions des uns et des autres ?

**M. Corentin Sellin.** – Concernant Taïwan, Joe Biden a envoyé un signal fort en invitant, pour la première fois depuis la reconnaissance de la Chine populaire et la rupture des relations diplomatiques avec l’île à la fin des années 70, l’envoyé spécial de Taïwan à sa cérémonie d’investiture. Il faut prendre ce geste comme une ligne rouge tracée par le président américain concernant Taïwan, au regard des événements qui se sont déroulés à Hong Kong. Il n’y a, à cet égard, pas de rupture avec Donald Trump qui avait réaffirmé fortement l’engagement américain en faveur de la sécurité de Taïwan. Il y a également une continuité sur le dossier des droits de l’homme vis-à-vis de la Chine, l’administration Biden ayant maintenu la qualification de génocide à propos de la répression contre les Ouïghours.

Sur la notion de convergence et de rapprochement au sein du Congrès, je voudrais insister – au-delà du possible basculement de la majorité au Sénat, à la faveur d'événements imprévus suscitant des élections partielles – sur la mutation profonde qui est en cours au sein du Parti républicain, qui tend à adopter une ligne nationale populiste identitaire. Ce parti, qui était dominé depuis Ronald Reagan jusqu'à George Bush junior par un courant néo-conservateur qui a beaucoup influencé le conflit en Irak, voit arriver de jeunes élus qui en politique étrangère ont des positions surprenantes et tranchées : refus des interventions militaires lointaines et longues, sentiment moins négatif à l'égard de la Russie... Il n'y a finalement que sur l'hostilité à la Chine que les élus néo-conservateurs et les nouveaux élus trumpistes se rejoignent et c'est sur ce thème que l'administration Biden peut espérer fabriquer du consensus entre républicains et démocrate au Congrès, même si cette hostilité n'a pas les mêmes racines dans les deux camps.

**Mme Laurence Nardon** : Oui, la Chine est bien l'élément sur lequel les Etats-Unis et notamment les élus américains peuvent refaire nation. Concernant Honk Kong, les Etats-Unis sont plutôt contents de laisser de Royaume-Uni en première ligne. Sur Taïwan, je constate une grande fermeté avec un risque d'escalade le moment venu. Je voudrais rappeler que Donald Trump avait provoqué un petit scandale au début de son mandat en téléphonant à la présidente de Taïwan avant d'appeler le président chinois Xi Jinping.

**M. Olivier Cigolotti, président.** – Merci d'avoir partagé avec nous votre connaissance des Etats-Unis et de l'administration Biden, ainsi que de votre éclairage sur la personnalité du nouveau président américain. Nous avons compris que cette période qui s'ouvre sera un mélange de rupture et de continuité. Il faudra voir où se place le curseur, qu'il s'agisse de la relation avec la Chine, du multilatéralisme, des droits de l'homme ou encore des relations commerciales.

*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 7 avril 2021**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Audition de S.E. M. Ihara Junichi, ambassadeur du Japon en France**

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l’Ambassadeur, mes chers collègues, nous avons l’immense honneur d’accueillir aujourd’hui son excellence IHARA Junichi, ambassadeur du Japon en France. C’est un grand plaisir Monsieur l’Ambassadeur de poursuivre les entretiens que nous avons déjà eus ensemble et de les partager avec mes collègues en présentiel comme en visioconférence. Nous souhaitons pouvoir évoquer nos analyses complémentaires, pour ne pas dire nos analyses communes, du contexte géostratégique actuel assez bouleversé, et singulièrement notre conception partagée d’un monde indopacifique libre et ouvert. Je vous remercie de vous être rendu disponible pour cet échange.

Depuis lundi, nos nations participent, avec l’Australie, les États-Unis, et pour la première fois l’Inde, à un exercice naval dirigé par la France dans le golfe du Bengale. Il permet à nos cinq nations, partageant les mêmes préoccupations et les mêmes objectifs dans cette perspective de développer des liens plus étroits, d’aiguiser leurs compétences et de promouvoir une coopération maritime essentielle dans un indopacifique libre et ouvert. Il s’agit de la deuxième édition de cet exercice – le premier nommé « La Pérouse » s’était tenu en 2019 et avait mobilisé le porte-avions Charles de Gaulle.

Vous nous direz, Monsieur l’Ambassadeur, comment cette coopération illustre l’engagement de nos deux pays en faveur d’un monde indopacifique régi par la pleine reconnaissance du droit international et la recherche de solutions pacifiques aux litiges nombreux dans cet espace caractérisé par un accroissement très fort des tensions, la militarisation accrue des acteurs et, il faut bien le dire, l’expression trop fréquemment agressive de la Chine. Vous nous direz aussi comment vous interprétez la situation créée par la Corée du Nord, qui a une conception de l’espace aérien un peu particulière et qui engage ses missiles dans l’espace aérien japonais, ce qui est absolument contraire à toutes les règles du droit international.

Le Premier ministre Abe Shinzo avait développé tout au long de son mandat une politique étrangère dite de « pacifisme proactif », devant permettre la pleine participation du Japon aux opérations de maintien de la paix notamment. Nous lui en sommes très reconnaissants. Vous nous direz, Monsieur l’Ambassadeur, si le nouveau Premier ministre Suga Yoshihide a déjà défini les nouvelles caractéristiques de sa politique extérieure ? Quelle analyse le Japon fait-il de la confrontation entre une Chine plus puissante que jamais et des États-Unis en voie de réaffirmation sur la scène internationale, et plus particulièrement dans le monde indopacifique ? Quelles conséquences toutes ces tensions emportent-elles, tant pour Hong-Kong et Taïwan, que pour les îlots de la mer de Chine, ou encore la Birmanie en proie à une répression sanglante que nous condamnons très fermement ?

Enfin, nous souhaitons bien sûr échanger avec vous sur la relation bilatérale privilégiée qui unit nos deux pays, caractérisée par notre dialogue stratégique, nos engagements réciproques en faveur du multilatéralisme, du climat pour lequel le Japon fait

beaucoup, et d'une connectivité favorable au développement des pays concernés et traversés. Nous aurons aussi, dans quelques semaines, à examiner une convention entre nos deux pays sur les relations entre l'Union européenne et le Japon, afin notamment de renforcer notre coopération en matière de politique étrangère et de sécurité.

Monsieur l'Ambassadeur, je vous cède la parole pour une quinzaine de minutes, avant d'inviter mes collègues à vous poser leurs questions.

**SE M. Ihara Junichi, ambassadeur du Japon en France.** – Merci monsieur le Président, mesdames et messieurs les sénateurs, tout d'abord, je tiens à vous remercier de m'avoir donné l'occasion de m'exprimer devant vous. C'est un grand honneur pour moi en tant qu'ambassadeur du Japon d'être invité au Sénat, surtout dans cette salle magnifique. De plus, comme Monsieur le Président l'a rappelé, il est tout à fait opportun de discuter de notre partenariat d'exception, notamment de notre coopération dans l'espace indopacifique.

Avant d'aborder ce sujet, je souhaite revenir brièvement sur le contexte géopolitique et sécuritaire dans lequel se trouve le Japon et évoquer les considérations qui se trouvent derrière notre concept de l'indopacifique libre et ouvert.

Si vous regardez deux cartes, une du Japon et l'autre de la France, avec un rayon de 1 500 km autour de Tokyo et de Paris, vous constaterez que la France est entourée par ses alliés de l'OTAN tandis que le Japon a un voisinage beaucoup plus compliqué. La Russie et la Chine sont des puissances nucléaires et la Corée du Nord n'a cessé d'augmenter ses capacités nucléaires et de missiles en violation des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. Il est à noter en particulier que la Chine, en modernisant rapidement ses capacités militaires, se comporte de plus en plus agressivement. Par exemple, le nombre de décollages d'urgence dans l'espace aérien japonais s'élevait à environ 800 l'année dernière. Dans le passé, la majorité de ces événements était le fait d'avions russes. Aujourd'hui, environ 70 % sont des avions chinois. Par ailleurs, la Chine fait régulièrement intrusion dans les eaux autour des îles Senkaku, contrôlées légalement et effectivement par le Japon mais revendiquées par la Chine à partir des années 1970.

Face à un tel environnement sécuritaire, le Japon s'appuie sur son alliance avec les Etats-Unis pour compléter sa propre capacité de défense. Dans ce cadre, les Etats-Unis appliquent au Japon leur politique de dissuasion nucléaire étendue. Cette alliance permet aussi le déploiement avancé des forces américaines en Asie, garantissant la paix et la stabilité de la région.

Or les intérêts stratégiques du Japon vont bien entendu au-delà de l'Extrême-Orient car notre prospérité dépend aujourd'hui d'un environnement international beaucoup plus large. Tout particulièrement, l'espace indopacifique est considéré comme vital avec sa population qui représente la moitié du monde et ses voies de transport qui traitent un tiers du commerce mondial.

En 2007, lors de sa visite en Inde, le Premier Ministre Abe s'est exprimé pour la première fois sur la nécessité de faire de l'Océan Indien et de l'Océan Pacifique une zone de paix et de prospérité. En fait, cette vaste région fait face à plusieurs défis qui pourraient affecter la paix et la prospérité. Permettez-moi de vous donner deux exemples. Tout d'abord, la mer de Chine méridionale sert au transport maritime principal entre l'Asie de l'Est et le reste du monde. La Chine tente de modifier unilatéralement le statu quo en construisant des bases militaires sur des récifs qui sont revendiqués par plusieurs États riverains comme les

Philippines, le Vietnam, la Malaisie et Brunei. Elle se justifie en invoquant son droit historique sur l'espace maritime entouré par la « ligne en neuf traits », qui n'a aucun fondement juridique en droit international.

Par ailleurs, la Chine a récemment adopté une loi autorisant ses garde-côtes à prendre des mesures coercitives dans les eaux qu'elle considère comme relevant de sa juridiction, ce qui compromet la liberté de navigation.

Concernant la prospérité et le développement durable dans la région, beaucoup de pays indopacifiques ont besoin d'investissements dans les infrastructures, en particulier celles pour améliorer la connectivité comme un port ou un chemin de fer. Toutefois, les prêts de l'extérieur qui ne tiennent pas compte de la soutenabilité de la dette ou des infrastructures de mauvaise qualité risquent d'entraver le développement durable, ce qui rend leur indépendance fragile.

Au vu de ces enjeux et de la réalité à laquelle fait face cette région, le Japon œuvre pour l'indopacifique libre et ouvert. Cette initiative comporte trois volets.

- Le premier volet est relatif à la préservation et à la promotion des valeurs universelles comme la liberté et la démocratie en consolidant les principes fondamentaux de l'état de droit et du respect des droits de l'Homme.
- Le second concerne la poursuite de la prospérité à travers le développement durable en renforçant notamment la connectivité avec des infrastructures de qualité.
- Le troisième volet couvre les efforts en faveur de la paix et de la stabilité notamment dans le domaine de la sécurité maritime et de la liberté de navigation.

La France, par ailleurs, est le seul pays d'Europe qui est véritablement indopacifique car elle a des territoires d'outre-mer dans l'Océan Indien et dans l'Océan Pacifique. Il est donc naturel que le Japon et la France attachent une importance particulière à la coopération dans cet espace, dans le cadre de notre partenariat d'exception. Notre coopération a déjà donné de premiers résultats. Les exercices conjoints entre les forces japonaises et françaises ont été renforcés, selon les circonstances, en collaboration avec les forces américaines, australiennes et indiennes, tels que « La Pérouse » qui est en cours aujourd'hui même dans l'Océan Indien. La mission « Jeanne d'Arc » est par ailleurs attendue au Japon dans les mois qui viennent.

Dans le domaine des équipements de défense, nous travaillons ensemble pour développer un drone sous-marin qui améliorera notre capacité à détecter les mines. Le premier dialogue maritime global entre le Japon et la France a eu lieu en septembre 2019 à Nouméa, et le second suivra cette année.

Nos deux pays continuent d'identifier des projets concrets prometteurs en utilisant le cadre du groupe de travail sur l'indopacifique.

Nous souhaitons maintenir cette dynamique tout en profitant de diverses opportunités de dialogue y compris entre nos deux chefs d'Etat et dans le cadre du dialogue « 2 + 2 », prévoyant des réunions ministérielles bilatérales dans les domaines des affaires étrangères et de la défense.

Pour réaliser l'indopacifique libre et ouvert, élargir le concert des nations est indispensable. À ce propos, le Japon est reconnaissant à la France qui s'efforce d'établir la stratégie indopacifique au niveau européen. Le ministre japonais des affaires étrangères, Monsieur Motegi, a d'ailleurs participé au Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne en janvier dernier pour parler de l'indopacifique avec ses homologues européens.

La collaboration avec les Etats-Unis est aussi essentielle. Nous sommes encouragés par la volonté politique manifestée à cet égard par l'administration Biden. L'Australie et l'Inde sont également nos partenaires privilégiés. Le Japon coopère avec ses trois pays dans le cadre du Quad. Je me réjouis d'ailleurs des progrès de la coopération trilatérale entre la France, l'Inde et l'Australie. Il est également important de coopérer avec les pays de l'ASEAN qui sont situés à un point stratégique reliant les deux océans.

Enfin, la coopération indopacifique n'est pas le seul sujet qui est discuté dans le cadre du partenariat d'exception entre nos deux pays. Je vais me contenter de vous présenter ici deux nouveaux axes dans lesquels le Japon et la France pourraient coopérer davantage : le « vert » et le « numérique ».

Plutôt que de considérer les défis environnementaux comme une entrave à la croissance, assurer la durabilité de l'environnement doit être considéré comme une opportunité voire un moteur de croissance. C'est la pensée essentielle de notre Premier ministre, Monsieur Suga, qui a annoncé en octobre dernier que le Japon vise, comme l'Union européenne, la neutralité carbone d'ici 2050. En décembre, il a aussi formulé la « stratégie de croissance verte » du Japon qui est très ambitieuse et comporte des objectifs chiffrés dans 14 domaines différents tels que l'hydrogène, l'éolien, le photovoltaïque, etc.

Quant à la transition numérique, la crise sanitaire que nous traversons nous a donné l'occasion de revoir nos modes de travail et de service prévalant jusqu'à aujourd'hui, avec le télétravail, la télémédecine, l'enseignement à distance, etc. Toutes ces innovations reposent sur les technologies numériques. Le gouvernement Suga envisage de profiter de cette opportunité pour promouvoir à la fois la numérisation de la société japonaise et la réforme administrative pour revitaliser le Japon.

Ces nouvelles orientations du Japon vers le « vert » et le « numérique » sont en parfait accord avec les priorités de la France. Je suis donc convaincu que la coopération entre nos deux pays dans ces domaines est pleine de potentiels.

A l'occasion d'un échange précédent, vous avez souligné, Monsieur le Président, qu'il serait essentiel pour les parlementaires français et japonais d'approfondir ensemble les questions diplomatiques et d'autres sujets importants pour nos sociétés. Je suis entièrement d'accord avec vous. Dès que la situation sanitaire le permettra, je souhaite que les échanges entre les deux Parlements, notamment entre les commissions des affaires étrangères et de la défense, reprennent. Je souhaite également que nous puissions profiter d'échanges bilatéraux de haut niveau, notamment la visite du Président Macron au Japon que nous espérons à l'occasion des Jeux Olympiques de Tokyo pour porter plus haut le niveau des relations entre nos deux pays.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci monsieur l'ambassadeur de cette présentation très complète des défis que le Japon doit relever dans un univers géostratégique compliqué face aux prétentions de ses voisins.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Ma question porte sur les politiques de santé. Pour élaborer des politiques de santé, le Japon a créé un programme dans certaines régions qui utilise des appareils de surveillance individuelle auprès de citoyens âgés pour créer une base de données et effectuer des statistiques. Avec le NTT Data Institute of Management Consulting, filiale de la plus grande entreprise de télécommunications du Japon, le programme SWCAI est né en 2020 : il sera développé dans certaines régions pour soutenir les initiatives des gouvernements locaux et pour renforcer la capacité des municipalités à formuler des politiques de santé par l’intelligence artificielle avec des données médicales sécurisées.

Dans un écosystème de numérisation et de digitalisation mais aussi de cyberattaques, quelles sont les limites de l’intelligence artificielle ? Quel est le ressenti de la population sur ces innovations ? Estimez-vous que vos objectifs de sécurisation des données sont atteints ? Comment le Japon se prémunit-il des potentielles fuites des données sensibles qui sont collectées ? Qu’est-ce qui différencie la France du Japon sur ces sujets ?

**M. François Bonneau.** – Vous avez évoqué les défis que le Japon doit affronter, et notamment les défis géostratégiques mais je souhaite vous interroger plus particulièrement sur le défi du vieillissement de votre population, même si le Japon n’est pas le seul pays à y faire face. Face à une baisse de la natalité, comment le Japon répond-il au défi d’une baisse potentielle de sa population ?

**Mme Michelle Gréaume.** – Comment le Japon a-t-il poursuivi ses travaux en prévision des Jeux Olympiques et Paralympiques et comment appréhendez-vous cet événement compte tenu de la recrudescence de la pandémie ? De plus, dans le quotidien Yomiuri shinbun, qui est le plus lu au Japon, on apprend que 80 % des personnes interrogées sont opposées à la venue d’étrangers pendant cet événement tandis que 52 % souhaitent son report ou son annulation.

Ma deuxième question concerne les tensions entre le Japon et la Chine autour des îles Senkaku. Compte tenu des investissements de la marine japonaise et de la montée en puissance militaire de la Chine, les îles Senkaku demeurent une épine dans la défense japonaise et un point de tension important dans les relations sino-japonaises qui pousse malheureusement à une course aux armements. Le retour à la diplomatie est-il envisageable dans ce contexte ?

**Mme Nicole Duranton.** – Compte tenu des excellentes relations qui lient nos deux pays et l’accélération de la transformation numérique qui s’impose face aux nouveaux défis structurels du monde, je souhaiterais connaître votre point de vue sur les partenariats envisagés entre le Japon et la France dans le domaine technologique.

**M. Richard Yung.** – Ma question portera sur le droit civil et plus particulièrement sur le droit de la famille. Il s’agit de la question de la garde et de l’enlèvement des enfants issus de couples franco-japonais lorsqu’il y a séparation. Le droit japonais ne reconnaît pas la garde partagée ni l’exercice partagé de l’autorité parentale, ce qui entraîne des situations extrêmement douloureuses. Je sais que le Japon a lancé une réforme de son code de la famille et envisage de moderniser la garde parentale. Lors de sa visite au Japon, le Président Macron avait proposé au Premier Ministre de l’époque de réactiver le comité consultatif franco-japonais sur ces questions, permettant d’en discuter entre nos deux ministères de la Justice. Où en sommes-nous sur ces questions ?

**M. Hugues Saury.** – Il y a deux ans, sa majesté l’empereur Nahurito a succédé à son père, l’empereur émérite Akihito. Le cabinet du Japon a annoncé le commencement de l’ère Reiwa et Monsieur Suga a formellement été élu Premier Ministre par la chambre des représentants. Estimez-vous que ce renouvellement important de la vie politique japonais conduise à un changement de paradigme diplomatique ?

**M. Gilbert Roger.** – Une renégociation des accords sur l’installation des bases américaines sur le territoire japonais doit avoir lieu. Qu’attendez-vous de ce renouvellement des accords ? Pensez-vous que les Américains accompagneront le Japon dans les infrastructures de qualité que vous avez évoquées et qui représentent pour beaucoup de pays asiatiques une alternative à l’absorption par les routes de la Soie ?

**M. Ludovic Haye.** – Vous avez dit vouloir faire des défis environnementaux une véritable opportunité et un moteur de croissance. Je sais que le Japon souhaite être leader dans la production d’hydrogène, notamment au travers de la collaboration entre Panasonic et Tokyo Gas. Le Japon s’est inscrit dans une démarche ambitieuse mais se chauffer avec l’hydrogène reste une technologie chère (environ 13 000 euros par maison). Panasonic a émis le souhait de s’associer avec des leaders européens. Vous avez déjà mené cette démarche au Japon autour d’un consortium de 24 grandes entreprises. Comment voyez-vous une association entre l’Europe et le Japon dans ce domaine ?

**M. Guillaume Gontard.** – Ma question porte aussi sur la stratégie énergétique et de développement durable du Japon. Nous avons connu le triste dixième anniversaire de Fukushima, catastrophe qui a fortement marqué le Japon. J’ai lu que 75 % de la population japonaise est favorable à la sortie progressive du nucléaire. Je souhaite donc connaître plus précisément cette stratégie. Quelles sont les orientations prises pour la sortie du nucléaire ? Sur quelles énergies renouvelables le Japon s’oriente-t-il ? Par ailleurs, des solutions sont-elles identifiées pour le stockage de l’eau radioactive, qui est devenu un déchet suite à l’accident de la centrale ? Pouvez-vous aussi revenir sur vos réflexions en cours sur la gestion des risques naturels (séisme, tsunami, etc.) ?

**M. Olivier Cadic.** – La présence économique française au Japon est ancienne. La chambre de commerce France-Japon a plus d’un siècle. Elle fut la première chambre indépendante au Japon en 1918 et demeure la plus importante chambre européenne au Japon. L’accord de libre-échange entre le Japon et l’Union européenne en vigueur depuis deux ans favorise nos échanges. J’aimerais savoir si vous avez fait un premier bilan de cet accord.

Après les déclarations fracassantes de l’ambassadeur de Chine en France à l’égard de sénateurs français qui souhaitent se rendre à Taïwan prochainement, quelle est la position du Japon vis-à-vis des demandes de Taïwan pour participer aux organisations internationales comme l’OMS et Interpol ?

**M. André Gattolin.** – Ma question porte sur les relations du Japon avec le Royaume-Uni. Le 23 octobre dernier, vous avez signé un traité de libre-échange. Le Royaume-Uni se tourne désormais largement vers l’indopacifique. Les relations entre vos pays sont très importantes puisque plus de 1 000 sociétés japonaises sont implantées sur le territoire britannique. Où en êtes-vous de vos relations ? On parle notamment dans les milieux britanniques d’une possible adhésion du Royaume-Uni au dialogue quadrilatéral pour la sécurité et d’un intérêt très fort de nos amis britanniques pour le partenariat transpacifique pour lequel le Royaume-Uni souhaiterait être parrainé par le Japon.

**M. Alain Houpert.** – Je souhaite vous interroger sur la gestion de la crise sanitaire au Japon et sur les raisons de la faible vaccination dans votre pays. Je souhaite aussi vous interroger sur l'utilisation intensive d'antibiothérapie précoce, en particulier avec un antiparasitaire (l'ivermectine).

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l'ambassadeur, nous vous écoutons.

**SE M. Ihara Junichi** – Merci pour toutes vos questions qui dénotent l'étendue de votre intérêt pour mon pays.

Vous m'avez interrogé sur les innovations dans le domaine de la santé et sur le traitement des données. Au Japon, comme dans l'Union européenne, nous pensons qu'il est très important de protéger les données personnelles. Nous avons donc mis en place tous les dispositifs nécessaires pour les protéger. Cette solution est essentielle car dans les campagnes et dans les petites communautés, la population diminue et il est donc plus difficile d'y apporter un service de santé. L'utilisation de la technologie est donc indispensable pour compléter notre capacité à rendre le service nécessaire à la population.

En effet, le vieillissement de la population est peut-être le défi le plus sérieux pour le Japon. Le taux de natalité se situe autour de 1,4, ce qui n'est pas suffisant pour maintenir la population à son niveau actuel. Traditionnellement, le Japon a toujours été très prudent quand il s'est agi de faire appel à des travailleurs étrangers. Or beaucoup de secteurs industriels et de commerces ont besoin de main d'œuvre. Face à ce constat, le gouvernement a essayé d'assouplir le régime en vigueur pour permettre à plus d'étrangers de venir au Japon pour travailler.

Parallèlement, nous cherchons à valoriser aussi deux groupes de Japonais : les femmes et les personnes âgées. Tout d'abord, il faut encourager les femmes japonaises à travailler même après le mariage et après la naissance des enfants. Concernant nos aînés, je rappelle que l'âge de la retraite est traditionnellement de 55 ans ou de 60 ans. Or beaucoup de personnes au-delà de 60 ans sont encore actives et en bonne santé ; il faut s'appuyer sur elles pour revitaliser la société japonaise. L'âge de la retraite a déjà été repoussé et nous envisageons de le repousser encore. D'ailleurs, beaucoup de personnes âgées veulent continuer à travailler. Nous devons par conséquent mettre en place les conditions nécessaires pour que les personnes âgées puissent continuer de contribuer à l'avenir de la société.

Pour ce qui concerne les Jeux Olympiques et Paralympiques dont l'ouverture est prévue le 23 juillet, le comité d'organisation est en train de fournir tous les efforts pour que les Jeux soient menés de manière sûre et sécurisée. Le sondage que vous avez évoqué d'un quotidien japonais signifie que beaucoup de Japonais s'inquiètent de la tenue des JO dans leur pays et craignent la propagation du coronavirus. Ils ne sont pas opposés à l'organisation des Jeux Olympiques mais simplement inquiets. Il appartient donc au gouvernement de rassurer la population et de lui dire que les Jeux Olympiques et Paralympiques seront organisés de manière sûre et sécurisée. C'est pour cette raison que, récemment, nous avons décidé que les Jeux se dérouleraient sans spectateurs d'outre-mer.

J'en viens maintenant à la situation dans les îles Senkaku. Après la restauration dite Meiji, dans la deuxième partie du XIX<sup>e</sup> siècle, nous avons envoyé une mission d'investigation dans ces îles alors inhabitées pour vérifier si d'autres autorités exerçaient un pouvoir sur ces îles. À cette époque, aucun pays n'en exerçait. Aussi, suivant la procédure

internationale, le gouvernement a intégré les îles Senkaku dans le territoire japonais et aucun pays ne l'a contesté. Cette situation a continué jusqu'aux années 1970. Après la diffusion d'informations sur la présence potentielle de ressources hydrocarbures sur ce territoire, la Chine a commencé à s'y intéresser et les a revendiquées. Mais ces îles ont toujours été administrées par le Japon. Les États-Unis s'engagent aujourd'hui à protéger l'intégralité du territoire japonais, y compris ces îles, d'après l'article 5 du traité de sécurité entre les États-Unis et le Japon.

Quant à la possibilité de résoudre ce problème par la voie diplomatique, bien entendu, en général, la solution diplomatique est toujours préférable. Mais, d'après le gouvernement du Japon, il n'y a pas de problème car ces îles appartiennent depuis toujours au Japon. Aucune solution diplomatique n'est donc à invoquer. Il faut simplement que la Chine arrête de les réclamer.

**M. Christian Cambon, président.** – Sur quelle base juridique la Chine revendique-t-elle ces îles ?

**SE M. Ihara Junichi.** – La Chine met en avant quelques documents chinois qui mentionnent ces îles.

Au sujet du numérique et de nos coopérations technologiques, j'ai récemment visité le campus Paris Saclay et j'ai été très impressionné par les coopérations entre les universités, les grandes écoles et les entreprises. Il existe un fort dynamisme autour de l'innovation en France et beaucoup de start-ups. Au Japon, les industriels s'intéressent à cette dynamique française et nous essayons de créer un environnement qui favorise la coopération technologique entre la France et le Japon. La chambre de commerce et d'industrie de la région Paris - Île-de-France et notre groupe des industriels japonais discutent des moyens de favoriser et d'encourager ces échanges et la coopération dans ces domaines.

Concernant la difficulté des parents français à voir leurs enfants après un divorce avec un conjoint japonais, je suis tout à fait conscient de la gravité de cette question. Il faut la traiter de manière proactive. Cependant, le système japonais et le système français ne sont pas identiques. En effet, le système japonais ne reconnaît pas le partage de l'autorité parentale aux parents séparés. Le droit parental ne peut appartenir qu'à un seul parent. Dans ce cadre, nous essayons donc de trouver une solution équilibrée. Ce qui importe, c'est le bien-être des enfants. Le gouvernement doit donc faciliter la concertation entre les parents et c'est pourquoi le comité consultatif pourrait faciliter les discussions entre les parties concernées. De plus, le problème est plus large et concerne également les enfants issus de parents japonais séparés. Il nous faut trouver une solution équitable en mettant d'abord l'accent sur le bien-être et le bonheur des enfants.

L'empereur pour les Japonais est une personnalité très importante mais l'empereur n'a aucun pouvoir politique. Par conséquent, le changement d'empereur n'affecte pas du tout la politique japonaise. Cependant, ce renouvellement change l'atmosphère et tous les Japonais se félicitent d'avoir un nouvel empereur.

L'année dernière, Monsieur Abe a par ailleurs démissionné et Monsieur Suga lui a succédé. Pendant près de 8 ans, Monsieur Suga a été le secrétaire général du gouvernement de Monsieur Abe. Monsieur Suga a donc été impliqué dans toutes les dernières réformes importantes. Il a indiqué qu'il allait poursuivre la politique de Monsieur Abe, mais il propose des avancées dans trois domaines. La première accélération concerne la lutte contre le

changement climatique. Le Japon avait d'abord hésité à s'engager en faveur de l'objectif « zéro carbone pour 2050 » mais Monsieur Suga a décidé de réaliser la neutralité carbone d'ici 2050. Le deuxième changement est que Monsieur Suga comprend très bien l'importance du numérique car il a été autrefois ministre chargé des Communications. Au Japon, il n'existait pas d'agence nationale en charge du numérique et le Premier ministre a annoncé la création d'une telle agence. La loi a été proposée à la Diète et cette nouvelle agence devrait voir le jour en 2021. Le troisième changement est relatif à la réforme administrative. C'était aussi la troisième flèche des « Abenomics », qui n'a pas abouti pendant son mandat. C'est donc un sujet à approfondir pour dynamiser la société japonaise. Monsieur Suga a nommé Monsieur Kono, ancien ministre des affaires étrangères et bien connu pour son aversion contre la bureaucratie, pour mener à bien cette réforme, signe que le gouvernement Suga a la ferme intention d'aboutir dans ce domaine.

Vous m'avez aussi interrogé sur nos relations avec les États-Unis. Le sujet du renouvellement du traité de sécurité n'est pas un sujet entre les deux pays. Nos deux pays considèrent que ce traité de sécurité fonctionne très bien et qu'il n'existe pas de raison de le revoir ou de le revisiter.

Concernant les infrastructures de connectivité, notre souhait est de proposer des alternatives aux pays en voie de développement. Les aides chinoises sont souvent des prêts, ce qui aggrave l'endettement de ces pays. De plus, les infrastructures proposées par les Chinois ne sont pas forcément durables. Il apparaît donc nécessaire d'offrir une alternative à ces pays en voie de développement. C'est l'un des aspects de la politique de l'indopacifique libre et ouvert.

Pour répondre à vos questions sur l'environnement, l'hydrogène est vu comme la technologie du futur au Japon. Sur les véhicules, l'hydrogène n'est pas encore une énergie leader. Des investissements doivent donc être consentis et des solutions doivent être proposées en matière d'infrastructures. La question est aussi de produire l'hydrogène. L'utilisation du gaz naturel est certes une technique moins polluante que d'autres mais notre objectif doit être de produire de l'hydrogène grâce aux énergies renouvelables. C'est un défi sur lequel nous travaillons.

Vous m'avez aussi interrogé plus globalement sur notre stratégie énergétique. Le Japon a annoncé sa stratégie de neutralité carbone d'ici 2050. D'ici la COP 26, chaque pays devra donc afficher une feuille de route plus ambitieuse. Le Japon est en train de revoir ses plans de réduction des émissions de gaz à effet de serre en ce sens. Dans la discussion sur notre mix énergétique à 2030 ou 2050, la question est de déterminer quelle doit être notre dépendance à l'énergie nucléaire. C'est un sujet très politique au Japon. Après l'accident de Fukushima, beaucoup de personnes se sont opposées aux centrales nucléaires, mais sans nucléaire il est difficile d'avoir un mix énergétique réaliste et fiable.

Pour ce qui concerne les déchets radioactifs et les eaux de Fukushima, il faut rappeler que toutes les centrales nucléaires produisent des eaux légèrement contaminées qui sont éliminées dans l'océan. Ce n'est pas scientifiquement considéré comme très dangereux. Cependant, compte tenu de la sensibilité des Japonais à ce problème, le Japon actuellement ne rejette pas les eaux qui contiennent encore des éléments radioactifs dans les installations de Fukushima. Nous attendons la décision du gouvernement sur ce sujet.

Je ne dispose pas de chiffres stabilisés sur le bilan du partenariat économique de notre accord avec l'Union Européenne mais je sais que le commerce a progressé dans les deux

sens. C'est donc un accord gagnant/gagnant entre les deux partenaires. Il faut continuer à travailler pour que cet accord prospère dans cet intérêt conjoint.

Concernant Taïwan, nous avons œuvré à sa participation effective aux activités internationales comme la santé. Taïwan est une entité importante même si ce n'est pas un pays qui doit être traité en abordant la question sous un angle pratique et non politique. En matière de santé, il est important que Taïwan s'engage dans les activités internationales, c'est dans l'intérêt de Taïwan mais aussi de la communauté internationale.

Pour ce qui concerne nos relations avec le Royaume-Uni, nous avons pu nous inquiéter du Brexit. Dès son annonce, le Japon a commencé à se pencher sur ses relations futures avec le Royaume-Uni. Dès l'année dernière, nous avons ainsi passé un accord avec le Royaume-Uni qui encadre la situation post Brexit et prévoit le maintien de nos relations économiques et commerciales. Le Royaume-Uni est toujours le bienvenu dans la construction de l'espace indopacifique. Le Premier Ministre Boris Johnson a annoncé sa nouvelle politique étrangère qui s'oriente beaucoup vers l'Asie, ce dont nous nous félicitons.

S'agissant de la crise sanitaire au Japon, le taux d'incidence est certes moins important qu'en France ainsi que le taux de saturation des réanimations des hôpitaux. Cependant, nous nous inquiétons de la situation et de la pression sur les hôpitaux. Le gouvernement et la population s'inquiètent aussi de la propagation des variants. A Osaka, nous avons vu une augmentation très rapide du nombre de cas de contamination et nous commençons à parler d'une quatrième vague. La situation n'est pas totalement contrôlée. Il est vrai que la vaccination a été retardée au Japon où 1 % de la population a été vacciné, alors que la campagne a commencé en février. Il faut que le Japon renforce ses efforts de vaccination pour maîtriser la situation sanitaire.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci infiniment Monsieur l'Ambassadeur d'avoir répondu à l'ensemble des questions. Nous voyons bien à travers vos propos l'identité de vue qui nous relie, ce qui nécessite de renforcer encore notre coopération, qu'il s'agisse de la dimension géostratégique et des menaces qui pèsent sur vous ou dans d'autres domaines. La France et le Japon défendent les mêmes valeurs, les mêmes principes et la coopération entre nos deux pays est très importante. Vous avez évoqué la crise de la Covid -19 et j'espère que nos deux pays s'en relèveront très rapidement. Nous vous souhaitons aussi bonne chance dans l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques que nous ne verrons qu'à la télévision malheureusement.

Par ailleurs, la coopération entre nos parlements est vraiment souhaitable. Lorsque le contexte sanitaire le permettra, nous engagerons une relation plus suivie. Comme vous l'avez dit, la France est très présente dans l'indopacifique : près de 2 millions de nos concitoyens y vivent. Beaucoup de pays riverains comptent sur la présence de la France, dont l'Australie. Nous devons là aussi travailler ensemble.

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

## **Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous entendons cet après-midi M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, pour évoquer le projet de loi relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui a connu une genèse difficile : sa présentation a été maintes fois retardée, à tel point que c'est désormais une loi de programmation qui ne programme que sur un an, 2022 !

Ce texte comporte de nombreux aspects positifs, dont certains répondent à des recommandations formulées par notre commission depuis plusieurs années, notamment dans les travaux d'Henri de Raincourt et d'Hélène Conway-Mouret, puis de Jean-Pierre Vial et Marie-Françoise Pérol-Dumont, dont nos deux rapporteurs, Hugues Saury et Rachid Témal, ont pris la relève depuis la fin de l'année dernière.

Les grands principes de cette politique, auxquels nous sommes très attachés, sont réaffirmés. Dans un monde de plus en plus chaotique, où certaines puissances refusent de participer pleinement à la communauté internationale, la France tente de soutenir le multilatéralisme et la lutte contre les inégalités mondiales. Elle est particulièrement attachée à l'aide aux pays les plus pauvres, notamment sur le continent africain. Nourrir, soigner, former : tel est le triptyque prioritaire que ce projet de loi doit mettre au centre de notre action, sans négliger toutefois les défis environnementaux et autres biens publics mondiaux.

Le projet de loi s'efforce également, sans toujours y parvenir, de préciser l'organisation et la gouvernance de cette politique. Celle-ci implique en effet au moins deux ministères, deux agences – l'Agence française de développement (AFD) et Expertise France – , ainsi que de multiples organismes de coordination, du Conseil du développement au Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI), en passant par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). Vous avez choisi, monsieur le ministre, de conserver l'ensemble de ces couches de gouvernance, en tentant toutefois d'en clarifier le positionnement et le fonctionnement ; nous ne sommes pas totalement convaincus.

L'autonomie parfois excessive de l'AFD, ainsi que son activité très orientée vers les prêts au bénéfice des pays à revenu intermédiaire, a maintes fois été soulignée ces dernières années. Certaines des mesures avancées par le projet de loi apportent un début de réponse, d'autres nous semblent un peu timorées.

Nous sommes très attachés à l'évaluation de cette politique de développement solidaire et donc favorables à la création d'une commission indépendante. Reste à en définir plus précisément les contours et à s'assurer que le Parlement, autant que le Gouvernement, bénéficiera pleinement de ses analyses.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** – Enfin ! Cette loi, maintes fois repoussée, était attendue. Les budgets successifs ont certes

précédé ce projet de loi, mais il convenait de structurer nos priorités. Je tiens à remercier tous ceux qui, depuis trois ans, ont travaillé à l'aboutissement de ce texte. La convergence de ce projet de loi avec la crise que nous traversons en démontre toute la pertinence.

Nous vivons dans un monde de compétition exacerbée, où l'influence est devenue un enjeu de puissance majeur. L'aide au développement ne fait pas exception : elle est devenue un enjeu d'influence dans la conflictualité des modèles et des valeurs.

La France est revenue dans le jeu : notre aide publique au développement (APD) a dépassé les 10 milliards d'euros par an, atteignant 12,8 milliards d'euros en 2020. Il s'agit d'un véritable changement de braquet, conformément à l'engagement pris par le Président de la République au début de son mandat. Notre aide publique au développement, qui représentait 0,38 % de notre richesse nationale en 2016, s'établit actuellement à 0,48 % du PIB et notre objectif est d'atteindre 0,55 % en 2022. Dans la crise, nous avons tenu à maintenir notre engagement en volume, avec une augmentation de 18 % entre 2019 et 2020 et de 33 % entre 2020 et 2021. Nous devrions dépasser le Royaume-Uni en 2021, pour nous classer au quatrième rang mondial des bailleurs d'APD.

Il fallait faire plus, mais il faut aussi faire mieux. C'est pourquoi ce projet de loi propose un changement de méthode, en profondeur, dans le sillage des efforts de rénovation engagés depuis le Cicid de février 2018.

Nos priorités sont clairement définies, à commencer par nos priorités géographiques, avec une concentration de nos dons sur les pays les plus vulnérables ; il s'agit des dix-neuf pays prioritaires appartenant à la catégorie des pays les moins avancés – Haïti et dix-huit pays d'Afrique subsaharienne. Ces pays seront destinataires de la moitié de l'aide projet mise en œuvre par mon ministère, soit 70 millions d'euros, et de deux tiers de l'aide projet mise en œuvre par l'AFD, qui s'élève à 816 millions d'euros en 2021 ; à cela s'ajoute une augmentation de 10 % de notre contribution à l'association internationale de développement de la Banque mondiale.

Nous réaffirmons aussi nos priorités thématiques. Nous voulons investir dans l'avenir et les biens communs mondiaux, selon le triptyque que vous avez rappelé : « nourrir, former, soigner. »

C'est ainsi que nous contribuons au renforcement des systèmes de santé primaire des pays les plus fragiles, au travers notamment de l'initiative « Santé en commun », qui a permis d'améliorer la prise en charge des malades au Sénégal, en Guinée, au Burkina Faso et en République centrafricaine.

Nous agissons également en faveur de la préservation du climat et de la biodiversité. Notre contribution au Fonds vert pour le climat a doublé depuis 2017, pour passer de 750 millions à 1,5 milliard d'euros, ce qui nous permet de renforcer notre crédibilité diplomatique dans les enceintes multilatérales. Cinq ans après les accords de Paris, l'urgence environnementale est une urgence absolue et elle prend un relief particulier en cette année du Congrès de l'union internationale pour la conservation de la nature qui se tiendra à Marseille, de la COP26 qui aura lieu à Glasgow et de la COP15 sur la biodiversité qui est prévue à Kunming. Tous les financements de l'AFD sont bien entendu compatibles avec l'accord de Paris, mais pour moitié d'entre eux ils présentent même un co-bénéfice climat. Le gigantesque projet de la Grande Muraille verte, qui va du Sénégal à Djibouti, a été relancé par le *One Planet Summit* de janvier dernier qui a permis de mobiliser 14 milliards de dollars pour lutter

notamment contre la désertification. Nous menons également des actions en Chine et en Turquie et je tiens à préciser d'emblée qu'il ne s'agit pas de prêts de faveur : ils sont réalisés aux taux de marché.

Nous investissons aussi dans l'éducation. Nous sommes le troisième bailleur mondial dans ce secteur, avec une multiplication par dix de notre contribution au Partenariat mondial pour l'éducation, qui atteint 200 millions d'euros sur 2018-2020. Les résultats en sont significatifs, avec le soutien à la scolarisation de plus de 22 millions d'enfants.

Nous travaillons enfin à la promotion de l'égalité de genre. Nous aborderons ces enjeux lors du Forum Génération Égalité se tiendra dans quelques mois à Paris.

Ces priorités géographiques et thématiques doivent être traitées ensemble et non pas en silo, car la crise de la covid a montré leur enchevêtrement et la nécessité de mettre en œuvre une approche transversale.

Nous devons également refonder nos partenariats : il ne s'agit plus seulement de faire « pour » nos partenaires du sud, mais « avec » eux, dans une logique de codéveloppement, car nos responsabilités et nos intérêts sont communs. Il faut sortir d'une logique d'assistance ou de charité, pour entrer dans une logique de développement solidaire : en aidant nos partenaires du sud, nous nous aidons nous-mêmes, car les réponses aux grandes questions du XXI<sup>e</sup> siècle se trouvent à la fois chez nous et chez eux. Pensons seulement au défi de l'immigration irrégulière et aux tragédies humaines qu'elle occasionne. Ce renforcement de la dimension partenariale de notre politique se joue aussi en France : les acteurs de la société civile française se verront reconnaître un droit d'initiative renforcé qui leur permettra de proposer eux-mêmes des projets – avec le doublement des financements prévus – et nous associerons à nos efforts les diasporas africaines en France.

Le pilotage de notre politique d'APD par l'État sera renforcé, avec une chaîne de commandement clarifiée, depuis le Conseil présidentiel du développement, jusqu'au plus près du terrain grâce à une implication renforcée de nos ambassades. C'est le sens de la création des conseils locaux de développement qui seront créés dans chaque poste. Présidés par l'ambassadeur, ils veilleront à la cohérence des efforts de l'ensemble des acteurs, y compris de l'AFD. À chacun de mes déplacements – comme je l'ai fait vendredi dernier à Niamey –, je présiderai moi-même ces conseils et je souhaite qu'y soient associés les autres acteurs du développement, y compris non français, qui sont parties prenantes dans les projets.

Depuis maintenant un an, j'organise désormais une réunion de cadrage avec le directeur général de l'AFD tous les deux mois, afin que les orientations votées par le Parlement soient concrètement mises en œuvre sur le terrain : cela me permet de piloter l'Agence en temps réel.

Nous devons aussi mieux mesurer l'impact de nos projets avec une commission indépendante d'évaluation, comme il en existe au Royaume-Uni et en Allemagne, et comme l'avait proposé le Sénat. Cette commission devra évaluer les stratégies, les outils et les projets et formuler des recommandations. Elle effectuera une évaluation de l'opportunité et de l'efficacité de la politique menée ; il ne s'agit pas de vérifier les comptes, d'autres organismes existent pour cela ! Je souhaite que cette commission rapporte devant le Parlement, selon ce que l'on appelle désormais la redevabilité. Je suis très ouvert sur sa composition, mais je tiens à ce qu'elle reste indépendante.

Ce projet de loi comporte en outre un volet destiné à attirer en France les fondations et organisations internationales qui jouent un rôle majeur en matière de développement et de promotion des biens publics mondiaux. Les organismes multilatéraux dont nous avons été à l'initiative – Unitaid, le Fonds mondial, la Fondation Aliph, etc. – se sont installés à Genève où les procédures sont plus rapides : je propose donc que nous légiférions par ordonnance sur chaque demande d'implantation. La France doit devenir un carrefour mondial de la coopération internationale et les trois premières éditions du Forum de Paris sur la paix ont montré que nous avons une vraie capacité de mobilisation.

Ce texte a été significativement enrichi lors de son examen par l'Assemblée nationale, qui y a notamment introduit trois dispositions majeures.

Un nouvel article 1<sup>er</sup>A fixe désormais les grands objectifs de la politique d'APD et rappelle notamment que cette politique est un pilier de la politique étrangère de la France et qu'elle contribue à construire et à assurer la paix et la sécurité. Il y est également précisé que cette politique a pour objectif transversal la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans le cadre de la diplomatie féministe de la France.

Avec mon accord, l'année 2025 a été retenue comme date cible pour l'atteinte de l'objectif onusien de 0,7 % : c'est un bon objectif sur lequel nous devons nous mobiliser.

Le dispositif de restitution des produits de cession des biens dits mal acquis – sur lequel votre collègue Jean-Pierre Sueur a mené des travaux – a été amélioré : les produits de cession de ces biens donneront lieu à des ouvertures de crédits au sein d'un nouveau programme budgétaire afin de financer des actions de coopération et de développement. Il s'agit d'une grande innovation qui se fera dans une parfaite transparence à l'égard du Parlement.

L'Assemblée nationale a également apporté des avancées en termes de redevabilité : création d'une base de données ouverte, élargissement du champ du rapport annuel au Parlement relatif à la politique de développement, positionnement de la nouvelle commission d'évaluation auprès de la Cour des comptes et possibilité de saisine par le Parlement.

Elle a également prévu que la France prendrait désormais en compte l'exigence de responsabilité sociétale des acteurs publics et privés sur le devoir de vigilance des entreprises ; elle a renforcé notre exigence d'accès à un état civil fiable ; elle a prévu un rapport au Parlement sur les dispenses de criblage des destinataires finaux ; et elle a réduit les coûts de transaction de certains transferts de fonds et revu notre stratégie s'agissant des volontaires internationaux.

Après un long et très fructueux débat, ce projet de loi a été adopté à l'unanimité, une première depuis le début de ce quinquennat !

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie de cette présentation. Permettez-moi de profiter de cette occasion pour saluer la mémoire de Marielle de Sarnez avec laquelle j'avais beaucoup travaillé dans la perspective de ce texte.

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Je vous remercie pour votre disponibilité qui a permis un dialogue direct avec vous-même, vos services et votre cabinet.

Après avoir été retardé, le calendrier de ce texte s'est subitement accéléré : il a été présenté en conseil des ministres en décembre et devrait avoir été examiné par les deux chambres d'ici à la fin du mois de mai.

Avec ses treize articles, c'est un texte court, mais le rapport annexé est touffu.

Il prend clairement en compte les remarques qui avaient été formulées, notamment par le Sénat, et comporte de nombreuses avancées : l'augmentation du budget ; la définition claire des pays prioritaires ; la répartition de notre aide entre dons et prêts ; la création d'une commission d'évaluation indépendante ; ou encore la création des conseils locaux de développement.

Quelques points d'amélioration demeurent cependant.

L'APD telle qu'elle est définie par l'OCDE comporte des dépenses comme l'aide pour les réfugiés en France ou les frais des étudiants étrangers. En revanche, l'aide-pays programmable ne comprend que les dons et prêts accordés aux pays aidés. Or la part de cette aide programmable aux pays les moins avancés a stagné, voire régressé : elle était de 20 % en 2014, contre 18 % en 2018, alors qu'elle atteint 39 % au Royaume-Uni, 43 % aux Pays-Bas, 53 % en Suède et 42 % aux États-Unis. Et la part de cette aide programmable destinée aux dix-neuf pays prioritaires n'est que de 13 % : ne devrions-nous pas nous fixer un objectif d'aide programmable atteignable et raisonnable ?

Je regrette également que le projet de loi ne fixe pas d'objectif de rééquilibrage de nos aides entre prêts et dons. Ici aussi, il serait temps de se fixer un objectif atteignable et raisonnable.

Les pays endettés sont de plus en plus nombreux, notamment en Afrique. L'AFD risque donc de devoir diminuer encore ses volumes de prêts sur le continent. En outre, la faiblesse actuelle des taux d'intérêt ne rend pas nos prêts aux pays à revenu intermédiaire très compétitifs. L'Agence ne devrait-elle pas changer de modèle ?

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Je salue la qualité du texte qui nous est proposé. Il s'inscrit dans le prolongement de la loi adoptée sous le précédent quinquennat et présente de vraies avancées : concentration de notre aide sur les dix-neuf pays prioritaires ; nouvel article 1<sup>er</sup> ; définition de nos thématiques d'intervention ; création d'une commission d'évaluation ; réforme du pilotage de l'AFD. La France doit conserver ses capacités d'intervention et demeurer un acteur majeur de l'aide au développement.

S'agissant du pilotage de notre politique d'APD, plusieurs rapports – de la Cour des comptes et du Conseil économique, social et environnemental (CESE) – ont souligné les rapports déséquilibrés entre l'AFD et ses multiples tutelles. Or le projet de loi ajoute encore des instances, avec, notamment, le Conseil présidentiel et les conseils locaux de développement. Le texte ne va pas assez loin sur la question du pilotage.

La taxe sur les transactions financières (TTF) a été créée pour financer l'APD, mais seulement un tiers de son produit – il s'établit à 1,7 milliard d'euros – alimente le Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Il est question d'y ajouter 100 millions d'euros, mais ne faudrait-il pas envisager un accroissement véritablement significatif pour passer à 40 %, voire à 50 % du produit de la taxe affecté au Fonds ?

La création d'une commission d'évaluation indépendante est un vieux combat du président Cambon. Comment envisagez-vous son fonctionnement et sa composition ? Quel sera le rôle des parlementaires ?

Cette loi de programmation court jusqu'en 2025, mais ses données chiffrées s'arrêtent dès 2022. Une clause de revoyure est certes prévue en 2022, mais aucune donnée n'est prévue pour 2023, 2024 et 2025 : c'est dommage.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial de la commission des finances.** – Ce projet de loi était devenu une arlésienne... Nous sommes très heureux qu'il soit enfin finalisé.

Quelles sont vos ambitions budgétaires au-delà de 2022 ? Quels montants faudrait-il inscrire pour atteindre vos objectifs ?

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial de la commission des finances.** – Comment le Fonds de solidarité pour le développement sera-t-il financé, à l'heure où les difficultés actuelles du transport aérien fragilisent son financement ?

Le transfert d'Expertise France ne devrait-il pas être réalisé directement au profit de l'AFD ?

Pourquoi ne pas déconcentrer les décisions de l'AFD lorsqu'un consensus local existe ?

Les frais administratifs de l'AFD, qui étaient de 400 millions d'euros en 2020, augmenteront de 10 % d'ici à 2022 : cela correspond-il à un véritable besoin ?

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Les critères de l'APD sont établis par l'OCDE. C'est ainsi que les frais d'écolage des étudiants chinois relèvent de l'APD : la Chine est donc toujours considérée comme un pays en développement...

La part dans l'APD liée à l'écolage des étudiants chinois signifie deux choses. Premièrement, la Chine est toujours considérée comme un pays en développement ; deuxièmement, de nombreux étudiants chinois viennent en France et nous les aidons avec des bourses et de l'accueil. Cela paraît peut-être une contradiction, mais explique une partie de cette interprétation.

L'aide pilotable a augmenté de manière significative ces dernières années ; elle correspond actuellement à un tiers de l'aide globale et devrait atteindre 40 % en 2022. C'est un indice pour apprécier notre véritable aide au développement.

L'aide bilatérale ne cesse de croître ; nous sommes passés de 57 % en 2015 à 61 % en 2019 et, en 2020, nous devrions frôler les 70 %. J'ai toujours dit que l'aide bilatérale devait se renforcer par rapport à l'aide multilatérale.

L'APD est constituée à 81 % de dons, auxquels s'ajoutent 14 % de prêts et 5 % d'appuis au secteur privé. Depuis mon arrivée aux responsabilités, la part de l'activité de l'AFD liée aux dons est passée de 4 % à 13 %.

Si votre interrogation porte sur les référentiels qui nous permettraient de juger les parts pilotable et non pilotable, je suis prêt à examiner des amendements sur le sujet. Ce n'est

pas facile de fixer des critères, car, dans la part non pilotable, des éléments demeurent variables.

On peut se poser la question de la relation entre les prêts et les dons au sein de l'AFD. La part des dons dans l'APD, comme je l'ai dit précédemment, s'élève à 81 %. Une part importante de ces dons est extérieure à l'AFD, mais nous avons souhaité que celle-ci œuvre également en ce sens, et il importe que cela se poursuive. En 2021, la somme des dons de l'AFD représente 878 millions d'euros.

Dans beaucoup de cas, notamment dans les 19 pays concernés, il s'agit d'articuler à la fois les dons et les prêts. Les prêts, en général, sont dédiés aux infrastructures, et les dons s'orientent plutôt vers le fonctionnement ; mais nous sommes souvent amenés à lier les deux. Je pense à l'exemple de l'Institut Pasteur à Dakar, soutenu par l'AFD, qui combine les subventions – à hauteur de 2,7 millions d'euros – et les prêts pour aider à financer la construction d'une unité permettant de doubler la capacité de production des vaccins.

Il est désormais inscrit dans la loi que l'AFD soit sous la tutelle de l'État. Concernant le pilotage, le conseil présidentiel a pour vocation de se réunir une fois par an, avec les ministres concernés et le Premier ministre, afin de donner les orientations. La création de cette instance démontre que la politique de développement est un élément central de la politique étrangère de la France. Loin d'être un encombrement supplémentaire, cela donne l'impulsion nécessaire et contribue à l'accélération pour la mise en œuvre de ce texte de loi.

Le Cicid a pour vocation, une fois par an, de définir les enjeux de la politique de développement, et ensuite il m'incombe de les mettre en œuvre. Un rattachement théorique est prévu avec deux ministères, mais, de fait, j'assume la fonction de ministre du développement. Les responsabilités ne sont pas peut-être pas suffisamment clarifiées, mais, je vous rassure, cela n'entraîne aucune difficulté avec Bruno Le Maire sur ces sujets.

Concernant l'engagement de consacrer 0,7 % de la richesse nationale à l'aide au développement d'ici à 2025, je m'interroge aujourd'hui sur la pertinence de présenter des chiffres. Quand on fixe un pourcentage, on ne tient pas compte de l'ensemble des facteurs, notamment le volume de financement auquel cela correspond. En 2021, nous allons atteindre 0,69 % – soit un pourcentage supérieur à l'objectif fixé de 0,55 % – pour une double raison : d'une part, avec la crise, le PIB baissant, cela favorise la hausse du pourcentage ; d'autre part, nous allons régler cette année la question de la dette soudanaise.

Mais, en 2022, ce pourcentage risque de baisser. Il serait opportun d'attendre la sortie de crise pour évaluer les engagements financiers permettant d'atteindre 0,7 %. Malgré un PIB en récession, j'ai obtenu que l'on maintienne les engagements financiers de progression de nos dépenses de développement, ce qui n'est pas le cas de tous les pays ; je pense, notamment, au Royaume-Uni.

Au sujet de la TTF, le projet de loi prévoit 100 millions d'euros supplémentaires. Il ne faut surtout pas toucher au taux ni à l'assiette, mais je suis ouvert à vos propositions pour aller plus loin concernant la réaffectation d'une partie de la recette au développement.

De même, au sujet de la commission d'évaluation, je suis très ouvert à vos propositions. De manière générale, comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, il s'agit d'un texte de loi majeur pour la présence de la France dans le monde, et nous devons prendre en

considération toutes les contributions pertinentes. Au préalable, je sou mets trois principes de fond : premier principe, l'indépendance ; deuxième principe, cette commission devra rendre compte au Parlement ; troisième principe, elle pourra également être saisie par les parlementaires.

Le rattachement de cette commission à la Cour des comptes a été acté, ce qui me paraît un gage d'indépendance. Cette commission ne vérifie pas la justesse des comptes, mais celle de la politique menée. Faut-il y associer des parlementaires ? Est-ce un critère d'indépendance ? Lorsque la question m'a été posée à l'Assemblée, j'ai émis quelques réserves...

**M. Christian Cambon, président.** – C'est un point très important pour nous. Dans de nombreux organismes – la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), le Comité national d'éthique (CNE) ou encore la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) –, la présence de parlementaires ne rompt pas le lien d'objectivité, bien au contraire. Avec Hervé Berville, rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale, nous sommes en accord sur cette idée, y compris en prévision de la commission mixte paritaire (CMP).

On ne demande pas que les parlementaires dirigent la commission, mais il nous semble que la présence de deux sénateurs et de deux députés, par exemple, est précisément un gage d'indépendance. La nomination d'experts indépendants – on le voit sur d'autres sujets, en matière sanitaire notamment – est sujette à débat. Les parlementaires qui viennent siéger dans ces organismes, à commencer par l'AFD, ont toujours tenu leur rôle ; il est important que vous n'y soyez déjà pas totalement hostile...

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Cela se discute...

**M. Christian Cambon, président.** – Le président de la Cour des comptes y est lui-même très favorable. Il trouve légitime que le Parlement, dont la mission est de contrôler l'action du Gouvernement, puisse siéger dans un organisme évaluant la justesse des opérations menées.

**M. Jacques Le Nay.** – Monsieur le ministre, le rôle des ambassadeurs se trouve renforcé par le projet de loi, avec la réunion annuelle du conseil local de développement (CLD). Cette relocalisation d'une partie de la gouvernance de notre APD doit être saluée. Cependant, les retours et les conclusions de ces conseils locaux doivent être examinés et pris en compte. Comment notre réseau de développement va-t-il se restructurer autour de cette nouveauté à l'échelle locale, afin de peser sur le choix des projets et d'en effectuer le suivi ?

Le modèle d'aide au développement multilatéral proposé par la France peut-il concurrencer les aides chinoises, notamment sur le continent africain ? Alors que les aides chinoises sont connues et reconnues au niveau international, les aides françaises passent trop souvent inaperçues. N'y a-t-il pas un déficit de communication autour des projets financés par la France ?

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Monsieur le ministre, ce texte était très attendu. J'y vois des avancées certaines, comme le droit d'initiative des associations, le devoir de vigilance, les biens mal acquis – même si des dispositions restent à mettre en œuvre pour rendre cela applicable.

Je m'interroge sur la trajectoire financière. Cela aurait nécessité, malgré la clause de revoyure, que l'on se projette jusqu'en 2025.

Je constate une dispersion des fonds. La priorité affichée est de favoriser les 19 pays prioritaires ; ce n'est pas le cas, puisque seulement 15 % de l'APD va aujourd'hui vers les pays prioritaires. Et si l'on fait des projections sur la fin de l'année 2021, ce pourcentage pourrait descendre à 5 %. Comment comptez-vous redresser le tir ? On sait, notamment, qu'il convient de mettre l'accent sur l'Afrique et le G5 Sahel, car, si l'on veut installer la paix dans la région, il faudra aussi lutter contre la misère.

Ma deuxième question concerne le pilotage. Il y a des points positifs dans ce texte ; vous confortez le CNDSI, créé en 2014 ; vous donnez naissance aux CLD, et tout le monde se satisfait de voir le rôle de nos ambassadeurs renforcer, d'autant que ces conseils favoriseront le développement de projets précis, en lien avec les populations.

Pour le reste, monsieur le ministre, je ne suis pas d'accord avec vous. Précédemment, vous avez évoqué une chaîne de décisions clarifiée ; je la trouve, au contraire, extrêmement complexe et peu lisible. Le Conseil autour du Président de la République, une fois par an, va recadrer ou revalider les orientations. Je ne comprends pas, cela crée un système pyramidal. Par ailleurs, vous assumez la fonction du ministre du développement. Ma question est la suivante : qui commande en fin de compte ?

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – C'est moi !

**M. Philippe Folliot.** – Monsieur le ministre, vous avez insisté sur les enjeux relatifs à l'éducation. Une stratégie de développement, pour être efficace, doit être associée à une stratégie d'éducation, et plus particulièrement dans les 19 pays qui bénéficient de cette aide au développement.

Je souhaite vous alerter sur la nécessité de mettre en cohérence cette stratégie avec la promotion et la défense de la francophonie. Au travers de la langue française, nous promouvons une certaine idée de nos valeurs. Aurons-nous un engagement fort pour favoriser l'apprentissage du français ? Les pays francophones pourront-ils aussi bénéficier d'une forme d'aide spécifique, au regard de nos liens historiques avec eux ?

**M. Richard Yung.** – Vous n'avez pas évoqué Expertise France dans votre propos liminaire. Le rapprochement entre Expertise France et l'AFD me paraît une excellente chose. Mais pourquoi la mécanique mise en place est-elle aussi compliquée ? Pourquoi n'avons-nous pas intégré directement Expertise France au sein de l'AFD ?

Un point m'a semblé faible dans ce projet de loi, concernant le rôle des collectivités d'outre-mer. Celles-ci peuvent jouer un rôle important dans les actions de développement. Il faudra, dans la discussion, sans doute ajouter quelques références.

Au sujet de la commission d'évaluation, il serait utile d'y associer des représentants de pays recevant l'aide, qui pourraient juger des actions. Il serait intéressant, par exemple, de connaître l'avis du président de la Cour des comptes du Sénégal ou de la Côte d'Ivoire.

**M. Olivier Cadic.** – Monsieur le ministre, j'ai particulièrement apprécié votre remarque sur la Chine, pays en voie de développement... L'ambassadeur du Japon, reçu ici

même ce matin, observait que la Chine était un pays en voie de développement militaire en mer de Chine méridionale.

L'un des objectifs poursuivis avec ce projet de loi est de promouvoir la gouvernance démocratique, économique et financière. Je vous cite : « La gouvernance démocratique et l'État de droit sont des conditions essentielles de l'efficacité de l'aide au développement. » Il est toujours sain de rappeler cela et nous sommes nombreux à vous soutenir dans cette démarche.

D'autres pays n'ont pas la même démarche et nous font concurrence. Ils rejettent la gouvernance démocratique, au prétexte que le développement passe avant les droits humains. Comment faire en sorte que des acteurs économiques venant de pays qui ne partagent pas notre vision des droits humains ne puissent pas gagner des marchés financés par l'APD de la France ? Pouvons-nous envisager d'établir une liste noire de pays qui ne respectent pas les droits humains, afin que les entreprises de ces pays soient automatiquement exclues des marchés bénéficiant de l'AFD ?

**M. Christian Cambon, président.** – Cela va éclaircir le paysage...

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Monsieur le ministre, je souhaite vous remercier pour l'intégration des femmes dans le développement. Je suis membre de cette commission depuis 2004, et j'ai plaidé pendant des années pour un « fléchage » envers les femmes. Dans tous les rapports présentés depuis des années, les femmes n'étaient même pas mentionnées. Elles sont pourtant les premiers acteurs et les premiers moteurs du développement. À ce titre, concernant le remboursement des microcrédits, la différence de taux entre les hommes et les femmes est très instructive.

Vous avez évoqué les CDL. C'est une excellente initiative d'inviter d'autres partenaires, d'autres États. Il serait important, me semble-t-il, que soient associés les représentants élus des Français de l'étranger. Beaucoup de Français, établis depuis longtemps dans ces pays, ont été exclus pendant des années de l'AFD ou de Proparco, alors qu'ils ont beaucoup de choses à apporter.

Concernant la francophonie, je souhaite évoquer l'audiovisuel extérieur, très important pour le développement de l'information sanitaire par exemple et, plus globalement, pour l'éducation et l'enseignement.

**M. André Guiol.** – Vous avez précisé qu'il existe des critères pour mesurer les résultats de nos actions de solidarité, dans les domaines aussi importants que l'éducation et la protection de l'environnement. Existe-t-il des indicateurs qui mesurent la manière dont la France est perçue par les populations de tous ces pays ? Je pense à la tristesse que j'ai pu ressentir en voyant des manifestations hostiles à la France durant l'épisode des caricatures, qui gomment injustement la solidarité insufflée par notre pays.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Concernant le pilotage, madame Carlotti, je ne vois pas en quoi il est compliqué. Le Président de la République est dans son rôle de réunir une fois par an les ministres directement concernés pour préciser ses orientations ; il l'a fait, par exemple, au mois de décembre, et cela a permis de débloquer beaucoup de choses. Il ne s'agit pas d'un organisme d'action, mais d'un lieu d'orientation stratégique. Le Cicid, de son côté, est le lieu de la mise en œuvre de l'ensemble des politiques de développement, et je suis

ensuite chargé de l'exécution. À côté de cela, le CNDSI et le CNCD formulent des conseils. Et enfin, il y a l'opérateur au niveau de chacun des pays concernés. Cela me paraît simple.

L'AFD est désormais tenue de répondre à un contrat d'objectifs et de moyens (COM). Dans ce contrat, je fixe 48 cibles à l'AFD – dont la question de l'égalité femmes/hommes –, qui me permettent de vérifier si, dans la globalité, l'organisme remplit bien son rôle. Je souhaite que ce contrat soit présenté aux deux assemblées. En revanche, je trouve prématurée l'idée d'une gestion décentralisée de l'AFD ; il convient d'abord de mettre en place les outils locaux.

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur le ministre, au sujet de tous ces conseils, l'important est que cela ne ralentisse pas les opérations. Au Fonds européen de développement (FED), un euro décidé l'après-midi arrive quatre ou cinq ans plus tard dans le village en question. C'est cela le sujet, et il ne s'agit pas de discuter la compétence des personnes... Inspirons-nous de la situation sanitaire pour en tirer des leçons sur le fonctionnement des administrations.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Il y a trois sujets concernant l'intervention. J'ai souhaité renforcer l'aide humanitaire et l'intervention en situation de crise ; cela va aboutir, en 2022, à 500 millions d'euros de mobilisation financière immédiate par le centre de crise du Quai d'Orsay – dont, par exemple, 50 millions d'euros pour le Nord-Ouest syrien.

Avec le développement, c'est obligatoirement plus long. Quand on lance des projets comme celui de l'Institut Pasteur à Dakar, cela suppose un certain temps ; il faut identifier les acteurs, respecter des normes, faire des études... Je souhaite que l'on accélère les procédures afin qu'un projet n'attende pas quatre ou cinq ans avant d'être mis en œuvre ; cela vaut pour l'AFD comme pour les différents fonds, auquel vous avez fait référence, au niveau européen.

Et, pour moi, le sujet central est la phase intermédiaire, que l'on appelle également phase de stabilisation. Les acteurs du développement doivent être beaucoup plus réactifs dans cette phase qui, en général, intervient après des crises, des conflits, voire des guerres civiles. Nous avons donc décidé de mettre en place, dans ces pays, un outil d'accélération pour être au rendez-vous. Cela est valable pour l'ensemble des acteurs.

Concernant la trajectoire financière, nous avons fait une loi de programmation *a posteriori*. Elle a permis une mobilisation progressive des financements, qui se compte en milliards d'euros supplémentaires ; tous les acteurs du développement le reconnaissent.

Dans les pays les moins avancés parmi les 19 prioritaires, nous avons engagé 1 milliard d'euros supplémentaires en 2019 par rapport aux trois années précédentes. En faisant la comparaison au sein de l'ensemble de l'aide publique au développement, certains pourcentages, même en progression, ne sont pas satisfaisants. Mais, dans cette aide, il faut compter l'écolage des étudiants chinois, d'autres dimensions encore...

**M. Christian Cambon, président.** – De tous les pays destinataires, la Turquie était en tête en 2019...

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Il y avait des raisons à cela. Par exemple, le financement des fonds permettant de soutenir les réfugiés – qui sont en Turquie – rentre dans ce budget. Nous devons clarifier ces chiffres, identifier ce qui relève directement de l'APD.

Monsieur Folliot, la francophonie est essentielle. Dans le projet de loi, il est rappelé, avec le contrat de partenariat, l'importance de la francophonie. Sur les 19 pays prioritaires, la grande majorité est francophone. Les fonds affectés dans les pays francophones pour le développement de l'éducation contribuent indirectement au développement de la francophonie. Il est essentiel de se battre pour la langue française ; c'est un élément d'influence considérable. Cette année, si la situation sanitaire et politique le permet, un sommet de la francophonie se tiendra en Tunisie.

Une des conséquences de ces orientations, c'est de revaloriser la filière développement au Quai d'Orsay. Je souhaite qu'elle soit mieux prise en compte et considérée, par les agents, comme une filière noble.

Cela implique que l'on renforce la formation des conseillers de coopération et d'action culturelle (Cocac) dans les postes. Il faut valoriser l'action de développement de notre pays et faire en sorte qu'elle soit conçue comme un élément de la diplomatie française. Auparavant, il n'avait jamais été dit que la politique de développement était un élément de la politique étrangère. Au reste, cette évolution peut présenter des inconvénients : elle implique une direction. La bataille d'influence est permanente.

M. Le Nay m'a interrogé sur la concurrence. Oui, nous sommes trop timides. Nous ne sommes pas assez visibles. Ce n'est pas parce que l'on met quelques milliers de vaccins sur un tarmac en Afrique que l'on règle la question vaccinale africaine ! Cette question se réglera par l'initiative Covax, qui permettra de mobiliser 2 milliards de doses d'ici à la fin de l'année et de diffuser les vaccins dans les pays concernés – 100 pays en ont d'ores et déjà bénéficié. Il est indispensable de considérer que l'immunité sera globale ou ne sera pas.

À cet égard, donner l'illusion que les vaccins Sinopharm ou Spoutnik régleront la question vaccinale dans ces pays est une opération de propagande. C'est par une politique d'échantillons que certains mènent leur politique d'influence. Ce n'est pas notre manière de faire. Cela dit, nous ne savons sans doute pas communiquer suffisamment sur notre présence... L'ensemble de l'aide au développement souffre d'un problème de lisibilité globale, y compris au plan européen. Nous devons, sur ce plan, agir bien davantage.

Monsieur Yung, il est indispensable que nous puissions répondre à la demande d'un pays par une offre globale, associant une offre de prêt, une offre de don et une offre d'expertise, comme le font les acteurs dont a parlé Jacques Le Nay. C'est ce qui explique qu'Expertise France rejoigne le groupe AFD. Cependant, ce ne sera pas une filiale de l'AFD comme peut l'être Proparco, qui travaille avec les entreprises privées. Nous voulons qu'Expertise France garde une forme d'autonomie, de manière que l'on puisse lui passer des commandes directes sans passer automatiquement par l'AFD. Le dispositif proposé permet l'autonomie d'Expertise France dans le champ d'action de l'AFD, ce qui permettra de répondre très rapidement à des demandes ou d'identifier les projets réalisables en apportant la garantie technique nécessaire. C'est ce que nous faisons déjà, mais nous le ferons plus efficacement avec Expertise France.

J'ajoute que nous avons décidé de doubler le nombre d'experts techniques internationaux, qui sont aujourd'hui au nombre de 140, pour être en mesure de répondre à une demande immédiate entraînant la mobilisation de l'AFD. C'est une bonne manière de répondre à la pénétration d'autres acteurs, en particulier sur le territoire africain.

Monsieur Cadic, il y a dans le texte un dispositif qui consacre un devoir de vigilance des entreprises et de leurs filiales à l'égard d'acteurs qui ne respecteraient pas les principes fondamentaux des droits humains. Cette conditionnalité est prise en compte dans les orientations de notre politique de développement, en particulier pour éviter que des entreprises qui ne respectent pas ces principes fondamentaux ne puissent bénéficier de prêts que nous aurions consentis à des pays. Ce point est très important. Le fait qu'il y ait désormais un comité *ad hoc* par site autour des ambassadeurs, associant non seulement le responsable de l'AFD, le Cocac, mais aussi le responsable des services économiques, permettra aussi d'être vigilant sur cette question.

Madame Garriaud-Maylam, nous avons pris en considération les femmes dans le texte. Les enfants ont également fait l'objet d'une attention particulière.

La présence des conseillers des Français de l'étranger est prévue au sein du conseil local du développement.

Je n'ai pas bien compris la question de M. Guiol.

**M. André Guiol.** – Nous avons vu, lors de l'affaire des caricatures, que la perception de notre pays tranchait avec son action de solidarité. Les populations sont-elles conscientes ce que nous faisons ? Pouvons-nous mesurer leur « taux de satisfaction » ? La France touche-t-elle des dividendes de son action ?

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Cela dépasse largement la question du développement. Nous avons un combat permanent à mener face à des acteurs très spécialisés, en particulier en Afrique, qui utilisent des *fake news* ou les réseaux sociaux pour détruire notre image. Nous avons mis en place des dispositifs de contre-influence, notamment sur les réseaux sociaux, pour éviter ces dérives. Certains affirment que les anciens colonialistes ne peuvent prétendre à être les acteurs du développement d'aujourd'hui. Un certain nombre de puissances qui veulent s'installer dans les pays où nous avons de l'influence reprennent parfois ce refrain.

Comme je l'ai affirmé tout à l'heure, l'influence est un outil de puissance, mais le développement est aussi un outil de développement des valeurs. Nous sommes aujourd'hui confrontés à une conflictualité des modèles dans le monde entier.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie, monsieur le ministre, de l'ensemble de ces précisions.

Le travail n'est pas terminé. Nous essaierons de faire en sorte que la commission mixte paritaire soit conclusive, mais le débat sera important.

Le décrochage entre l'action militaire au Sahel et l'action de développement, qu'a évoqué Marie-Arlette Carlotti, a été confirmé dans le bureau du président du Sénat au début de la semaine par le chef d'état-major des armées. Il faut progresser sur ce plan. Je pense que nous évoquerons ce point dans la discussion. Vous devez peser de tout votre poids pour le faire comprendre. On aura beau positionner 50 000 soldats au Sahel, si l'on ne mène pas, en parallèle, des actions de développement en faveur des trois priorités que nous avons évoquées – nourrir, soigner, former –, la situation ne changera pas.

La réunion est close à 18 h 40.

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

**Mercredi 14 avril 2021**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Saisine et désignation d'un rapporteur**

**M. Christian Cambon, président.** – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à qui le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances a été renvoyé, vient de nous proposer de nous déléguer au fond l'examen d'un article de ce texte, relatif à la transposition du droit communautaire sur les minerais de conflit.

Il s'agit notamment de s'assurer que les importateurs d'étain, de tungstène ou d'or qui dépassent certains seuils communautaires ont bien vérifié avec la diligence nécessaire l'origine de ces minerais.

Il me semble intéressant que notre commission, sollicitée, puisse répondre favorablement à cette proposition. Je vous propose donc que notre commission se saisisse pour avis de ce texte, qui sera examiné par le Sénat le 19 mai et je suggère de désigner François Bonneau rapporteur pour avis.

*Il en est ainsi décidé.*

### **Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Christian Cambon, président.** – L'ordre du jour appelle l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Nous attendions d'être saisis de ce texte depuis plus de deux ans. Son examen va nous permettre de débattre de cette politique que notre commission suit avec beaucoup d'attention, nous sommes convaincus qu'elle joue un rôle essentiel pour relever certains grands défis, en particulier le développement de l'Afrique. La croissance très rapide de la population, les changements climatiques, les troubles politiques, les violences et les migrations de grande ampleur : tels sont ces grands enjeux du continent africain dont l'Europe ne peut à l'évidence se désintéresser.

Le texte est-il à la hauteur de ces défis ?

Sur le plan de la programmation financière, cette prétendue loi de programmation ne couvre en réalité que l'année 2022. Le texte fixe ainsi un objectif de 0,55 % du revenu national brut (RNB) consacré à cette politique en 2022, en deçà des fameux 0,7 %. Ce dernier chiffre est toutefois mentionné comme un objectif que la France « s'efforcera d'atteindre » en 2025.

Cette absence de réelle programmation nous a paru insatisfaisante et nous nous sommes efforcés d'y remédier. La loi de programmation de la recherche, adoptée en décembre dernier, ne fixe-t-elle pas les crédits de paiement de recherche jusqu'à 2030 ? Et, bien entendu, la loi de programmation militaire court jusqu'en 2025. Certes, l'exercice est rendu un peu périlleux par les incertitudes de la situation économique actuelle. Nous sommes partis des prévisions du Fonds monétaire international (FMI) et nous avons dessiné une trajectoire pour atteindre 0,6 % du RNB en 2025. Cela nous a paru un moyen terme pertinent entre un objectif à 0,7 %, qui sera, de l'avis général, très difficile à atteindre, et le statu quo, qui ne serait pas satisfaisant. La trajectoire que nous proposons suppose déjà une augmentation annuelle des crédits de la mission « Aide publique au développement » de plus de 800 millions d'euros, ainsi qu'un accroissement de la part de la taxe sur les transactions financières consacrée à cette politique : je laisserai Rachid Temal préciser ce dernier point. Nous prévoyons un rendez-vous en 2023 pour réviser ces objectifs en fonction de la conjoncture, et pourquoi pas pour remettre au premier plan les 0,7 %, si cela nous paraît alors raisonnable et pertinent.

Le volume des engagements financiers ne doit pas constituer l'alpha et l'omega de cette politique. Le choix des pays vers lesquels nous orientons nos financements, la nature des projets financés et la manière dont ils sont menés sont tout aussi importants.

À cet égard, le projet de loi, même amélioré par les députés, est un peu décevant. Nous répétons depuis des années que notre aide publique au développement (APD) ne cible pas assez les pays les plus pauvres, comporte une part de dons trop faible et qu'elle est déséquilibrée en faveur de l'aide multilatérale. La Cour des comptes ou les analyses des ONG ne disent pas autre chose. La comparaison avec nos principaux partenaires est sans appel : 18 % de notre aide programmable va vers les pays les moins avancés (PMA) quand la plupart de nos partenaires sont à 30 ou 40 % ; nous avons la deuxième plus faible part de dons et la deuxième plus faible part de dépenses bilatérales. Sur ces points essentiels, le texte ne fait que reconduire des objectifs et des critères qui datent de 2013 ou bien qui ne sont assortis d'aucune cible chiffrée. Nous vous proposerons des amendements pour remédier à cette situation de manière progressive. D'autres amendements déposés par des membres de la commission vont parfois plus loin. Selon nous, une approche trop radicale serait cependant contreproductive. Si nous disons, par exemple, qu'il faut immédiatement orienter la moitié de notre aide publique au développement vers les pays les moins avancés, le ratio prêts/dons actuel nous obligera à faire des prêts massifs à des pays déjà surendettés. Une approche progressive est donc préférable.

Le pilotage de notre aide publique au développement n'est pas non plus traité de manière satisfaisante par ce texte.

Le rapport de la Cour des comptes de 2020 sur les opérateurs de l'action extérieure de l'État a souligné la complexité actuelle de ce pilotage. Les instances sont nombreuses et leurs missions enchevêtrées. Le ministre chargé du développement est chargé de « définir et mettre en œuvre » la politique de développement solidaire. Il est secondé par le ministre chargé de l'économie, ainsi que, s'agissant de la tutelle de l'Agence française de développement (AFD), par celui des outre-mer. En outre, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) fixe la liste des pays prioritaires. Le co-secrétariat du Cicid assure l'application de ses décisions. Le Conseil d'orientation stratégique de l'AFD réunit, sous l'autorité du ministre chargé du développement, les représentants de l'État au conseil d'administration de l'agence et élabore le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'AFD.

À ces instances décisionnelles s'ajoutent deux organismes consultatifs : le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) et la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD).

Le projet de loi n'apporte aucune simplification à cette architecture. Il crée même deux nouvelles instances : le conseil du développement, présidé par le Président de la République, et le conseil local de développement, dirigé dans chaque pays partenaire par l'ambassadeur. Cette innovation nous semble d'ailleurs plutôt positive, car elle est susceptible d'améliorer la coordination de l'AFD et de l'ambassade au niveau local tout en permettant une meilleure concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) regrette que « le projet de loi n'ait pu être l'occasion de donner à la politique de développement de la France un portage politique fort et unique ». Nous partageons cette analyse. Notre commission plaide depuis plusieurs années pour le retour d'un ministre ou d'un secrétaire d'État dédié au développement. Nous ne pouvons pas y obliger le Gouvernement. Cependant, nous vous proposerons de réaffirmer le rôle prééminent du ministre chargé du développement. Par ailleurs, le Cigid devra se réunir au moins une fois par an pour exercer son rôle indispensable de coordination. Nous avons également introduit des dispositions pour renforcer la tutelle de l'AFD ; je laisserai Rachid Temal les évoquer en détail.

Autre apport de ce texte, la création d'une commission indépendante d'évaluation de la politique de développement solidaire : c'est une de nos préconisations de longue date. L'évaluation interne des projets d'aide publique au développement est réalisée par des services qui dépendent des administrations conduisant ces projets. Le nouvel organisme, inspiré de la commission d'évaluation britannique, possédera l'indépendance et l'expertise technique. Il fournira ainsi, notamment au Parlement, les données nécessaires pour réaliser des évaluations plus ambitieuses de la politique de solidarité internationale.

Nous avons souhaité mieux définir sa composition, en entérinant son placement auprès de la Cour des comptes par les députés, mais en prévoyant la présence de parlementaires en son sein. Nous avons également précisé le pouvoir de saisine des assemblées, en fixant un délai de huit mois dans lequel la commission devra rendre les rapports commandés par celles-ci.

Enfin, j'évoquerai brièvement les dispositions relatives au volontariat de solidarité internationale. Le projet de loi prévoit la mise en place de volontariats réciproques, c'est-à-dire l'accueil de volontaires étrangers en France. Cela existe déjà, très marginalement, dans le cadre du service civique. L'objectif est limité puisqu'il s'agit d'accueillir 300 jeunes volontaires en France en 2022.

Pour conclure, nous nous réjouissons de pouvoir débattre d'un texte qui comporte certes des lacunes, mais aussi de nombreuses avancées pour la politique de solidarité internationale. Nous nous sommes appuyés sur les travaux antérieurs de la commission et sur les nombreuses auditions que nous avons menées, afin de proposer les modifications qui nous semblaient nécessaires. Les apports issus des nombreux amendements déposés permettront sans nul doute d'aller plus loin et d'améliorer encore le texte.

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Ce projet de loi présente d'abord l'intérêt de renouveler le « narratif » de la politique de développement solidaire et de lutte contre les

inégalités mondiales, notamment grâce au cadre de partenariat global (CPG). De manière pertinente, les députés en ont extrait les points essentiels pour les faire figurer dans un article liminaire.

Toutefois, nous vous proposerons de regrouper les principaux objectifs en trois catégories, au sein de l'article liminaire et du CPG : d'abord, l'aide au développement « classique », qui vise à lutter contre la pauvreté en fournissant des services essentiels ; ensuite, la défense des droits humains et de la bonne gouvernance et, enfin, la préservation des « biens publics mondiaux », par exemple le climat. Cela fera écho à la clarification des missions de l'AFD que je vais évoquer.

Nous vous proposerons également d'améliorer l'information du Parlement, dans le cadre du rapport prévu à l'article 2, qui nous permettra de débattre annuellement de la stratégie et des résultats. Nous demandons au Gouvernement de nous préciser la répartition des montants de l'aide publique au développement entre prêts et dons, en distinguant par pays, par programme et par opérateur. Nous demandons également, dans ce cadre, des informations sur la coordination entre acteurs militaires et acteurs de l'aide au développement au Sahel, dans l'optique de la stratégie « 3D » – défense, diplomatie, développement.

Nous nous soucions également de la trajectoire financière. En complément de l'augmentation des crédits de la mission « Aide publique au développement » évoquée par Hugues Saury, nous vous proposerons un amendement sur la taxe sur les transactions financières (TTF). Il nous semble en effet incohérent de ne pas davantage profiter du dynamisme de la TTF, dont le produit était d'environ 1,7 milliard d'euros en 2020, pour soutenir notre effort d'aide publique au développement. Actuellement, seulement 528 millions d'euros, soit 30 % environ du produit total, en sont prélevés pour la politique de développement, alors même qu'elle a été créée pour cela, c'est insuffisant. Nous vous proposerons donc d'affecter 60 % du produit de la TTF au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) à partir de 2022, c'est-à-dire environ 1,02 milliard d'euros. Cet apport contribuera ainsi significativement à la trajectoire financière proposée.

Je rappelle que si le projet de loi initial inscrivait l'objectif de 0,7 % du PIB pour l'aide au développement, sans date pour l'atteindre, les députés ont adopté un amendement, avec l'accord du Gouvernement, prévoyant que la France s'efforce d'atteindre cet objectif en 2025. Nous proposons de remplacer cette formulation par des termes plus concrets : une augmentation significative des crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » et de la part de TTF consacrée au développement.

J'en viens aux missions de l'AFD. Les engagements de cette agence sont passés de 6 milliards d'euros en 2009 à 14 milliards d'euros en 2019. Cette hausse très rapide est en grande partie responsable de la singularité de notre aide, qui comporte une forte proportion de prêts non concessionnels et qui est, pour cette raison, très orientée vers les pays émergents. Du fait des règles de comptabilisation de l'aide publique au développement, nous affichons des montants corrects d'aide tout en minimisant nos dépenses budgétaires. Tout le monde s'accorde sur le fait que cette stratégie a atteint ses limites. Nous n'aidons pas assez nos pays prioritaires et l'AFD, de son côté, continue à prospecter dans le monde entier pour y placer de nouveaux prêts auprès de pays qui n'en ont pas toujours un besoin évident. Nous faisons ainsi la « politique de notre instrument », l'AFD, au lieu d'avoir les instruments de notre politique. Le projet de loi initial ne remet pas fondamentalement en cause cette stratégie.

La fixation d'objectifs précis pour orienter notre aide vers les pays prioritaires et pour augmenter la proportion de dons, évoquée par Hugues Saury, constitue un début de solution. Pour aller plus loin, il aurait fallu séparer les activités de dons de l'AFD de ses activités de prêt. L'AFD est déjà un organisme multiple comprenant trois branches : l'AFD proprement dite, Proparco et maintenant Expertise France. À terme, on peut tout à fait imaginer une branche supplémentaire spécialisée dans les dons à destination des pays les plus pauvres.

Sans aller aussi loin, nous vous proposerons, dans un premier temps, de bien distinguer, au sein des missions de l'AFD, les deux axes suivants : d'une part, financer les services essentiels – santé, éducation, agriculture, infrastructures de base – dans les pays les plus pauvres, par le biais de dons et de prêts très concessionnels ; d'autre part, financer, essentiellement par des prêts, les biens publics mondiaux et la convergence économique dans les pays à revenu intermédiaire.

C'est aussi une question de lisibilité pour nos concitoyens, qui peuvent avoir du mal à comprendre pourquoi l'AFD aide à creuser des puits dans le Sahel et en même temps à rénover des centrales électriques en Chine ou en Turquie.

Outre cette clarification, nous nous sommes efforcés de renforcer la cohérence du pilotage de l'AFD. Dans son rapport de juin 2020, la Cour des comptes a fait ce constat : « Les outils de pilotage dont dispose le ministère des affaires étrangères demeurent insuffisants pour lui permettre d'exercer une véritable tutelle stratégique, au niveau central, sur l'AFD. »

Le projet de loi ne propose pas de mesure nouvelle pour y remédier. Actuellement, l'AFD est soumise à plus d'une centaine d'objectifs différents, fixés par les ministres de tutelle, par le Cigid et son secrétariat, par le président de la République ou le Premier ministre. Nous proposons que désormais, tout ceci aboutisse à un nombre limité d'objectifs figurant au sein du contrat d'objectifs et de moyens, présenté au Parlement avant sa signature. Ce COM rénové doit devenir le support d'une revue annuelle menée sous la direction du ministre chargé du développement afin de vérifier si l'AFD a atteint ses objectifs.

Notre commission n'était guère favorable à la fusion d'Expertise France et de l'AFD, dont les objectifs ne semblaient pas évidents. La décision a désormais été prise et il convient de maximiser les avantages qu'on peut en retirer, notamment sur le plan des synergies administratives. Toutefois, notre commission avait souligné qu'il fallait prendre garde à ce que l'intégration au sein du groupe AFD de nuise pas aux relations d'Expertise France avec les ministères pourvoyeurs d'expertise, ni à sa capacité à travailler avec les agences onusiennes ou avec la Commission européenne. Dans cet esprit, nous proposerons un amendement afin de préciser les missions d'Expertise France.

Enfin, le projet de loi prend pleinement en compte la contribution des collectivités territoriales à l'aide publique au développement française. L'État doit doubler son soutien à l'action extérieure des collectivités entre 2017 et 2022. Le texte instaure un nouveau dispositif de financement sur les budgets des services de mobilité. Ce « 1 % mobilité » vient compléter les « 1 % eau », « 1 % énergie » et « 1 % déchets ». Les succès de ces dispositifs sont inégaux, mais ils présentent l'intérêt d'avoir un fort effet de levier. Le « 1 % mobilité » devrait monter en puissance très progressivement, étant donné la crise actuelle qui frappe durement les transports urbains et locaux. Son introduction répond toutefois à une demande de certaines collectivités et sa mise en œuvre sera facultative.

En conclusion, je voudrais souligner que, au cours du travail préparatoire à l'examen de ce projet de loi nous avons, avec Hugues Saury, partagé les mêmes analyses sur les apports, mais aussi sur les lacunes du texte. Les amendements que nous vous proposons reflètent cette vision commune sur un sujet dont l'importance fait consensus au sein de notre commission. La discussion que nous aurons aujourd'hui permettra d'enrichir encore ce texte avant son examen en séance publique à partir du 11 mai.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci pour ce travail approfondi, pour lequel vous avez fait de nombreuses auditions ; ce texte est essentiel, nous l'attendions depuis longtemps, je me réjouis que notre commission l'améliore.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Je présenterai deux blocs d'amendements. D'abord sur le ciblage de l'aide publique au développement. Constatant une dispersion de l'aide, nous avons voulu la cibler sur les 19 pays prioritaires ainsi que sur certains secteurs comme l'éducation et les services sociaux. Ensuite, sur les biens mal acquis, un thème sur lequel le Sénat a déjà bien travaillé depuis l'adoption de la proposition de loi de Jean-Pierre Sueur, il nous reste encore un peu de chemin à parcourir pour que l'argent collecté aille véritablement aux populations spoliées – tel est l'objet de plusieurs amendements que nous avons déposés. Pour le reste, les désaccords que nous pourrions avoir sont mineurs.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis de la commission des finances.** – La commission des finances s'est saisie pour avis des articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 7, 8, 9, 11 et 13. Lors de sa réunion, hier, elle a adopté 15 amendements, et a pu, notamment, avoir un débat fructueux sur la trajectoire financière de la mission « Aide publique au développement ».

Tout d'abord, la commission des finances a partagé mon constat selon lequel l'intérêt budgétaire du texte est très limité. Comme cela a déjà été souligné par les rapporteurs, la trajectoire financière proposée à l'article 1<sup>er</sup> se contente d'entériner les moyens déjà validés par le Parlement. Les motifs avancés pour justifier cette programmation « bancale » sont d'autant plus incompréhensibles que nous avons adopté récemment la loi de programmation pour la recherche qui prévoit une trajectoire jusqu'en 2030.

Afin d'examiner une réelle loi de programmation, la commission a adopté un amendement visant à prolonger la trajectoire jusqu'en 2025. Je reste attaché à la préservation des moyens de l'aide publique au développement, mais également à la sincérité de la programmation de nos finances publiques. C'est pourquoi j'ai proposé à la commission des finances une trajectoire crédible, tout en permettant de sanctuariser les efforts budgétaires que nous consacrons à cette politique plus que nécessaire.

Les crédits de la mission « Aide publique au développement » ne constituent que l'un des canaux de l'aide publique au développement de la France. Par conséquent, le lien entre la part du revenu national brut (RNB) dédiée au développement et ces crédits n'est que partiel. Sous ces réserves, la hausse annuelle des crédits permettant de maintenir l'objectif de 0,55 % de notre RNB en 2025 peut être estimée à 500 millions d'euros environ. La commission a estimé qu'une telle augmentation était cohérente avec l'effort consenti depuis le début du quinquennat. En outre, comme les rapporteurs, je propose une révision à mi-parcours de cette trajectoire, nous permettant d'actualiser nos ambitions en la matière d'ici deux ans.

La commission des finances a adopté d'autres amendements à l'article 1<sup>er</sup>, visant à supprimer une disposition sur le contrôle de cette politique par le Parlement qui nous a

semblée inutile ; à supprimer un alinéa qui additionne plusieurs montants à l'article 1<sup>er</sup> en raison sa portée normative limitée ; à supprimer la mention selon laquelle les services de l'État de la politique de développement disposent de moyens humains cohérents, car cette analyse ne nous semble pas pertinente compte tenu de la hausse des effectifs constante des opérateurs ; à préciser les dispositions sur la restitution des biens mal acquis.

J'ai également regretté que la question du besoin en fonds propres de l'AFD soit écartée de nos débats. Nous devons disposer d'une vision claire et actualisée de ces besoins afin d'éviter des recapitalisations de dernière minute comme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021. C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un amendement complétant un document budgétaire sur ce point.

S'agissant du rapport annuel prévu par l'article 2, la commission des finances a adopté trois amendements visant à le compléter, à préciser la rédaction et à avancer la date de sa transmission. Enfin, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer la mention d'un débat en séance publique sur ce rapport, car il nous a semblé inutile qu'une disposition législative contraigne notre ordre du jour.

Pour les articles 7 et 8, j'ai dit les avantages de l'intégration d'Expertise France au sein de l'AFD, tout en précisant qu'elle posait des questions juridiques importantes. Sur ces articles, la commission des finances a adopté deux amendements visant à simplifier les modalités de désignation des sénateurs et députés qui siègent dans ces conseils d'administration. Nous partageons l'avis des rapporteurs. Par cohérence, la commission a adopté un amendement similaire à l'article 5.

Concernant la commission d'évaluation prévue à l'article 9, l'objectif d'une montée en gamme de l'évaluation me semble indispensable, compte tenu de la hausse continue des moyens budgétaires qui y sont dédiés. Toutefois, cette nouvelle instance pose plusieurs questions, en particulier celle de son articulation avec les missions d'évaluation du Parlement, auxquelles nous sommes très attachés. Par conséquent, la commission des finances a adopté un amendement visant à préciser la fonction de cette commission et à la recentrer sur une mission d'évaluation par projets de l'aide publique au développement.

**M. Pascal Allizard.** – Merci aux rapporteurs pour leur travail, cohérent avec les rapports d'information que notre commission a consacrés à Expertise France, à l'aide publique au développement à Madagascar, à l'aide française au Sahel : nous avons une expertise sur le sujet. Ce texte comporte des avancées réelles, en particulier la programmation budgétaire, qu'il est utile de prolonger jusqu'en 2025. C'est la condition indispensable d'une transparence exigeante, et nous avons besoin d'un continuum avec la stratégie que la France poursuit avec ses opérations extérieures. Même constat pour la commission d'évaluation, ce texte apporte une base pour un travail exigeant avec cette instance. Veillons à ne pas transformer la politique française de développement en une simple transposition de normes, qui rendrait l'aide difficilement accessible aux pays que nous voulons cibler – je le dis en particulier pour des amendements qui sont bien intentionnés, qui promeuvent nos idéaux et nos valeurs, mais qui risquent de n'être qu'un affichage contre-productif. L'APD est un outil d'influence, l'aide publique au développement est devenue un espace de rivalité entre puissances, un moyen d'affirmation des puissances, qui l'utilisent pour s'implanter dans des pays sans référence aucune aux traités visant le développement durable.

Ce texte est conforme aux résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU et à nos engagements internationaux, nous ne revoyons pas nos objectifs à la baisse et nous devons

être exigeants sur la stratégie d'utilisation de l'aide et sur la transparence, laquelle n'est pas négociable. C'est pourquoi notre groupe soutiendra le texte de notre rapporteur ; nous devons être pragmatiques et exigeants, le contexte nous l'impose.

**M. Pierre Laurent.** – Nous devons avoir un débat sur la programmation, je ne suis pas convaincu par l'obstacle que constitueraient les incertitudes actuelles, la pandémie nous montre au contraire qu'on doit changer d'échelle, cette question en conditionne bien d'autres. Ensuite, nous avons des amendements pour affirmer la cohérence entre notre aide publique au développement avec nos autres politiques publiques, en particulier nos politiques commerciales. Si nous continuons à mener des politiques qui consistent à piller les ressources des pays qu'on prétend aider, l'aide publique au développement ne fonctionnera pas. Nous aurons donc une deuxième série d'amendements pour la séance plénière.

**M. Jacques Le Nay.** – Ce texte était attendu, il fait de la lutte contre la pauvreté et de la préservation des équilibres mondiaux une priorité de notre politique de développement. Il a été voté à la quasi-unanimité par l'Assemblée nationale, nous ne devons donc pas le modifier en profondeur. Il opère des changements utiles et équilibrés dans notre organisation, c'est une bonne chose. Cependant, nous aurons des amendements en séance plénière sur la francophonie, les outre-mers et l'incitation à l'apprentissage du français. Nous soutiendrons également une rédaction de l'article 9, qui mette à contribution l'expertise de nos groupes d'amitié.

**M. Richard Yung.** – Ce texte est important et bienvenu, nous avons une trentaine d'amendements pour l'améliorer, en particulier sur la commission d'évaluation et sur les commissions de développement local.

**M. Guillaume Gontard.** – Ce texte attendu va dans le bon sens, nous sommes favorables au débat sur la trajectoire financière. Nous avons déposé des amendements et nous en aurons encore en séance plénière, pour cibler en particulier les droits humains, la prise en compte des peuples autochtones, les questions de genre et celle du droit des enfants.

**M. Christian Cambon, président.** – Ce texte a été le seul de la législature que les députés ont adopté sans vote contre, par 502 voix pour et 41 abstentions.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation. Seront donc déclarés irrecevables les amendements qui ne concernent pas l'objet de ce texte, à savoir l'ensemble des aspects de la politique française de développement solidaire et de lutte contre les inégalités internationales, d'aide publique au développement, d'évaluation et de contrôle de cette politique.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avec l’amendement COM-1, je vous propose de mieux distinguer les objectifs de développement solidaire de l’aide publique au développement.

*L’amendement COM-1 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-6 est satisfait par celui que nous venons d’adopter.

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

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-5 apporte une précision utile, sous réserve qu’il soit intégré à l’amendement COM-1.

*L’amendement COM-5, ainsi modifié, est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-4 précise le principe de l’égalité filles-garçons, qui est déjà présent dans l’amendement COM-12 rectifié, dont la rédaction est préférable : avis défavorable.

*L’amendement COM-4 n’est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-7 ajoute des objectifs à la politique de développement solidaire, alors que nous tenons à les hiérarchiser : avis défavorable.

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

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-8 ajoute le droit à une identité juridique, nous préférons nous en tenir à la hiérarchie des objectifs telle qu’elle figure dans notre rédaction : avis défavorable.

*L’amendement COM-8 n’est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-11 mentionne les droits des peuples autochtones, ces droits sont inclus dans les droits humains : avis défavorable.

*L’amendement COM-11 n’est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-12 rectifié mentionne utilement l’égalité filles-garçons : avis favorable.

*L’amendement COM-12 rectifié est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – La précision rédactionnelle de l’amendement COM-13 ne paraît pas utile : avis défavorable.

*L’amendement COM-13 n’est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-2 vise à compléter l’alinéa 2 afin de répondre aux besoins réels des populations des pays aidés.

*L’amendement COM-2 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-9 pose un principe de non-discrimination ; nous y sommes favorables.

*L’amendement COM-9 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-3 prévoit d’ajouter à l’alinéa 4 le cadre stratégique mondial pour la biodiversité 2011-2020 et ses objectifs dits « d’Aïchi ».

*L’amendement COM-3 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-14, dont l’objet est d’inscrire dans la loi le principe de cohérence, est satisfait par notre amendement COM-1.

*L’amendement COM-14 n’est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-10 consacre le vaccin comme bien public mondial. Or il ne s’agit pas d’un objectif permanent et structurant de la politique de développement solidaire : retrait, sinon avis défavorable.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Cet amendement va peut-être trop loin, mais je ne comprends pas pourquoi on ne tire pas les leçons de la crise sanitaire en ajoutant à la liste des priorités de l’aide publique au développement, telle qu’elle est prévue à l’article 1<sup>er</sup> A, la lutte contre les pandémies, et en inscrivant les vaccins au rang de bien public mondial. En agissant de la sorte, nous sommes à la remorque du Président de la République, qui a signé un traité international avec 27 autres chefs d’État et le directeur de l’Organisation mondiale de la santé (OMS).

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – C’est un sujet économique qui dépasse le cadre de ce texte. Si la recherche fondamentale est souvent publique, la conception d’un vaccin est généralement privée : les laboratoires, qui ne sont pas des philanthropes, exigent un retour sur les recherches extrêmement coûteuses qu’ils ont engagées. Nous craignons que l’adoption de cet amendement ne « stérilise » la recherche. C’est pourquoi nous y sommes défavorables. Mais il y a un autre amendement traitant du même sujet sans parler de vaccin que nous proposerons plus tard d’adopter.

*L’amendement COM-10 n’est pas adopté.*

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

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

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Les amendements COM-15 rectifié et COM-142 portent sur la programmation financière de l’aide publique au développement. Ils ont la même philosophie, mais leurs dispositifs sont en partie concurrents. Notre amendement COM-15 rectifié trace la programmation pour 2022 à 2025 et prévoit les montants de crédits de paiement nécessaires afin que le taux de l’aide publique au développement atteigne au

minimum 0,6 % en 2025, avec en perspective 0,7 %. L'amendement COM-142 que M. Requier présente au nom de la commission des finances sanctuarise, quant à lui, l'objectif de 0,55 % de notre revenu national brut jusqu'en 2025 et nous y sommes défavorables. Cette question figurera de toute façon au cœur des débats en séance publique.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Un objectif de 0,55 % ou de 0,6 %, cela peut sembler très proche, mais la différence n'est pas négligeable, car, pour atteindre le premier, il faut prévoir 500 millions d'euros de plus par an, et pour le second, 900 millions. Vu l'état des finances publiques, nous avons considéré que l'effort de 20 millions d'euros qui a été consenti était suffisant.

**M. Pierre Laurent.** – Ce débat aura lieu en séance publique, mais je suis très inquiet du constat de M. Requier sur les finances publiques. Nous ne votons pas des lois similaires tous les matins. Cela fait trois ans que nous attendons ; si l'on ne se dote pas dès maintenant d'une trajectoire forte avec des garanties sérieuses et si l'on s'aligne sur les objectifs les plus bas, nous en paierons les conséquences. Compte tenu de la situation mondiale liée à la crise sanitaire et de celle de l'aide publique au développement dans notre pays, il faut faire exactement l'inverse ! C'est un peu comme si je disais qu'il ne faut pas engager de plan de relance vu l'état des finances publiques. Quand on s'adresse au ministère, il nous répond que les objectifs de chiffrage relèvent d'un débat interministériel. Or l'augmentation des crédits se heurte à des pressions politiques. Je crains que l'on n'en vienne à raboter toute ambition en la matière.

**M. Christian Cambon, président.** – Tout dépend de ce que l'on intègre dans le pourcentage. À une époque, on y incluait même les dépenses pour l'outre-mer.

**M. Olivier Cadic.** – Je soutiens l'amendement COM-15 rectifié. En limitant l'objectif à 0,6 % du RNB, on prend en compte l'état des finances publiques tout en créant une dynamique, sachant que les finances publiques sont arbitrées chaque année au moment de l'examen du projet de loi de finances. N'entamons pas le débat budgétaire avant l'heure !

**M. Pascal Allizard.** – Je suis d'accord pour insuffler une dynamique, mais je vous invite à la prudence. Il est facile de distribuer de l'argent, mais le réveil sera rude. Il y a toujours deux façons de calculer les pourcentages, la bonne et la mauvaise. J'ai un peu le sentiment que, en raisonnant en pourcentages, on ne sait pas vraiment où l'on va.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Il ne faut pas renoncer à l'objectif de 0,7 %, même s'il date de cinquante ans et qu'on a du mal à l'atteindre. L'amendement des rapporteurs est intéressant, car il prévoit un contrôle du Parlement avec une clause de revoyure, et permet d'avancer un peu plus que ce que l'on aurait souhaité. Toutefois, il manque de clarté, et je voterai sans hésiter les amendements ultérieurs qui vont plus loin.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Si le RNB diminue, la part consacrée à l'aide publique au développement sera supérieure à 0,55 %. Pour parvenir à 0,7 %, il faudrait injecter que notre aide publique au développement totale augmente de 1,9 milliard d'euros supplémentaires entre 2023 et 2025. Par ailleurs, il faudrait augmenter la TTF pour abonder ce programme.

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – C'était d'ailleurs l'objectif initial de la TTF.

**M. Richard Yung.** – Je partage ce qu'a dit le président Requier.

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Nous sommes effectivement face à une réalité financière qu’il faut prendre en compte, avant d’arbitrer. Mais il convient d’abord que nous trouvions un accord avec la commission des finances. Nous parlons aujourd’hui non plus d’aide humanitaire, mais d’aide publique au développement. Comme l’a dit tout à l’heure Pascal Allizard, c’est un moyen d’influence. Si nous souhaitons donner un signal à l’ensemble du monde, nous serions bien inspirés d’augmenter légèrement le pourcentage de RNB consacré à cette politique en direction des plus pauvres, même si cela se traduit par une forte augmentation en valeur absolue.

*L’amendement COM-15 rectifié est adopté ; l’amendement COM-142 devient sans objet.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-141 vise à préserver l’autonomie du Parlement en matière de contrôle et d’évaluation de cette politique publique : avis favorable.

*L’amendement COM-141 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-24 rectifié est sans objet du fait du vote de notre amendement sur la trajectoire financière.

*L’amendement COM-24 rectifié devient sans objet.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-23 est également sans objet du fait du vote de notre amendement précisant la trajectoire financière.

**M. Pierre Laurent.** – D’où sort la date de 2025, qui augmente les prévisions de deux ans et annule les cinq ans qui étaient prévus à l’origine ? On choisit le milieu du quinquennat prochain ; pourquoi pas l’horizon de 2030, ce qui serait plus cohérent ? Sur des objectifs aussi fondamentaux, comme on le fait sur le climat, il faut se donner des perspectives fortes.

*Les amendements COM-23, COM-36, COM-37, COM-25 rectifié et COM-38 deviennent sans objet.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Notre amendement COM-16 prévoit le passage de 30 % à 60 %, du produit de la TTF qui est dévolu au Fonds de solidarité pour le développement. Il devrait faire consensus.

*L’amendement COM-16 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-21 est sans objet, puisque l’alinéa visé est entièrement réécrit par notre amendement sur la TTF.

*L’amendement COM-21 devient sans objet, de même que l’amendement COM-26 rectifié bis.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-143 nous semble judicieux pour sortir d’une logique d’affichage : avis favorable.

*L’amendement COM-143 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-27 porte sur la répartition des financements entre prêts et dons. Or les données concernant cette répartition font l’objet d’un de nos amendements à l’article 2 ; retrait, sinon défavorable.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – J’accepte de retirer cet amendement.

*L’amendement COM-27 est retiré.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – *L’amendement COM-19* rectifié a trait à un sujet important, à savoir la répartition entre l’aide bilatérale et multilatérale, et tend à augmenter sensiblement la première, pour qu’elle atteigne 70 % à compter de 2022, et sur toute la période 2022-2025.

*L’amendement COM-19 rectifié est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-17 rectifié vise à rééquilibrer la proportion des prêts et des dons, pour que les seconds représentent au moins 65 % du montant de l’aide publique au développement en flux bruts à compter de 2022, et sur toute la période 2022-2025.

**M. Christian Cambon, président.** – C’est très important !

*L’amendement COM-17 rectifié est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-18 concerne la concentration de l’aide pays programmable (APP) et vise à porter cette part à 30 %, afin d’agir sur les prêts de l’AFD et sur des dons de manière à les réorienter vers les pays prioritaires. Cet outil, qui ne comprend pas les aides aux réfugiés ou les frais d’écologie, assure un pilotage plus objectif.

*L’amendement COM-18 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-28 vise à dédier 85 % de l’aide au développement française à l’attribution sous forme de dons. Nous en demandons le retrait.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Je le retire.

*L’amendement COM-28 est retiré.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-31 porte sur le sujet important de l’aide aux services sociaux et sera suivi d’autres propositions en la matière. Il vise à affecter au moins 50 % de l’aide publique aux services sociaux. Cela créerait un déséquilibre dans la répartition de l’aide française aux services sociaux : retrait, sinon avis défavorable.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Je le maintiens.

*L’amendement COM-31 n’est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L’amendement COM-39 vise à préciser l’objectif pour les pays prioritaires. Nous partageons la philosophie de cette mesure, mais

l'effort de 80 % n'est pas atteignable ni raisonnable, sachant qu'il est fixé aujourd'hui à 15 % : avis défavorable.

*L'amendement COM-39 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-40, qui porte sur l'objectif de dons, est satisfait par l'amendement COM-17, que nous avons adopté et qui fixe cet objectif à 65 % du montant de l'aide publique au développement.

*L'amendement COM-40 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-43 rectifié vise à porter à 85 % l'aide publique contribuant à l'égalité entre les hommes et les femmes. Nous partageons l'esprit de cet amendement, mais les députés ont déjà voté un amendement en ce sens, et il ne nous semble pas souhaitable d'aller encore plus loin : avis défavorable.

*L'amendement COM-43 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-29 vise à augmenter l'aide au développement en faveur des pays les moins avancés (PMA). Si nous partageons là encore la philosophie de cette mesure, augmenter l'aide de 25 % à 50 % d'ici à 2025 nous semble quasiment impossible à atteindre : défavorable.

*L'amendement COM-29 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-30 vise à augmenter de 15 % à 30 % l'APD vers les pays prioritaires. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Je le maintiens.

*L'amendement COM-30 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-32 vise à augmenter progressivement l'APD totale pour l'éducation. Si nous partageons totalement l'objectif visé, la marche est trop importante et pourrait bloquer d'autres priorités comme la santé : avis défavorable.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Je le maintiens.

*L'amendement COM-32 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-144 vise à supprimer l'alinéa 11 de l'article 1<sup>er</sup>. Nous considérons qu'il faut garantir des moyens humains suffisants à hauteur des besoins. Il n'est pas question d'ajouter aveuglément des effectifs, mais la suppression de cet alinéa laisserait à penser que l'objectif peut être atteint avec des moyens moindres. C'est la raison pour laquelle nous émettons un avis défavorable.

*L'amendement COM-144 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-20 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-33 rectifié vise à donner un rôle plus important aux organisations de la société civile : avis favorable, sous réserve de ne garder que le premier point de l'amendement.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – J'accepte de rectifier mon amendement en ce sens.

*L'amendement COM-33 est adopté, sous réserve de rectification.*

*L'amendement COM-41 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-34 prévoit la suspension du pacte de Cahors pour les dépenses d'APD des collectivités territoriales : nous vous suggérons de voter cet amendement dans l'allégresse !

*L'amendement COM-34 est adopté.*

**M. Christian Cambon, président.** – Nous sommes dans l'allégresse !

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-22 rectifié impose des précisions sur la base de données : avis favorable à ces précisions utiles.

*L'amendement COM-22 rectifié est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-42 vient compléter le contenu de base de données. Il est très précis et donne le sentiment que le reste des données ne seraient pas intégrées au dispositif : avis défavorable au profit du précédent.

**M. Guillaume Gontard.** – Je le retire.

*L'amendement COM-42 est retiré.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Nous entamons la série des amendements portant sur les biens mal acquis. À cet égard, je salue le travail de notre collègue Jean-Pierre Sueur.

L'amendement COM-44 prévoit d'ajouter le recel de blanchiment, ce qui améliore très sensiblement le dispositif : avis très favorable.

*L'amendement COM-44 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-45 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-46 est très intéressant, car il réaffirme les principes de transparence et de redevabilité des biens mal acquis : avis favorable.

*L'amendement COM-46 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-35 est satisfait par le précédent.

**M. Richard Yung.** – Je le maintiens.

*L'amendement COM-35 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-145 vient compléter les amendements de M. Sueur : avis favorable.

*L'amendement COM-145 est adopté.*

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

### ***Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>***

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Un dispositif relatif aux biens mal acquis figure déjà à l'article 1<sup>er</sup>. L'amendement COM-86 est donc satisfait.

*L'amendement COM-86 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-87 prévoit qu'au moins la moitié du produit de la taxe sur les transactions financières est affectée à l'AFD. Notre amendement prévoit un taux de 60 %. Demande de retrait.

*L'amendement COM-87 est retiré.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'alinéa 143 du cadre de partenariat prévoit déjà une obligation de vigilance. L'amendement COM-89 est donc satisfait. Avis défavorable.

*L'amendement COM-89 n'est pas adopté.*

### ***Article 2***

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L'amendement COM-146 avance du 15 au 1<sup>er</sup> juin de chaque année la date de remise du rapport annuel. Avis favorable.

*L'amendement COM-146 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-104 sous réserve d'une rectification pour le placer dans un autre alinéa.

*L'amendement COM-104, ainsi modifié, est adopté.*

*L'amendement de clarification COM-91 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L'amendement COM-90 est relatif à la comparaison des flux d'aide publique au développement avec les flux financiers privés.

*L'amendement COM-90 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Les amendements COM-100, COM-147 sont satisfaits par notre amendement COM-92 relatif à la répartition de l'aide publique au développement entre prêts et dons. L'amendement COM-101 est également satisfait par notre amendement COM-92.

*L'amendement COM-100 est retiré.*

*L'amendement COM-147 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-92 est adopté.*

*L'amendement COM-101 n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L'amendement COM-102 sur la participation de la France au fonds pour l'agenda sur l'identité juridique de l'ONU est satisfait par l'alinéa 6 du présent article qui prévoit une information sur les contributions aux fonds multilatéraux. Il ne paraît pas opportun de mentionner un fonds en particulier. Avis défavorable.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Des milliers d'enfants sont privés d'identité. Il faut passer des bonnes intentions aux actes et que la France participe au fonds et aux groupes de travail internationaux.

*L'amendement COM-102 n'est pas adopté.*

*Les amendements identiques de clarification rédactionnelle COM-93 et COM-148 sont adoptés, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-94.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Notre amendement COM-95 promeut la coordination dite « 3D » entre acteurs militaires et acteurs de l'aide au développement au Sahel.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est un apport du Sénat.

*L'amendement COM-95 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – En matière de transparence et de traçabilité de l'aide publique au développement, les auteurs de l'amendement COM-103 demandent un rapport sur la stratégie et les résultats, et non un audit : cela risque d'être extrêmement lourd. Demande de retrait.

*L'amendement COM-103 est retiré.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L'amendement COM-96 étend le champ du rapport prévu à l'article 2 bien au-delà du champ de l'aide au développement. Avis défavorable.

*L'amendement COM-96 n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – La question de la compatibilité entre l'aide publique au développement et la diplomatie économique est déjà traitée par le 2°) du présent article. C'est donc un avis défavorable aux amendements COM-97, COM-98 et COM-99. D'une manière générale, nous ne souhaitons pas diluer le contenu du rapport en y insérant toutes sortes de considérations sur des politiques connexes à l'aide publique au développement.

*Les amendements COM-97, COM-98 et COM-99 ne sont pas adoptés.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-149 qui supprime la mention d’un débat annuel au Parlement. Certes, une telle disposition n’est pas indispensable, mais elle a valeur symbolique.

*L’amendement COM-149 n’est pas adopté.*

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

#### **Article additionnel après l’article 2**

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement COM-88 rectifié relatif au rôle de la société civile.

*L’amendement COM-88 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

#### **Article 3**

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Notre amendement COM-105 est relatif aux nouveaux indicateurs de richesse et nous proposons d’avancer la date de remise du rapport au 1<sup>er</sup> juin de chaque année.

*L’amendement COM-105 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel COM-106.*

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

#### **Article 4**

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – La formulation de l’amendement COM-107 n’est pas totalement satisfaisante : elle donne le sentiment qu’il y aurait d’une part, des engagements internationaux qui doivent être respectés et d’autre part, l’Agenda 2030 qui ne serait qu’à « prendre en considération »... Avis défavorable.

*L’amendement COM-107 n’est pas adopté.*

*L’article 4 est adopté sans modification.*

#### **Article 4 bis (nouveau)**

*Les amendements identiques de suppression COM-108 et COM-109 sont adoptés.*

*L’article 4 bis est supprimé.*

#### **Article 5**

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-110 et COM-150 prévoient que le Parlement organise lui-même sa représentation au CNDSI.

*Les amendements COM-110 et COM-150 sont adoptés.*

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

**Article 6**

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Avec notre amendement COM-111, nous prévoyons que les groupements d'intérêt public devront être agréés pour bénéficier de l'envoi de volontaires.

*L'amendement COM-111 est adopté.*

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

**Article 6 bis (nouveau)**

*L'article 6 bis est adopté sans modification.*

**Article 7**

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Notre amendement COM-112 précise les trois missions que l'AFD réalise sous l'autorité de l'État.

*L'amendement COM-112 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Chaque assemblée doit pouvoir désigner ses représentants au conseil d'administration de l'AFD selon ses propres règles. C'est le sens des amendements identiques COM-113 et COM-151.

*Les amendements COM-113 et COM-151 sont adoptés.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-117 qui n'inscrit dans la loi qu'une partie des membres du conseil d'administration de l'AFD. Cela ne nous semble pas souhaitable, hormis le cas particulier des parlementaires pour lesquels c'est obligatoire.

*L'amendement COM-117 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – On peut partager l'objectif de parité posé par l'amendement COM-118, mais cela relève d'autres textes : avis défavorable.

*L'amendement COM-118 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-114 qui instaure une lettre annuelle d'objectifs pour le directeur général de l'AFD apporte une clarification utile : avis favorable.

*L'amendement COM-114 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-115 sur la détention du capital d'Expertise France par l'AFD. Notre commission n'était en effet pas favorable à l'intégration d'Expertise France au sein de l'AFD : inutile d'accélérer le mouvement.

*L'amendement COM-115 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-116 relatif à la participation de membres de la société civile aux conseils d’administration des établissements publics concourant à l’action extérieure de l’État : chaque organisme doit pouvoir avoir un conseil d’administration différent.

*L’amendement COM-116 n’est pas adopté.*

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

### **Article 8**

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-125 relatif à la fusion entre Expertise France et l’AFD, pour les mêmes raisons qu’à l’article 7.

*L’amendement COM-125 n’est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Notre amendement COM-119 est relatif aux missions d’Expertise France : il est indispensable de rappeler que ses missions de service public pourront continuer à être exercées ; Expertise France n’est pas qu’une simple extension de l’AFD.

*L’amendement COM-119 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement COM-122 relatif à l’appui d’Expertise France aux collectivités d’outre-mer. L’amendement COM-126 a le même objet, mais une rédaction moins satisfaisante : demande de retrait.

*L’amendement COM-122 est adopté.*

*L’amendement COM-126 est retiré.*

*Les amendements identiques de clarification rédactionnelle COM-120 et COM-152 sont adoptés.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Demande de retrait de l’amendement COM-123 sur la question de la représentation pluraliste dans les organismes extra-parlementaires : cela est déjà prévu.

*L’amendement COM-123 est retiré.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Notre amendement COM-121 instaure un représentant des collectivités territoriales au sein du conseil d’administration d’Expertise France. L’amendement COM-124 a un objet similaire : il est donc satisfait.

*L’amendement COM-121 est adopté ; l’amendement COM-124 devient sans objet.*

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

### **Article 9**

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L’amendement COM-153 apporte une clarification bienvenue sur les rôles respectifs de la commission indépendante d’évaluation et

du Parlement : la commission évaluera les projets ou groupes de projets de développement, tandis que le Parlement évaluera la politique de développement. Avis favorable.

*L'amendement COM-153 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Notre amendement COM-128 précise la composition de la commission indépendante d'évaluation dont les membres seraient désignés pour trois ans, sur la base d'un mandat renouvelable une fois. Les amendements COM-130, COM-131, COM-132, COM-133 et COM-134 proposent des compositions différentes, donc avis défavorable.

**M. Richard Yung.** – Donnons-nous le temps de travailler à une position commune d'ici à la séance publique. La question de la composition exclusivement parlementaire ou non de cette instance devra être tranchée.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous aurons donc ce débat en séance publique. À titre personnel, je ne suis pas favorable au fait qu'il y ait des parlementaires, mais non à une commission qui ne serait composée que de parlementaires.

*L'amendement COM-128 est adopté ; les amendements COM-130, COM-131, COM-132, COM-133 et COM-134 deviennent sans objet.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Notre amendement COM-127 prévoit que la commission élabore un cadre d'évaluation dans un délai de deux ans.

*L'amendement COM-127 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Il ne semble pas nécessaire d'énumérer tous les critères d'évaluation de la commission indépendante d'évaluation : avis défavorable à l'amendement COM-135.

*L'amendement COM-135 n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Notre amendement COM-129 donne à la commission indépendante d'évaluation un délai de huit mois pour répondre aux demandes émanant du Parlement.

*L'amendement COM-129 est adopté.*

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

#### ***Articles additionnels après l'article 9***

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-136 qui crée un rapporteur spécial à l'aide publique au développement. Les commissions compétentes peuvent déjà nommer des rapporteurs et mener des travaux d'information sur l'aide publique au développement.

*L'amendement COM-136 n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avis défavorable également à l'amendement COM-137 qui crée un office parlementaire d'évaluation de la cohérence des politiques

publiques et de la transparence de l'action française en matière de développement. Les commissions sont déjà dotées de toutes les prérogatives nécessaires.

*L'amendement COM-137 est retiré.*

#### **Article 10**

*L'article 10 est adopté sans modification.*

#### **Articles additionnels après l'article 10**

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-154 qui permet de suivre l'évolution en fonds propres de l'AFD.

*L'amendement COM-154 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-138 rectifié qui instaure une obligation de vigilance, déjà prévue au rapport annexé.

*L'amendement COM-138 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L'amendement COM-139 crée des tribunaux spéciaux pour le devoir de vigilance, qui n'ont qu'un lointain rapport avec l'objet de la présente loi : avis défavorable.

*L'amendement COM-139 n'est pas adopté.*

#### **Article 11**

*L'article 11 est adopté sans modification.*

#### **Article 12 (nouveau)**

*L'amendement rédactionnel COM-140 est adopté.*

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 13 (nouveau)**

*L'article 13 est adopté sans modification.*

#### **Rapport annexé**

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Notre amendement COM-47 est relatif aux priorités de l'aide au développement. Par ailleurs, nous sommes favorables à l'amendement COM-57 sur l'égalité filles-garçons, sous réserve qu'il s'intègre à notre amendement COM-47 sous la forme d'un sous-amendement.

*L'amendement COM-57, ainsi modifié, est adopté.*

*L'amendement COM-47 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-48 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Notre amendement COM-49 est relatif au pilotage des résultats.

*L'amendement COM-49 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Notre amendement COM-50 réécrit l'alinéa 16 afin d'y mentionner la Déclaration universelle des droits de l'homme.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Ce faisant, vous retirez la référence à la convention internationale des droits de l'enfant : je voterai contre cet incompréhensible retour en arrière !

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Nous renvoyons aux « autres instruments internationaux » : il nous a semblé préférable de ne pas lister toutes les conventions, de crainte d'en oublier certaines.

*L'amendement COM-50 est adopté, ainsi que les amendements de clarification rédactionnelle COM-58 et COM-59.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Notre amendement COM-51 rectifié est relatif au dialogue partenarial local. Il précise que les parlementaires représentant les Français établis hors de France sont consultés et qu'une concertation avec les autres bailleurs est menée, afin d'éviter d'éventuelles redondances. L'amendement COM-82 qui apporte des précisions sur le conseil de développement est en partie satisfait par notre propre amendement. De même, l'amendement COM-60 qui traite du dialogue partenarial est également partiellement satisfait par notre amendement – à l'exception toutefois de la question des délégués consulaires.

**M. Richard Yung.** – Le rôle des délégués consulaires est limité aux élections sénatoriales : pourquoi les réintroduire ici ?

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Bonne question. Je vous propose de rectifier notre amendement COM-51 pour prendre en compte votre suggestion.

*L'amendement COM-51, ainsi modifié, est adopté.*

*L'amendement COM-82 est retiré.*

*L'amendement COM-60 devient sans objet.*

*L'amendement rédactionnel COM-61 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement COM-73 : le ciblage de l'aide programmable sur les pays prioritaires que nous avons adopté à l'article 1<sup>er</sup> me semble plus pertinent.

*L'amendement COM-73 est retiré.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Les critères que nous avons proposés concernant la répartition entre dons et aide programmable à destination des pays prioritaires devraient justement permettre de faire peu à peu apparaître les pays les plus pauvres dans la liste des premiers bénéficiaires de notre aide. Avis défavorable à l'amendement COM-74.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Un seul pays prioritaire apparaît dans la liste des dix pays les plus aidés par la France !

*L'amendement COM-74 n'est pas adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-75 apporte une précision utile sur la recherche en santé : avis très favorable.

*L'amendement COM-75 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Avis favorable également à l'amendement COM-62 qui clarifie utilement la notion d'adaptation, en reprenant la définition qu'en donne le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

*L'amendement COM-62 est adopté, ainsi que l'amendement de clarification rédactionnelle COM-63.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – L'amendement COM-64 apporte une précision utile quant à la protection des militants syndicaux : avis favorable.

*L'amendement COM-64 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – La contribution de la France au fonds pour l'enregistrement des naissances sera utile sur ce sujet important : avis favorable à l'amendement COM-77.

*L'amendement COM-77 est adopté.*

**M. Rachid Temal, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-78 sur la promotion de la santé comme bien public mondial.

*L'amendement COM-78 est adopté, ainsi que l'amendement de clarification rédactionnelle COM-65.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-76 qui propose un ciblage de nos dons sur la santé mondiale. Il est nécessaire de conserver une certaine souplesse. Il reviendra au conseil de développement d'orienter localement l'aide vers tel ou tel secteur.

*L'amendement COM-76 n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-79 rectifié qui prévoit que la France promeut la signature d'un traité international sur la préparation et la riposte aux pandémies.

*L'amendement COM-79 rectifié est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – L'amendement COM-80 traite d'un sujet qui n'est pas directement lié à l'aide publique au développement : avis défavorable.

*L'amendement COM-80 n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *Avis favorable à l'amendement COM-66 relatif au protocole de Cartagena, sous réserve d'une rectification.*

*L'amendement COM-66, ainsi modifié, est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *Avis défavorable à l'amendement COM-71 rectifié relatif aux semences génétiquement modifiées.*

*L'amendement COM-71 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *Même avis concernant l'amendement COM-72 rectifié sur la mutagenèse ciblée. Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) travaille actuellement sur les nouvelles techniques génomiques.*

*L'amendement COM-72 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *Avis favorable aux amendements identiques COM-56 et COM-85 sur la comptabilisation des biens mal acquis.*

*Les amendements COM-56 et COM-85 sont adoptés.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *Mon amendement COM-52 renforce le pilotage par le ministre chargé du développement. L'amendement COM-81 a le même objet : il sera donc satisfait par l'adoption de notre amendement.*

*L'amendement COM-81 est retiré.*

*L'amendement COM-52 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *L'action de l'AFD est évaluée à l'aune de plus d'une centaine d'objectifs. Notre amendement COM-53 met en cohérence ces objectifs – et les indicateurs qui lui sont associés – au sein du seul contrat d'objectifs et de moyens. L'atteinte de ces objectifs sera appréciée annuellement par le biais d'une revue stratégique réalisée par les ministres chargés du développement et des finances.*

*L'amendement COM-53 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *Avis favorable aux amendements identiques COM-83 et COM-84 sur la composition du conseil local de développement. L'amendement COM-67 serait partiellement satisfait par ces deux amendements ; mais il retire aussi la mention des élus locaux et des délégués consulaires. Avis favorable sous réserve de sa rectification.*

*Les amendements COM-83 et COM-84 sont adoptés.*

*L'amendement COM-67, ainsi modifié, est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *L'amendement COM-70 sur la subsidiarité dans l'adoption des projets de l'AFD ne relève pas de la loi. Nous pourrions néanmoins avoir cette discussion sur la gouvernance de l'AFD avec le ministre en séance. Avis défavorable.*

*L'amendement COM-70 n'est pas adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *Notre amendement COM-54 ajoute l'opérateur France Volontaires à la liste des opérateurs de l'État contribuant à l'aide publique au développement.*

*L'amendement COM-54 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *Notre amendement COM-55 précise que l'augmentation des moyens de l'aide publique au développement devra permettre de développer le volontariat international, afin que l'offre de missions corresponde à la demande croissante d'engagement.*

*L'amendement COM-55 est adopté.*

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – *L'amendement COM-68 apporte une précision utile sur les fonds européens : avis favorable.*

*L'amendement COM-68 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-156 ; l'amendement COM-155 devient sans objet.*

*L'amendement rédactionnel COM-69 est adopté.*

*Le rapport annexé est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La réunion est close à 11 h 5.*

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 14 avril 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Proposition de loi pour la prévention en santé au travail - Audition de MM. Richard Abadie, directeur de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), Stéphane Pimbert, directeur général de l'institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), du Pr Gérard Lasfargues, conseiller scientifique auprès du directeur général et M. Henri Bastos, directeur adjoint de l'évaluation des risques, volet santé-travail de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et de M. Sébastien Denys, directeur santé-environnement-travail de Santé publique France (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

### **Communication sur le bilan annuel de l'application des lois**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Chaque année, les présidents des commissions permanentes procèdent à un bilan de l'application des lois relevant de leur compétence au 31 mars, six mois après la fin de la session précédente.

Ces informations font ensuite l'objet d'un rapport de synthèse présenté en conférence des Présidents, puis en séance publique. Cette année, le débat avec le Gouvernement est prévu au cours de la première semaine de juin.

Ce bilan est réalisé à partir du suivi permanent, par chaque commission, des textes réglementaires relevant de son domaine de compétences. Il est principalement statistique, mais comprend aussi des éléments qualitatifs sur la conformité des textes d'application à l'intention du législateur ou sur les raisons des retards constatés.

Le bilan annuel que je vous présente aujourd'hui porte sur les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2019 et le 30 septembre 2020. Il intègre les mesures d'application publiées jusqu'au 31 mars 2021.

Cette borne de six mois correspond à l'objectif retenu par une circulaire du 29 février 2008 pour le délai d'édition des mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois.

Il s'agit parfois d'un exercice teinté d'une certaine étrangeté dans la mesure où il s'agit de demander des comptes au Gouvernement sur l'application de mesures que le Sénat n'a pas votées ou, par exemple, de déplorer le retard de la remise de rapports qu'il n'a pas demandés. C'est pourquoi je vous invite à relativiser le seul volet statistique de cet exercice qui ne dit au fond que peu de choses.

Vous serez par ailleurs destinataires d'une note détaillée texte par texte, destinée au rapport d'ensemble qui sera publié au mois de juin. Je me bornerai donc aujourd'hui, au-delà de quelques chiffres, à vous faire part des principaux constats sous un angle plus qualitatif.

Durant l'année parlementaire 2019-2020, le Parlement a adopté définitivement sept lois examinées au fond par notre commission des affaires sociales, auxquelles s'ajoute un texte examiné pour avis avec délégation au fond.

Trois de ces lois étaient issues d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale : la proposition de loi visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant, la proposition de loi permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de covid-19, et la proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer. Trois étaient issues d'un projet gouvernemental : le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 et le projet de loi et le projet de loi organique sur la dette sociale et l'autonomie. Une était issue d'une proposition de loi du Sénat : la proposition de loi visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap.

Sur sept lois examinées au fond par notre commission, une était d'application directe (le PJLO) et six appelaient un total de 165 mesures réglementaires d'application, dont 142 pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Au total, 79 mesures avaient été prises au 31 mars 2021, soit un taux de 48 %, contre 64 % les deux années précédentes.

À la différence des années précédentes où la loi de financement de la sécurité sociale est vite et bien appliquée, en général à plus de 90 % et 94 % l'an dernier, le taux de mise en application au 31 mars dernier est de 46 %.

Le fil conducteur que j'ai choisi pour cette communication est celui de la difficulté du Gouvernement à gérer le temps, et en particulier le temps parlementaire, ressource particulièrement précieuse en ces temps de crise sanitaire.

L'exemple le plus caricatural est certainement la loi du 30 juillet 2020 permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de covid-19 devenue caduque avant même d'avoir reçu le décret d'application nécessaire après avoir, pourtant, fait l'objet d'une procédure accélérée. Nous avons émis des doutes à la fois sur l'opportunité de ce texte et son adéquation aux besoins des soignants, mais aussi sur son caractère opérationnel que notre rapporteur, Frédérique Puissat, s'était pourtant efforcée d'améliorer.

Autre exemple parmi les textes promulgués au cours de la période considérée, la loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer, examinée en première lecture au Sénat en février 2017 dans des circonstances qu'il n'est pas nécessaire de rappeler puis en deuxième lecture en juin 2020, soit trois ans après. Le Sénat a été « sommé » de faire un vote conforme sur ce texte afin de permettre une application anticipée en 2021 ce que la lettre du texte rend difficilement possible. À ce jour, aucun décret d'application n'a été pris en raison des difficultés techniques rencontrées en particulier dans les outre-mer. Le ministre, que j'ai interrogé à ce sujet, conserve l'objectif d'une application en 2021, mais nous sommes déjà mi-avril...

La loi du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap, issue des travaux de nos collègues Alain Milon et Philippe Mouiller, n'est pas davantage applicable alors que les textes d'application étaient attendus pour décembre 2020.

Un autre exemple de précipitation manifeste : la création de la cinquième branche de la sécurité sociale, saluée avec la plus grande solennité comme « historique » lors de sa création par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, mais qui n'a connu qu'un début de mise en œuvre très limitée au sein du PLFSS 2021 alors que la loi Grand âge et autonomie semble renvoyée aux calendes grecques.

Il ne s'agit pas, sur ce sujet, d'un décret d'application qui n'aurait pas été pris, mais de la redéfinition tout entière d'une politique publique qui n'a pas été au rendez-vous des espoirs portés par le texte.

Quand le Gouvernement applique les textes, il prend parfois certaines libertés avec l'autorisation parlementaire qui lui est donnée.

C'est ainsi que l'autorisation des transferts de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) pour les années 2020 et 2021, prévue par ce même texte sur la dette sociale et autonomie, a été dépassée de 174 millions d'euros, sans que le Gouvernement juge nécessaire de demander une nouvelle autorisation en PLFSS pour 2021.

Le rapporteur général a déjà eu l'occasion de souligner les conséquences du transfert de l'État à l'assurance maladie du financement de l'agence nationale de santé publique dite « Santé publique France » opéré en PLFSS pour 2020. La dotation à Santé publique France, fixée à 150 millions d'euros par un arrêté du 11 mars 2020, a été portée à 4,8 milliards d'euros trois mois plus tard, par un arrêté du 8 juin 2020.

Cette augmentation est juridiquement possible dans la mesure où le formalisme qui s'attache aux dépenses de l'assurance maladie n'est pas le même que celui du budget de l'État. Elle est politiquement plus discutable, le Gouvernement n'ayant pas souhaité revenir devant le Parlement malgré le dérapage manifeste des comptes sociaux. Plus grave : la dotation à Santé publique France a donné lieu à une « rebudgétisation » de 700 millions d'euros *via* un transfert de l'agence à la mission « Santé » du budget de l'État. Or cette somme n'a pas fait l'objet de l'autorisation de dépenser nécessaire aux dépenses de l'État. Nous verrons ce que la Cour des comptes dira de ce procédé sur lequel nous aurons l'occasion de l'interroger.

Ce précédent a conduit le rapporteur général à préconiser, dans le cadre de la proposition de loi organique qu'il a déposée, la mise en place de crédits limitatifs au sein du PLFSS pour les dépenses qui ne relèvent pas des assurances sociales. Ces crédits limitatifs pourraient s'appliquer au financement des agences sanitaires par l'assurance maladie, tout dépassement devant conduire à revenir devant le Parlement.

L'article 51 de la LFSS pour 2021 a repoussé l'entrée en vigueur de plusieurs des réformes prévues l'année précédente : la réforme du financement des hôpitaux de proximité, de la psychiatrie ou encore des urgences ou du ticket modérateur à l'hôpital a ainsi été différée.

Parmi les textes promulgués au cours des sessions antérieures, j'évoquerai la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, promulguée au cours de la

session précédente et qui appelait 71 mesures d'application dont seul un tiers avaient été pris l'an dernier à pareille époque.

Pour ce texte qui comportait, comme la commission l'avait regretté, un grand nombre d'habilitations du Gouvernement à légiférer par ordonnance, seules trois des onze ordonnances prévues ont été publiées, portant sur les carrières hospitalières, les GHT et les conditions de certification des logiciels en vue de la généralisation par étapes de la prescription électronique.

Certains délais d'habilitation ont été prolongés par les textes relatifs à l'urgence sanitaire ; c'est le cas des deux ordonnances relatives à la procédure de certification des professionnels de santé (article 5) et d'une ordonnance de l'article 64.

Le Gouvernement a également prolongé de 4 mois d'ici à mai 2021 par l'article 14 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 les délais d'habilitation sur les modalités d'organisation et de gouvernance des hôpitaux de proximité (article 35) dont la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a précisé sans attendre les conditions de financement ; la réforme du régime des autorisations sanitaires (article 36) ; l'identification et l'authentification des usagers du système de santé pour accompagner le développement des usages numériques en santé (article 49) ; l'organisation et fonctionnement des agences régionales de santé (ARS), par des mutualisations de leurs actions, en allégeant des procédures et formalités pour prendre en compte des caractéristiques de certains territoires (article 64).

Nous atteignons ainsi des délais d'habilitation de 22 mois, ce qui pour un dispositif censé pallier les supposées lenteurs du Parlement n'a clairement pas atteint sa cible, M. Véran s'est engagé à venir devant notre commission présenter ces différentes ordonnances.

L'application des dispositions inscrites « en dur » dans le texte a progressé depuis l'an dernier, mais reste très partielle.

Pour le volet relatif aux études de médecine, la partie relative aux épreuves classantes nationales n'a pas encore été mise en œuvre.

La réforme du premier cycle des études médicales, mise en œuvre par un décret du 4 novembre 2019, est en revanche à inscrire au catalogue des ambitions déçues, au moins pour cette première année de transition entre l'ancien et le nouveau système. La volonté de ménager les chances des doublants de la première année commune aux études de santé (Paces) ne s'est en effet pas accompagnée de l'augmentation nécessaire des capacités d'accueil pour les étudiants issus des Parcours accès santé spécifique (PASS) et des licences avec option accès santé. Les capacités disponibles, définies université par université ont été communiquées tardivement et de manière peu transparente, ce qui a conduit à des inquiétudes décuplées en ces temps de crise sanitaire. Nous sommes nombreux à avoir interpellé la ministre de l'enseignement supérieur à ce sujet et il semble que la réforme ait manqué un objectif que nous avons pourtant soutenu, de mettre fin au gâchis de l'échec programmé d'excellents élèves ayant choisi un métier de vocation, et dont nous avons collectivement un besoin criant.

Pour le reste du texte, son application a souffert de la crise sanitaire et nous devons à nouveau nous tourner vers le Gouvernement pour disposer d'un nouvel échéancier d'application du texte.

Sur le front des demandes de rapports au Parlement, la situation est tout à fait comparable aux années précédentes. Les sept lois promulguées contenaient 18 demandes de rapport, dont un seul a été remis, relatif à la création de la branche autonomie, dit rapport Vachey, dont nous avons entendu l'auteur en commission. Aucun des 15 rapports demandés dans le cadre du PLFSS n'a ainsi été remis. Je ne ferai pas de reproche au Gouvernement à ce sujet puisqu'il s'agit par construction de demandes que notre commission n'a pas approuvées. Ce chiffre, comparable à celui de l'an dernier (1 sur 21) me paraît conforter notre position de principe sur les demandes de rapport. Si notre commission souhaite un rapport, il faut qu'elle examine si il répond à un besoin politique impérieux, mais aussi si elle dispose à la fois de la volonté, du temps et des ressources pour le réaliser elle-même.

Voici, mes chers collègues, les principaux enseignements pouvant être tirés de ce bilan annuel. Reste à examiner comment ces réformes sont effectivement mises en œuvre sur le terrain. C'est tout le sens de nos missions d'évaluation et de contrôle.

**Proposition de loi d'expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) - Examen des amendements au texte de la commission**

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons désormais les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi d'expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

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

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 2 rectifié vise à ouvrir le dispositif à tout bénéficiaire du RSA dans la limite d'un nombre fixé par arrêté. Avis défavorable. La condition d'ancienneté dans le RSA vise à cibler un public qui, tout en restant sensible à une incitation monétaire, présente des difficultés avérées pour accéder à l'emploi. Les statistiques montrent clairement qu'il est plus difficile de sortir des minima sociaux après un an de RSA. Au total, plus des trois quarts des bénéficiaires du RSA non majoré ont au moins un an d'ancienneté dans le RSA.

En outre, supprimer toute condition d'ancienneté peut être une source d'effets d'aubaine et risque paradoxalement d'encourager pour certains l'entrée dans le RSA. On peut se demander, en effet, si les personnes les plus proches de l'employabilité ont besoin d'un tel dispositif. Enfin, il ne me semble pas opportun que le Gouvernement fixe *a priori* le nombre de bénéficiaires.

**M. René-Paul Savary.** – Dans le cadre de l'expérimentation, le Gouvernement donnera un agrément aux départements pour un nombre donné de bénéficiaires et en fonction de certaines règles, comme l'éloignement de l'emploi. Or, celui-ci n'est pas fonction du temps passé au RSA. C'est pour cela qu'il faut accepter des bénéficiaires de plus ou moins longue durée, en milieu rural comme en milieu urbain. Si l'on veut pouvoir élargir l'expérimentation et l'évaluer, il faut viser différentes régions et différents profils.

**M. Philippe Mouiller.** – Nous cherchons à créer un outil à destination de ceux qui sont le plus en difficulté. Est-il de faire opportun des classements en la matière ? Il me semble que nous devons agir dès que nous pouvons apporter une aide. Ne fixons pas de limites *a priori* et laissons la liberté à chaque département de préciser le périmètre en fonction de la situation sur le terrain.

**Mme Monique Lubin.** – J'ai déposé un amendement similaire, mais il a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution ...

**M. René-Paul Savary.** – J'ai échappé à l'article 40 en contingentant le nombre de bénéficiaires, ce qui permet d'élargir le public sans modifier l'enveloppe budgétaire. Le dispositif doit être souple si l'on veut pouvoir donner sa chance à toute personne qui pourrait en profiter.

**Mme Monique Lubin.** – Une personne au RSA est déjà dans une situation d'éloignement du marché du travail depuis plusieurs années, car cela signifie qu'elle a déjà épuisé ses droits au chômage.

**Mme Frédérique Puissat.** – Je comprends l’argumentation du rapporteur qui reprend la position des élus de l’Allier. Pour autant, pourquoi interdire aux départements qui participeront à l’expérimentation de définir leurs propres règles dans le cadre de leur programme départemental d’insertion vers l’emploi (PDIE) ?

**M. Olivier Henno.** – Je partage la position des auteurs de l’amendement : l’enjeu, c’est de sortir le plus rapidement possible les personnes de la précarité, y compris celles qui viennent d’entrer dans le RSA. L’expérimentation permettra de mesurer l’intérêt du dispositif en fonction des profils et de l’ancienneté dans le RSA.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Pour que l’expérimentation soit probante, il convient de ne pas fixer des règles trop contraignantes. Le dispositif doit rester souple et adaptable. C’est lors de l’évaluation que l’on pourra apprécier s’il est nécessaire de prévoir des règles plus précises.

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – J’entends vos arguments, mais cette proposition de loi vise, avant tout, les personnes le plus éloignées de l’emploi. Je crains aussi qu’en supprimant toute condition d’ancienneté dans le RSA, on ne crée un effet d’aubaine.

**M. Olivier Henno.** – Il s’agit de lever l’un des freins au retour sur le marché du travail, qui est le risque de ne pas retrouver le RSA si l’emploi s’abrège trop rapidement. De plus, une segmentation selon la durée ne me semble pas très pertinente.

**M. Laurent Burgoa.** – Cette proposition de loi répond à une demande du terrain. Il convient donc de laisser le plus de latitude possible aux départements qui mettront en œuvre l’expérimentation.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Qui dit expérimentation, dit possibilité d’expérimenter différents dispositifs ! Si l’on multiplie les barrières, on prive l’expérience de son utilité.

**Mme Véronique Guillotin.** – Je suis plutôt favorable à l’idée de laisser tous les bénéficiaires du RSA, sans condition de durée, pouvoir bénéficier de l’expérimentation. Ceux qui touchent le RSA ont connu des années de chômage auparavant. Je ne comprends pas l’argument selon lequel il y aurait un effet d’aubaine.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Comme pour toute expérimentation, il semble pertinent d’alléger les carcans administratifs et normatifs. Toutefois, lorsque nous avons voté l’expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », celle-ci s’adressait à un public bien ciblé. Chaque département dispose en fait d’un arsenal d’outils. En Mayenne, ceux qui entrent dans le RSA peuvent bénéficier de l’accompagnement du service départemental d’insertion, en lien avec Pôle emploi. L’expérimentation proposée est un outil supplémentaire, à destination d’un certain public.

**Mme Annick Jacquemet.** – Si l’on veut pouvoir tirer des enseignements de l’expérimentation par la suite, il convient de ne pas multiplier les restrictions. Nous pourrions ainsi évaluer les résultats en fonction du profil de ceux qui en auront bénéficié.

**Mme Pascale Gruny.** – J’ai cosigné cet amendement. On parle des bénéficiaires du RSA, mais il ne faut pas oublier les entreprises qui vont les embaucher. Or plus les personnes sont éloignées de l’emploi, plus les difficultés qu’elles rencontrent en entreprise

sont élevées. C'est pourquoi il est pertinent de favoriser le retour en entreprise le plus vite possible.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Le groupe CRCE ne votera pas cette proposition de loi qui constitue une énième expérimentation. Les expérimentations s'enchaînent, mais elles ne sont jamais évaluées ! Lorsque quelqu'un entre au RSA, il a déjà souvent épuisé ses droits au chômage. De plus, le texte est muet sur l'accompagnement et la formation, alors que les besoins sont considérables.

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – Ce n'est pas vrai.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Et ce n'est pas un CDD d'un an qui permettra de sortir les bénéficiaires du dispositif de la précarité !

**M. Martin Lévrier.** – Je comprends l'analyse de Mme Gruny, mais suivrai l'avis de notre rapporteur : cette proposition de loi vise les personnes les plus éloignées de l'emploi. Le marché du travail est régi par la loi de l'offre et la demande. Si on ouvre le dispositif à tous les bénéficiaires du RSA, les employeurs privilégieront naturellement ceux qui sont le moins éloignés de l'emploi.

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – Cette proposition de loi prévoit un accompagnement et une formation. Ainsi l'Allier a détaché trois fonctionnaires auprès de Pôle emploi pour accompagner les bénéficiaires pendant la durée de leur contrat. Cet amendement ne remet pas en cause la proposition de loi, mais, je le répète, supprimer toute condition d'ancienneté pourrait créer des effets d'aubaine et risque d'encourager certains à entrer dans le RSA.

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

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 14 vise à conditionner le dispositif à la signature d'un contrat d'engagements réciproques (CER). La rédaction de cet amendement est problématique, car, en se référant au CER de l'article L. 262-35 du code de l'action sociale et des familles, elle exclut les bénéficiaires du RSA suivis par Pôle emploi, qui peuvent représenter, comme c'est le cas dans l'Allier, la majorité des bénéficiaires du RSA. Le CER ne concerne, en effet, que les bénéficiaires du RSA qui sont orientés vers un organisme participant au service public de l'emploi autre que Pôle emploi. Les allocataires orientés vers Pôle emploi concluent, pour leur part, un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

Par ailleurs, même si l'on peut déplorer que le taux de contractualisation soit trop faible, la conclusion du CER est déjà obligatoire pour les personnes concernées et le fait de l'écrire deux fois dans la loi au lieu d'une n'est pas de nature à améliorer la situation. Avis défavorable.

**Mme Monique Lubin.** – Lorsque l'on demande à une personne de signer un CER, c'est pour s'assurer que celle-ci s'engage. Mais signer un contrat de travail constitue déjà un engagement ! Cet amendement semble inutile.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Il conviendrait de revoir sa rédaction.

**Mme Annick Jacquemet.** – Le CER est théoriquement obligatoire, mais peu sont signés dans la réalité, puisque seuls 52 % des bénéficiaires du RSA signent un CER en moyenne. Ce contrat témoigne pourtant de la détermination de la personne.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le problème est que la loi n'est pas appliquée. Cela pose la question des contrôles. Mais ce n'est pas en l'inscrivant à nouveau dans la loi que cette disposition elle sera mieux appliquée !

**M. René-Paul Savary.** – En effet ! En revanche, la commission Solidarité et affaires sociales de l'Association des départements de France (ADF) pourrait se saisir de ce sujet. C'est aussi une question de volonté !

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14.*

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 5 prévoit une obligation de tutorat pour les bénéficiaires dans les entreprises de plus de 50 salariés. L'accompagnement dans l'emploi est une condition de réussite du dispositif. Dans le cadre d'une démarche d'insertion, le tutorat est un outil pertinent pour accueillir et guider les bénéficiaires dans l'entreprise. En revanche, l'amendement s'impute mal dans le texte et sa rédaction devrait être précisée. Avis favorable sous réserve de rectification.

*La commission émet un avis favorable sous réserve d'une rectification à l'amendement n° 5.*

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 12 ouvre le bénéfice du dispositif à des CDD de toute durée, en excluant les CDI. Le dispositif cible, à dessein, des personnes engagées dans le cadre d'un CDD d'un an ou d'un CDI pour bien le distinguer de ceux qui concernent les travailleurs saisonniers. Il s'agit, dans le cadre de cette expérimentation, d'encourager une inscription dans l'emploi durable avec le soutien des entreprises, non de donner une prime aux contrats courts. Dans l'Allier, de nombreux employeurs se sont montrés intéressés par ce dispositif et prêts à jouer le jeu. Avis défavorable.

**Mme Monique Lubin.** – Il me semble qu'en envisageant directement un CDD d'un an pour une personne très éloignée de l'emploi, on rend le dispositif inopérant. En général, dans les départements qui ont mis en place un parcours similaire de retour vers l'emploi, on commence par un contrat d'emploi saisonnier afin que les bénéficiaires puissent se réhabituer au monde du travail.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.*

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 6 rectifié vise à limiter à six mois la durée du cumul entre RSA et revenus professionnels, ainsi que la durée de la suspension de la prime d'activité. Je rappelle que le droit actuel permet un cumul pendant les trois premiers mois des revenus professionnels avec le RSA. Cet amendement ne permet de prolonger que de trois mois cette possibilité de cumul. Je suis personnellement favorable à une durée de douze mois, mais, dans un esprit de compromis, je propose un avis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 15 de M. Malhuret, qui porte à neuf mois la durée du cumul du RSA et des revenus professionnels.

**Mme Monique Lubin.** – On crée une distorsion dans les entreprises entre ceux qui toucheront leur salaire, et ceux qui toucheront en plus un complément de RSA !

**Mme Pascale Gruny.** – Ce sera limité dans le temps.

*La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 15.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6 rectifié, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 15.*

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 3, qui vise à faire participer l'État au dispositif en rétablissant le versement de la prime d'activité, soulève des difficultés importantes qui compromettent toute l'économie du texte.

D'abord, cette proposition de loi vise précisément à permettre la compensation par l'État du coût du dispositif. Or, passer par la prime d'activité ne garantit pas un taux de prise en charge plus important par l'État : le montant de la prime d'activité représente, pour une personne seule au niveau de rémunération visé par l'expérimentation, environ trois cinquièmes de celui du RSA, alors que la compensation du coût du RSA par l'État atteint environ 70 %. Ensuite, ce procédé complique considérablement le dispositif et nuit à sa lisibilité.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – On risque aussi de dénaturer l'expérimentation.

**M. René-Paul Savary.** – L'objectif est de garantir la participation financière de l'État. Mais dans la mesure où mon amendement n° 2 rectifié a reçu un avis favorable, je suis prêt à retirer cet amendement en séance. Le contingentement du nombre de bénéficiaires entraînera, en effet, mécaniquement la nécessité de se mettre d'accord avec l'État sur une compensation du RSA.

**M. Philippe Mouiller.** – J'ai cosigné cet amendement, mais je me range aux arguments de notre rapporteur.

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

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 8 rectifié vise à supprimer la dérogation à la durée hebdomadaire minimale du travail à temps partiel, introduite la semaine dernière en commission, qui permettrait aux bénéficiaires de l'expérimentation de conclure des contrats de quinze heures minimum. Supprimer cette dérogation conduirait à réintroduire les distorsions que nous avons voulu éviter et à placer le bénéficiaire dans une plus grande insécurité. En effet, pour une personne éloignée de l'emploi, une durée de vingt-quatre heures hebdomadaire peut être, dans un premier temps, une marche trop difficile à franchir. De plus, si l'on veut que l'employeur puisse accompagner au mieux ce nouveau salarié qui a été longtemps éloigné de l'emploi, il est préférable que sa durée du travail ne soit pas trop importante. À partir du dixième mois, si le salarié veut conserver le même salaire, il devra travailler davantage. Avis défavorable pour toutes ces raisons, ainsi qu'à l'amendement n° 13.

**Mme Monique Lubin.** – Je suis opposé à tout retour en arrière. La loi prévoit une durée de travail hebdomadaire minimale de vingt-quatre heures. Attention à ne pas créer des sous-contrats pour des sous-employés ! Si l'on veut s'occuper de ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi, il existe déjà une série de dispositifs, notamment *via* les associations intermédiaires, qui permettent un retour vers l'emploi avec des contrats d'une durée hebdomadaire inférieure à vingt-quatre heures. Cela existe donc déjà.

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – Dans les contrats d’insertion, en effet.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je ne suis guère favorable aux vingt-quatre heures hebdomadaires. Il faut davantage de souplesse dans les temps partiels : des personnes en grande difficulté, dans un contexte psychosocial difficile, peuvent avoir du mal à accomplir même un mi-temps.

**M. René-Paul Savary.** – Mon amendement n° 4 vise à limiter à six mois la période de travail où la durée hebdomadaire est de quinze heures. De la sorte, on crée un palier avant de passer à vingt-quatre heures.

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – J’y suis favorable sous réserve de porter cette période à neuf mois, pour l’aligner sur la période où le cumul entre le RSA et les revenus d’activité est possible.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 8 rectifié, ainsi qu’à l’amendement n° 13. La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 4, sous réserve d’une rectification.*

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L’amendement n° 9 rectifié vise à faire en sorte que, sur décision du président du conseil départemental, la rupture du contrat de travail à l’initiative du bénéficiaire puisse entraîner la suspension du RSA. Mais une telle mesure, introduite sans plus de garanties, pourrait avoir pour effet de plonger dans une situation de grande pauvreté des personnes déjà fragiles. Or, cette expérimentation doit être pour ces personnes une opportunité et non leur faire courir des risques supplémentaires. De plus, en cas de manquement des allocataires à leurs engagements, le conseil départemental dispose déjà de possibilités de sanctions, incluant la suspension du RSA, sans qu’il soit nécessaire d’en rajouter. Avis défavorable.

**Mme Pascale Gruny.** – En tant que présidente d’une unité territoriale d’action sociale (UTAS), je constate que, tous les mois, nous sommes obligés de procéder à des radiations et à des suspensions, car les contrats ne sont pas respectés. Avec cette expérimentation, un bénéficiaire du RSA qui reprendra une activité cumulera le RSA et son salaire, et pourra mettre de côté de l’argent. Dans l’Aisne, beaucoup de salariés ont de petits revenus et ne supportent plus ces écarts. Il faut, d’une manière ou d’une autre, prévoir une sanction au cas un bénéficiaire déciderait d’arrêter de son initiative.

**M. Philippe Mouiller.** – Chaque situation est particulière. Je rappelle toutefois que nous examinons un dispositif qui vise à permettre le retour à l’emploi. N’allons pas trop loin. La rupture du contrat peut être le fait de la personne employée, mais aussi du contexte, de l’employeur, *etc.* On ne peut suspendre une épée de Damoclès uniquement sur la tête de certains : la peur de la sanction risque de dissuader des personnes susceptibles d’être intéressées de s’engager dans cette démarche, même si on a tous en tête des abus et que des sanctions peuvent être utiles.

**M. René-Paul Savary.** – J’ai cosigné cet amendement, mais je partage l’avis de notre rapporteur. On ne peut pas supprimer directement le RSA, il faut procéder par différentes phases. Il est vrai que le dispositif doit reposer sur l’équilibre entre les droits et les devoirs, entre la carotte et le bâton. Le cumul de rémunération est incitatif et il faut trouver des mécanismes de sanction par ailleurs, mais pas la suppression du RSA, car on risque de mettre les personnes en difficulté.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je ne suis pas favorable à cet amendement. On crée une expérimentation, ne multiplions pas les sanctions d'emblée.

**Mme Monique Lubin.** – Cet amendement est punitif. J'ai aussi présidé une commission RSA. On ne doit pas considérer *a priori* que l'on a affaire à des tricheurs ou à des personnes qui s'engagent dans le dispositif pour mettre de l'argent de côté ! Et si le contrat de travail n'est pas respecté, il est rompu, cela suffit !

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

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 10 rectifié a pour objet d'appliquer une sorte de clause de dédit-formation au dispositif expérimental en obligeant les bénéficiaires à rester au moins deux ans dans l'entreprise. Avis défavorable. Afin que le dispositif de l'expérimentation soit le plus incitatif possible pour les entreprises, le choix a été fait de n'imposer qu'un minimum de contraintes et de charges à l'employeur. Dans la mesure où celui-ci n'a pas d'obligation d'investir dans des formations coûteuses, il ne saurait être imposé au salarié qui aurait l'opportunité de travailler dans de meilleures conditions ailleurs de rester dans l'entreprise au-delà de la durée de l'expérimentation. En portant atteinte à la liberté contractuelle, cet amendement comporte par ailleurs un risque d'inconstitutionnalité.

**Mme Pascale Gruny.** – Les clauses de dédit-formation existent déjà. Je souhaite, comme vous, trouver le moyen de ramener des personnes vers l'emploi. Toutefois, il faut aussi se placer du point de vue des entreprises : former des gens prend du temps. S'il est compréhensible qu'une personne, après avoir été formée, souhaite partir si elle a trouvé une meilleure opportunité ailleurs, encore faut-il qu'elle négocie avec son employeur et ne parte pas sans préavis. Il ne s'agit pas d'imposer à la personne de rester ou de la pénaliser financièrement. Simplement, il faut une concertation. C'est une question d'équilibre entre les droits et les devoirs.

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – Je comprends vos réticences, mais il me semble que l'on s'éloigne de l'esprit de l'expérimentation.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10 rectifié.*

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 1 rectifié tend à ce que les personnes bénéficiant de l'expérimentation soient accompagnées pendant une durée de trois mois par un tiers extérieur à l'entreprise missionné par le département volontaire. La question de l'accompagnement est cruciale. Cependant, cet amendement pose plus de questions qu'il n'en résout, car l'objet de la proposition de loi est bien de maintenir la possibilité d'un accompagnement, non pas pendant trois mois, mais pendant toute la durée du maintien du RSA. J'estime que les départements volontaires devront s'y engager. En outre, l'amendement ne définit pas la nature de ce « tiers extérieur » et ne précise pas les modalités de ce dispositif d'accompagnement, s'il doit s'ajouter aux dispositifs déjà existants. Je vous propose donc de retirer cet amendement. Sinon, je propose un avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**TABLEAU DES AVIS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active</b>			
M. SAVARY	2 rect.	Ouverture à tout bénéficiaire du RSA dans la limite d'un nombre fixé par arrêté	<b>Favorable</b>
Mme JACQUEMET	14 rect.	Condition de signature d'un contrat d'engagements réciproques	<b>Défavorable</b>
M. SAVARY	5	Obligation de tutorat dans les entreprises de plus de 50 salariés	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme LUBIN	12	Ouverture du dispositif à des CDD de toute durée	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	6 rect.	Limitation à 6 mois de la durée du cumul du RSA et de revenus professionnels	<b>Favorable</b>
M. MALHURET	15	Limitation à 9 mois de la durée du cumul du RSA et de revenus professionnels	<b>Favorable</b>
M. SAVARY	3	Versement de la prime d'activité en déduction du RSA	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	8 rect.	Suppression de la dérogation à la durée hebdomadaire de travail	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	13	Suppression de la dérogation à la durée hebdomadaire de travail	<b>Défavorable</b>
M. SAVARY	4	Limitation de la durée hebdomadaire dérogatoire de 15 heures	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme GRUNY	9 rect.	Suspension du RSA en cas de rupture du contrat de travail à l'initiative du salarié	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	10 rect.	Engagement du bénéficiaire à rester dans l'entreprise pendant 2 ans	<b>Défavorable</b>

**Désignation de rapporteurs**

*La commission désigne Mme Michelle Meunier rapporteure sur l'état des lieux des soins palliatifs.*

*La commission désigne M. Jean-Luc Fichet rapporteur de la proposition de loi (n° 426, 2020-2021) visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles.*

*La réunion est close à 12 h 40.*



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

Mercredi 17 mars 2021

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

### « L'aménagement, égalité, cohésion des territoires : comment concilier métropolisation et développement territorial équilibré ? » - Audition de M. Olivier Bouba-Olga, professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme à l'UFR de sciences économiques de l'Université de Poitiers et chargé d'enseignement à Sciences Po Paris

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions sur le thème de la métropolisation et nous entendons aujourd'hui l'un des spécialistes de la question.

Monsieur Olivier Bouba-Olga, vous êtes économiste, chercheur, professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme à la Faculté des sciences économiques de Poitiers. Vous avez également depuis peu pris la direction du service études et prospective de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) de la région Nouvelle-Aquitaine.

Vous connaissez bien la vaste question qui nous réunit aujourd'hui, pour y avoir consacré une part importante de vos travaux de recherche.

Le phénomène de métropolisation a soulevé et continue d'alimenter de nombreux débats scientifiques, économiques et politiques. Ses effets sont différenciés et complexes à appréhender compte tenu de la diversité de nos territoires et de l'hétérogénéité des vingt-deux métropoles que compte la France au sens juridique.

Dans l'actualité, nous assistons à deux approches différentes, voire opposées. D'un côté, un rapport de l'Institut Montaigne critique la concentration des richesses dans les métropoles et le manque de vision de l'État pour la résorption des inégalités territoriales. D'un autre côté, le dernier essai de Laurent Davezies, que vous connaissez bien, tend à montrer qu'en dépit de cette concentration des richesses dans les métropoles, les inégalités interrégionales de revenus disponibles bruts par habitant se réduisent de façon continue depuis plus de 30 ans. Dans un entretien avec *Le Point*, l'auteur indique même que les territoires en difficulté ont surtout été abandonnés par leurs habitants et les entreprises mais pas par l'État.

Sans opposer frontalement métropoles et territoires périphériques et ruraux, ce qui ne permet pas de saisir la diversité intrinsèque de ces territoires et l'hétérogénéité de la situation des métropoles, il me semble nécessaire de poser à nouveau la question de l'équilibre territorial dans notre pays, car les mutations territoriales que peut engendrer la métropolisation sont parfois pointées comme la source de nouvelles fractures territoriales, en matière d'accès aux soins, à la mobilité, à l'emploi et aux services publics.

Le Sénat, et notre commission en particulier, sont très sensibles à ces enjeux, qui irriguent nos travaux législatifs et de contrôle.

C'est le sens du rapport de 2017 de nos collègues Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolay, *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, et des travaux que nous menons avec la commission des finances depuis 2019 sur la géographie prioritaire de la ruralité, pour lesquels notre collègue Rémy Pointereau est particulièrement mobilisé.

Aujourd'hui, l'urgence climatique et la crise sanitaire semblent faire évoluer le rapport de nos concitoyens à l'espace, avec une forte aspiration à vivre dans les campagnes, et leur rapport à la mobilité et au temps, avec le développement du télétravail. Il est donc particulièrement intéressant pour notre commission de vous entendre dans ce contexte.

Avant de vous laisser la parole, je souhaite vous poser trois questions, que vous pourrez traiter dans le cadre d'un propos liminaire.

D'abord, quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients du phénomène de métropolisation ? Et quel est le résultat de ce bilan avantages/coûts d'après vous ? Ensuite, la métropolisation est-elle, selon vous, un processus nécessaire et inexorable ? La métropolisation est-elle un processus qu'il faudrait considérer comme un fait et dont on ne pourrait traiter que les conséquences négatives ? Enfin, comment les politiques publiques devraient-elles et pourraient-elles, selon vous, organiser ce phénomène de manière vertueuse afin que ces nouvelles dynamiques territoriales puissent bénéficier à tous dans un esprit de justice sociale ?

**M. Olivier Bouba-Olga, professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme à l'UFR de sciences économiques de l'Université de Poitiers et chargé d'enseignement à Sciences Po Paris.** – Merci beaucoup pour votre invitation. Je vais en effet tenter de vous donner les éléments-clés qui s'articulent autour de ces trois principales questions que vous m'avez posées.

Le sujet de la métropolisation fait débat au sein des chercheurs, de même que le terme de « métropole ». La définition de ces termes ne fait pas consensus dans le milieu scientifique. À mon sens, ce sont les géographes qui sont le plus en pointe sur ces questions et qui ont produit les études les plus avancées sur le sujet, dans le sens où leurs travaux montrent que la métropolisation est un phénomène complexe, qui ne se limite pas à la taille ou à la densité des espaces considérés. C'est l'un des aspects, parmi d'autres.

La question des connexions au monde est tout aussi centrale. D'ailleurs, dans la littérature anglo-saxonne, il est plutôt question de « globalisation » que de « métropolisation » et Saskia Sassen, un des auteurs-clés, sous-tend cette idée de globalisation avec le concept de « *global cities* », en expliquant que la taille de la ville n'est pas l'unique facteur déterminant mais que le degré de connexion de cette dernière au monde est tout aussi primordial.

Qu'est-ce qu'une métropole ? Cette question constitue une première difficulté. En d'autres termes, les métropoles sont des entités territoriales qui présentent des caractéristiques sous différentes dimensions. Or, lorsque les chercheurs tentent de mesurer le phénomène, ils se trouvent quelque peu démunis en termes de données disponibles, ce qui contraint souvent à réduire la question de la métropolisation à l'« effet taille » et à dire que sans doute les territoires qui sont en mesure de produire le plus de richesses et d'emplois sont les très grandes villes, également appelées « métropoles ».

En France, par exemple, quel est le nombre de métropoles ? Certains chercheurs répondront qu'il en existe une seule, à savoir Paris. D'autres chercheurs préconiseront qu'il

faut également comptabiliser des villes comme Bordeaux ou Toulouse, soit une dizaine de métropoles en France. D'autres encore vont se référer aux vingt-deux métropoles instituées par la loi. À ce sujet, une réelle problématique subsiste : où devons-nous commencer et où devons-nous nous arrêter dans l'identification de la liste des métropoles ?

Les chercheurs s'accordent toutefois à dire qu'il y a une tendance non pas forcément à la métropolisation mais surtout à l'urbanisation, au fait urbain. Malgré tout, il est clair que les villes créent un large bassin d'emplois et favorisent un fort dynamisme économique. La question est de savoir où placer le curseur dans la hiérarchie urbaine. À cet égard, je reconnais ne pas toujours être d'accord avec certains membres de la communauté scientifique – vous avez notamment cité Laurent Davezies. Je pense surtout que le débat doit exister afin de faire avancer la compréhension des phénomènes sociaux. S'il était admis que l'essentiel de la création de richesses et d'emplois provenait de Paris ou même des dix premières villes de France, je serais en désaccord. En revanche, je serais plutôt d'accord pour reconnaître que l'essentiel de la création de richesses et d'emplois provient des 250 premières villes de France dans l'ancien zonage en aires urbaines. Mais ce n'est plus le même sujet. Donc, la définition de la métropole constitue un premier sujet.

En second lieu, il existe un débat empirique sur les avantages tirés de la taille des villes. Le critère de la taille représente-t-il un avantage ou un inconvénient ? Une grande ville crée-t-elle plus d'emplois qu'une ville moyenne ou petite ? Avec mon collègue sociologue Michel Grossetti, qui est en poste à Toulouse, nous avons conduit des travaux empiriques à partir d'un nombre important de données et sur des échelles différentes et de larges fenêtres spatiotemporelles (zones d'emploi, aires urbaines, aires d'attraction des villes, depuis la crise, sur l'ensemble de l'emploi, sur l'emploi privé). Il est constamment ressorti de ces études que l'effet taille n'est pas systématique dans les statistiques. Les grandes villes ne sont pas toujours les plus performantes, cela dépend. Certaines grandes villes françaises surperforment en termes de création d'emplois et de dynamisme économique par rapport à leur taille, à l'instar de Toulouse, Nantes, Lyon, Bordeaux, Rennes et Montpellier. D'autres grandes villes sont dans la moyenne et stagnent à un niveau stable comme Strasbourg, Paris et Marseille, tandis que certaines métropoles, au sens de la loi française, sous-performent et souffrent d'un manque de dynamisme économique par rapport à leur taille, à l'exemple de Saint-Étienne, Rouen et Nice, de manière quasi systématique. Donc il y a une diversité de dynamisme au sein du grand ensemble « métropoles » et il faut donc se méfier des analyses statistiques qui raisonnent par catégorie de territoires. C'est là où je suis en désaccord avec certaines notes qui ont été publiées par France Stratégie ou l'Insee, où l'on compare la performance moyenne des métropoles avec par exemple la performance moyenne des villes moyennes. Quand on fait cet exercice-là, on va montrer que le « paquet » des métropoles est plus dynamique que le « paquet » des villes de taille inférieure. Ce que l'on oublie c'est l'hétérogénéité au sein de chaque « paquet » de territoires considérés.

Par ailleurs – et c'est souvent l'un des grands oublis dans les études à mon sens –, il existe des territoires hors métropoles, y compris des zones rurales et des villes moyennes, qui surperforment, d'autres qui sous-performent, certains dans la moyenne, d'autres sous la moyenne. S'il y a un résultat attesté par les chiffres, ce n'est pas un résultat qui oppose les villes moyennes aux grandes villes mais plutôt des dynamiques en termes d'emplois et de richesse. Statistiquement, la taille de la ville n'est donc pas systématiquement synonyme de dynamisme et de performance. Les chercheurs observent que des dynamiques favorables sont à l'œuvre dans l'ouest et le sud de la France tandis qu'un grand quart nord-est expérimente des dynamiques plutôt défavorables. Donc en moyenne, une grande ville, une ville moyenne,

une petite ville ou un espace rural va mieux dans l'ouest et le sud de la France que dans le grand quart nord-est.

Je précise que l'indicateur permettant d'établir ce constat, qui est le seul dont nous disposons, est le taux de croissance de l'emploi, c'est-à-dire la capacité à créer de l'emploi. À l'échelle fine, on est assez démunis en termes de données : on peut surtout regarder la dynamique démographique et la dynamique de croissance de l'emploi. On n'a pas d'indicateur de valeur ajoutée des territoires par exemple. Les PIB des villes et les PIB régionaux constituent des données très approximatives, qui n'ont pas beaucoup de sens. C'est pourquoi raisonner à l'échelle de la métropole masque selon moi une diversité beaucoup plus forte.

Je plaide ainsi pour prendre acte de la diversité des dynamiques territoriales. On a des potentialités de création de richesse et d'emplois sur tout un ensemble de territoires. Le discours « rouleau compresseur » qui consiste à dire qu'il faut soutenir les grandes villes, en espérant qu'il y ait un ruissellement, est un discours qui ne résiste pas à l'épreuve des faits. L'argent public étant une ressource rare, on pourrait avoir des discours performatifs : si l'on flèche tous les investissements publics sur les grandes villes, les autres territoires vont souffrir. Alors qu'en réalité, il y a des potentialités de création de richesse et d'emplois sur tous les territoires. J'essaie de croiser les compétences de l'économiste, du géographe et du sociologue et donc je me définis davantage comme un chercheur en sciences sociales. Et c'est ce que je démontre et que j'ai pu constater : partout où je suis allé, j'ai pu voir des entreprises innovantes, insérées dans la mondialisation, connectées au monde.

En Nouvelle-Aquitaine par exemple, la ville la plus connectée au monde est Cognac.

Je pense qu'il faut sortir du schéma opposant les métropoles aux petites villes et aux territoires ruraux, en se demandant avant tout comment créer plus de richesses et d'emplois. Si l'on recentre la question sur la création de richesses et d'emplois, il faut un peu oublier ces catégorisations et ces typologies pour identifier les différentes potentialités sur les territoires.

J'encourage donc, pour répondre à l'une de vos questions, à la reprise des politiques d'aménagement du territoire. Arrêtons les discours de compétitivité territoriale et de soutien aux seules petites entreprises qui démarrent, les « *start-up* », incubées dans les tiers lieux au sein des métropoles. Prenons acte des potentialités qui existent partout et veillons à ce que l'ensemble des personnes puissent répondre à leurs besoins de base (accès à la formation, à la culture, mobilités) et l'innovation émergera. Il y a toujours cette tension, en termes d'action publique, entre un objectif de création de richesses et d'emplois et l'objectif d'aménagement du territoire et de couverture des besoins des citoyens. À mon sens, nous sommes allés trop loin dans le discours de la compétitivité.

Il y a trois discours principaux autour de cette question. Un premier discours était porté dans une note rédigée pour le Conseil d'analyse économique par Philippe Askenazy et Philippe Martin, qui consiste à dire que cela fait trop longtemps que l'on fait de l'aménagement du territoire, qu'il faut plutôt mettre l'accent sur les villes plus performantes et que l'on pourra ensuite dédommager les perdants grâce aux recettes fiscales tirées de la croissance des villes les plus dynamiques. En soutenant les plus grandes villes, cela permettrait de « solvabiliser » les transferts sociaux. L'objectif serait de faire en sorte que les

jeunes aillent dans les grandes villes et pour ceux qui sont immobiles, on fait des transferts sociaux.

Un autre discours, plutôt porté par Laurent Davezies et Thierry Pech notamment dans leur note pour Terra Nova ou encore par Jean Viard, consiste à plaider en faveur d'une division du travail. Les grandes villes seraient le lieu de l'activité mondialisée et innovante. Le reste des territoires abriterait l'activité dite présenteielle ou résidentielle. Dans sa note pour la Fondation Jean Jaurès, Jean Viard explique en creux que les territoires situés en dehors des métropoles doivent surtout cultiver leur cadre de la vie et la qualité de leur air pour en fait permettre aux cadres qui travaillent et habitent dans les grandes métropoles de venir se reposer... Je caricature à peine. Les territoires hors des métropoles deviendraient des espaces de repos pour l'élite métropolitaine. Un système productivo-résidentiel.

Ce que je peux vous dire par rapport à mes travaux de recherche, c'est que ces présentations sont en décalage par rapport à la réalité des potentialités de nombreux territoires. Bien entendu, l'économie résidentielle est importante et il faut veiller au cadre de vie mais des possibilités d'innovation et de création de richesses se trouvent aussi en dehors des métropoles. Il n'y a donc pas de caractère inexorable à ce processus de métropolisation avec les réserves que j'ai émises. Des villes de petite taille ou de taille moyenne peuvent être plus dynamiques que certaines grandes villes.

**M. Hervé Gillé.** – Merci pour votre présentation. Vous questionnez l'évolution future des métropoles. On voit bien qu'il y a des tentatives de rapprochement entre les métropoles et leurs territoires voisins, notamment ruraux, ce qui souligne la question des interdépendances territoriales, qui doivent nécessairement s'inscrire dans des complémentarités sociales, économiques et environnementales. On pourrait donc imaginer de nouveaux contrats de coopération entre les métropoles et leurs territoires voisins. Pensez-vous qu'il faille aujourd'hui instituer et rénover ce type de contrats ? Nous avons des grands schémas plus ou moins intégrateurs (SRADDET, Scot, *etc.*), des pôles d'équilibre territoriaux, et le principe de la coopération territoriale pourrait s'instituer plus concrètement pour faciliter la coopération. Celle-ci pourrait comporter des objectifs gagnant-gagnant et de compensation fiscale et environnementale. S'il existait une taxe carbone payée par les territoires, à quel endroit les métropoles iraient-elles chercher ces compensations ? N'y a-t-il pas de nouvelles coopérations à développer pour trouver de nouveaux équilibres ?

Par ailleurs, la montée en puissance du numérique et de l'intelligence artificielle pourrait remettre en question le modèle métropolitain : quelle vision avez-vous de cet enjeu ?

**Mme Martine Filleul.** – Merci pour vos propos très intéressants et un peu originaux par rapport aux analyses traditionnelles. D'après la note de l'Institut Montaigne à laquelle le président faisait référence, la France connaîtrait un phénomène de métropolisation plus important que les autres pays d'Europe et cette métropolisation ferait apparaître des différences considérables entre les territoires, particulièrement en termes d'accès aux équipements, conduisant au développement d'un sentiment de désespérance au sein des populations des territoires délaissés, d'où l'apparition du mouvement des Gilets jaunes par exemple. Êtes-vous d'accord avec la thèse qui consiste à dire qu'en France, on a accentué et accéléré ce phénomène de métropolisation, notamment avec plusieurs lois (NOTRE, MAPTAM, *etc.*) ?

Par ailleurs, l'Institut Montaigne considère que le développement de la 5G contribuera à rétablir une certaine égalité ou à résorber ce sentiment de frustration dans les

territoires hors métropoles. Je n'en suis personnellement pas convaincue. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Angèle Prévile.** – Je vous remercie pour votre présentation très éclairante, qui nous incite à voir les choses différemment. Je souhaite vous interroger au sujet des dynamiques territoriales. Pour quelles raisons les dynamiques démographiques et économiques sont-elles plus favorables dans l'ouest et le sud de la France ? Par ailleurs, vous n'avez pas évoqué le développement des circuits courts, qui présente des opportunités pour la transition écologique et le développement local. Quel est, selon vous, le potentiel de ces circuits courts ?

**Mme Marta de Cidrac.** – Merci beaucoup pour vos propos liminaires. En mai 2017, Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ ont publié un rapport intitulé *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, dans lequel ils soulignent que l'ambition d'aménager notre territoire a été progressivement abandonnée avec un État qui se contente désormais d'une simple politique d'accompagnement des acteurs sans véritable cohérence d'ensemble. Ces dernières années, on constate même une accélération de cette politique d'accompagnement, à travers la multiplication des appels à projets, notamment dans le cadre du plan de relance et à travers l'Agence nationale de cohésion des territoires.

Que devons-nous penser, à votre avis, de ces appels à projets qui se sont multipliés depuis le début du quinquennat ? Pouvons-nous les considérer comme étant des éléments de politiques d'aménagement du territoire à proprement parler ? Et si oui, pensez-vous que cette méthode va dans le sens du soutien à une pluralité de dynamiques territoriales comme vous l'avez présentée et appelée de vos vœux en introduction ?

**M. Olivier Bouba-Olga.** – Concernant la première série de questions, il existe dans le discours politique que j'évoquais et que je dénonçais précédemment une exacerbation du concept de concurrence dans une société mondialisée. Un discours identique a prévalu au sujet des universités, les plus petites devant être abandonnées au profit des plus grandes qui ont vocation à bien se positionner dans le classement de Shanghai. La fusion des régions a fait l'objet du même discours, qui sous-tend un ensemble de représentations axées autour de la concurrence. Les acteurs et les territoires seraient en compétition.

Or, il se trouve que je plaide personnellement, aux côtés d'autres chercheurs, en faveur d'une vision de la coopération. Depuis la révolution industrielle, la création des richesses repose sur la capacité à se diviser le travail, à le répartir, en d'autres termes à collaborer entre entreprises et entre territoires. La fabrication d'un produit est issue de chaînes de valeur qui traversent les territoires, d'ailleurs peut-être que nous sommes allés trop loin dans ce phénomène. Donc le vrai sujet est : comment fait-on pour pousser les territoires à collaborer et à coopérer ? Attention, cela ne concerne pas que les relations entre métropoles et les autres territoires. Tous les territoires sont concernés, dans leurs interactions.

La difficulté est que le soutien des territoires s'appréhende à géométrie variable. Lors de la fusion des régions, une des principales questions qui s'étaient posées portait sur la délimitation de leurs périmètres. Il se trouve que cette question est incomplète car le choix du périmètre adéquat dépend du territoire et de son potentiel. Je prends l'exemple de la Nouvelle-Aquitaine : sur les sujets universitaires, par exemple, oui il faut développer les relations entre Poitiers, Bordeaux et Pau. Mais pour Poitiers, il est aussi pertinent de développer les coopérations avec Tours, même si ce n'est plus la même région. Sur la question du tourisme, il y a également des projets à développer entre le parc du Futuroscope à

Poitiers, le Puy du Fou en Vendée et peut-être l'aquarium de La Rochelle. Il y a donc des collaborations multi-acteurs et multi-échelles à développer, dont le périmètre va changer à chaque fois que l'on change de sujet. C'est un travail beaucoup plus fin et donc complexe à mettre en œuvre d'un point de vue politique, qui suppose des coûts de gouvernance et un fonctionnement en réseau notamment.

Alors que faire ? Soit on attend la bonne volonté des acteurs des territoires, ce qui prend parfois du temps, soit il faut mettre en place des systèmes d'incitation à la collaboration. Une région pourrait par exemple octroyer une subvention à condition que le territoire concerné coopère avec un autre territoire. Un système d'aides bonifiées pourrait éventuellement être instauré. Je ne suis pas le seul à parler de ces questions, je pense à Martin Vannier, qui travaille beaucoup sur « l'inter-territorialité ». Cela se développe ; Bordeaux met en place un système de coopérations interterritoriales avec Angoulême ou Saintes, par exemple, mais pour le moment, de ce que j'en ai vu, c'est inabouti et un peu creux même si je reconnais que ce n'est pas si simple.

À propos de la seconde série de questions en lien avec la désespérance des territoires hors métropoles et le mouvement des Gilets jaunes, auquel j'ajouterais les conséquences de la crise sanitaire, il existe à mon sens un problème de représentation des acteurs. Il y a des projets très positifs dans de nombreux territoires mais lorsque je m'y rends, je constate une représentation du type « sans la métropole, on ne peut pas le faire ». C'est une représentation. L'auteur qui a contribué à partager ce phénomène dans le débat public est Christophe Guilluy, qui a été fortement médiatisé. Finalement, il a le même discours que Philippe Askenazy ou Philippe Martin, discours qui considère implicitement que le futur est dans les métropoles, avec une théorie néomarxiste de lutte des classes dans un cadre géographique, insistant sur la désespérance des campagnes et petites villes. Empiriquement, c'est faux, je le redis même si je suis sans doute caricatural en allant vite. Toutefois, il est clair que cette désespérance des territoires dont nous parlons est le produit du discours de la concurrence et de la compétition.

Je pense que la crise des Gilets jaunes a, de ce point de vue, modifié les positions des décideurs politiques et le discours trop élitiste pro-métropoles en rappelant que l'activité économique ne se concentre pas seulement dans les métropoles. Les « *start-up* » ne sont pas les seules entreprises à représenter les métiers d'avenir. En outre, la crise liée à la Covid-19 risque également de bouleverser ces schémas dans la mesure où un mouvement de populations des grandes villes vers les villes moyennes pourrait être observé dans les années à venir. Le phénomène étant toutefois trop récent, les chercheurs ne disposent pas, pour l'heure, de données fiables permettant d'anticiper ce phénomène, lequel reste possible.

Il y a un contre-discours à produire. Il faut rendre visible ce qui s'invente dans l'ensemble des territoires pour faire évoluer les représentations politiques et sociales.

Par ailleurs, l'arrivée de la 5G, le développement du numérique et du télétravail peuvent-ils faire évoluer la situation ? Je n'ai pas la réponse précise à cette question mais je constate que le télétravail imposé par la pandémie risque de perdurer, dans une certaine mesure, pour les emplois qui s'y prêtent. Par conséquent, une certaine déconnexion entre le lieu de travail et le lieu de résidence est susceptible d'apparaître à court terme. Les infrastructures numériques sont donc essentielles, la question n'est pas totalement résolue. Nous parlons du télétravail depuis 50 ans mais c'est en train d'évoluer et la pandémie accélère cela.

Concernant la dernière série de questions, les dynamiques qui apparaissent plus favorables dans l'ouest et le sud de la France s'expliquent par la corrélation entre la dynamique économique et la dynamique démographique. Et il faut déterminer le sens de la corrélation : est-ce que la population vient sur un territoire parce que l'emploi augmente ou est-ce que l'emploi augmente parce que la population vient ? L'exemple de Toulouse est éclairant : avant la crise, le développement de l'industrie aéronautique amenait un besoin de recrutement, qui a attiré de la population. Dans d'autres cas, c'est l'inverse, avec l'héliotropisme, qui fait que l'emploi suit la population.

Tendanciellement en France, deux tiers des emplois sont aujourd'hui dédiés aux besoins des personnes et un tiers aux besoins productifs, contre un rapport de 50/50 dans les années 1970. Ce constat signifie que l'activité économique au service des populations devient dominante. Ce qui tire plutôt le développement économique et donc le développement de la population. Contrairement au quart nord-est, l'ouest et le sud de la France bénéficient d'un dynamisme économique productif et d'un dynamisme démographique favorable. Les emplois liés à la production qui ont disparu dans le nord-est n'ont pas été compensés par des emplois au service de la personne.

Quel est l'objectif pour un territoire ? Cette question est fondamentale. Durant plusieurs années, il était considéré que le territoire devait attirer des habitants. À Bordeaux, le mot d'ordre a été pendant longtemps « il faut dépasser le million d'habitants ». Aujourd'hui plus personne n'en parle. L'augmentation rapide de la population au sein d'une ville présente des inconvénients comme la hausse du prix du foncier et la congestion des axes routiers. Bordeaux va se comparer à Nantes, à Toulouse et éventuellement à d'autres villes d'Europe, et considère que l'objectif est rempli si la croissance de la population et de l'emploi est meilleure. Poitiers se compare à Limoges, à La Rochelle, Angoulême.

À mon sens, l'objectif prioritaire que devraient s'assigner les politiques c'est de faire en sorte de couvrir les besoins de la population et non pas de se comparer aux autres territoires de même taille. Il est nécessaire d'identifier les besoins des populations en termes de formation, d'éducation, d'accès à la santé, avant de créer de l'emploi. C'est là que les enjeux de transition et de circuits courts prennent toute leur importance. Il faut partir de la demande des citoyens et faire une analyse contextualisée en amont de la définition des politiques publiques.

Au sujet des appels à projets, je ne pense pas qu'ils constituent une solution optimale pour le développement des territoires. Ce serait plutôt une option à éviter. Ce sont toujours les mêmes territoires, bien dotés en capacités techniques et financières, qui parviennent à bien se positionner.

Il me semble que cela a changé en tout cas dans l'intention, par exemple si l'on prend le programme « Action Cœur de Ville » ou encore le programme « Territoires d'Industrie ». Il y a eu un travail préalable d'analyse, mené par le Commissariat général à l'égalité des territoires en l'occurrence. Je trouve que c'est une bonne approche, où l'on identifie les territoires sur lesquels il faut travailler le plus, les potentiels à exploiter et ensuite on se rapproche des acteurs locaux pour avancer. C'est ce que je fais dans mes fonctions actuelles en région Nouvelle-Aquitaine : nous produisons de la connaissance pour aider à définir des politiques publiques adaptées aux besoins. Je plaide pour une action décentralisée et contextualisée, qui répond précisément à des problèmes identifiés et documentés. Sur la question du chômage de longue durée par exemple, qui est un objectif que l'on peut tous partager d'un territoire à un autre, ma conviction est que tous les territoires ne peuvent pas

appliquer le même modèle pour répondre à cette problématique. J'ai présidé le comité scientifique du dispositif d'expérimentation « territoires zéro chômeur longue durée » et dans la philosophie, nous nous sommes dit « si ça fonctionne, surtout ne généralisons pas » parce que ça ne peut marcher que si la politique est bien calibrée et en phase avec les besoins des acteurs locaux. Ce qu'il faudrait faire à l'échelle nationale et régionale, ce n'est pas tellement trouver un modèle, une solution générique à déployer partout mais plutôt donner à voir une palette de réponses possibles et que chacun des territoires aille piocher dans cette palette pour répondre aux enjeux locaux. Il faut donc expérimenter, différencier sur les moyens d'atteindre un objectif général, et laisser les acteurs locaux piocher dans une palette d'outils.

**M. Philippe Tabarot.** – Merci pour votre franc-parler bien que je trouve que vos propos sont parfois caricaturaux, notamment à propos du classement des métropoles. Je ne suis pas particulièrement en faveur des métropoles et d'ailleurs le territoire auquel j'appartiens ne s'est pas lié avec la métropole de Nice. Je me bats d'ailleurs au sein de cette commission sur le sujet des mobilités afin d'assurer une desserte la plus fine possible des territoires et notamment préserver certaines lignes ferroviaires qui n'accueillent que vingt ou trente personnes par jour mais qui sont tellement indispensables pour la vie de certains de nos concitoyens.

Dans mon territoire, la métropole est importante pour un certain nombre de sujets, et je m'en suis rendu compte en particulier en période de crise, car elle a les capacités à absorber les conséquences des crises, notamment en cas de catastrophe naturelle pour des territoires qui seraient sinon dans l'incapacité de se relever. À titre d'exemple, parmi les trois localités ayant été particulièrement affectées par les inondations dans le département des Alpes-Maritimes, les deux communes qui appartiennent à la métropole niçoise ont reçu les moyens leur permettant de se relever rapidement tandis que le territoire qui n'en fait pas partie va sans doute mettre le double ou le triple d'années à se remettre de la catastrophe.

Concernant le classement des métropoles que vous avez évoqué, je constate que la plupart des classements retiennent des critères très arbitraires par exemple sur la comparaison de la richesse des foyers fiscaux ou sur les dépenses de fonctionnement d'un territoire à un autre et ne prennent pas suffisamment en compte l'histoire du territoire, sa géographie, d'où l'on vient et où l'on va.

Je vous trouve sévère sur la métropole de Nice, qui crée des dizaines de milliers d'emplois avec son industrie, son tourisme à partir d'un aéroport international accueillant 14 millions de passagers par an – nous aurons l'occasion d'en parler lors de l'examen du projet de loi climat et résilience –, le développement de son économie verte. J'entends ce que vous avez dit sur le fond mais s'agissant des classements, je préfère ne pas m'y fier en fonction des critiques et des chiffres que l'on fait parler, un petit peu comme les sondages.

**M. Bruno Rojouan.** – En tant que sénateur de l'Allier, je peux confirmer que mon territoire, qui ne bénéficie pas de la présence d'une métropole, a connu une mobilisation très importante au moment du mouvement des Gilets jaunes. Je me demande par conséquent quelle est l'organisation du territoire qui correspond au mieux aux besoins des populations. Pensez-vous que les règles d'urbanisme, de culture métropolitaine, soient adaptées à des territoires à faible densité de population ? Je connais plusieurs communes dans le département de l'Allier qui ne parviennent pas à décrocher un permis de construire en l'espace de dix ans.

Comme vous l'avez évoqué à propos de la 5G, les axes de communication ont toujours fait office de vecteurs de développement. Pensez-vous que le développement du

numérique pourra être bénéfique pour le développement des entreprises dans les territoires ruraux ?

J'ai connu l'époque de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) durant laquelle l'État pilotait la politique d'aménagement du territoire. Même si je crois que les collectivités locales, en particulier les conseils départementaux, doivent agir en la matière, avez-vous le sentiment que l'État est en mesure de reprendre un rôle important d'aménageur ? Enfin, pensez-vous que la France est un pays « à taille de métropole », capable de rivaliser avec les autres grandes nations métropolisées ? Quel est le positionnement des métropoles françaises par rapport aux métropoles internationales ?

**M. Éric Gold.** – Je souhaite profiter de votre présence, Monsieur Bouba-Olga, pour insister sur les enjeux de l'habitat et de la construction en matière de développement territorial. La crise a mis en lumière une attractivité soutenue pour les zones moins denses et la volonté de certains citoyens de rechercher des espaces plus grands dans la mesure où – dans la perspective de la prolongation de la crise sanitaire ou en cas de nouvelle crise – la résidence devient le lieu de travail et d'autres activités. Ce phénomène s'observe malgré les inconvénients des territoires ruraux, à savoir le manque de services publics, l'isolement géographique et la désertification médicale. La prise de conscience écologique joue également en faveur des territoires avec la volonté des citoyens de consommer davantage local. Par conséquent, pensez-vous que les documents stratégiques et les documents d'urbanisme actuels correspondent encore à de véritables outils d'équilibrage territorial ou au contraire ne pensez-vous pas qu'ils favorisent le fait urbain au détriment des zones rurales ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Bannir la concurrence entre les villes et/ou les territoires est loin d'être acquis. La question de la formation est primordiale car les universités et les pôles de formation sont implantés dans les métropoles. Naturellement, si les transports et nos équipements ne sont pas organisés pour permettre aux jeunes d'aller à l'université depuis les territoires ruraux, les parents sont poussés à s'installer directement dans les grandes villes.

Je voudrais vous interroger sur le millefeuille politique et administratif qui existe entre les différents degrés régissant l'organisation des collectivités. Ne croyez-vous pas que l'existence de ce millefeuille rigidifie les actions de développement du territoire ?

**M. Didier Mandelli.** – Je me retrouve dans le contenu de vos interventions. Vous avez évoqué précédemment France Stratégie et nous connaissons la proximité entre Jean Pisani-Ferry, qui prône la théorie du ruissellement, et le chef de l'État. Je souhaiterais vous citer deux phrases de Jean-François Carenco, que nous avons entendu dans cette commission en 2016 sur la question de l'aménagement du territoire et du Grand Paris : « la métropolisation ce n'est pas grossir, c'est créer le monde, créer son avenir et le faire partager à ces territoires voisins. Ainsi, l'Oise n'a plus vocation à avoir une industrie lourde ou une agriculture qui change, mais d'essayer d'être à sa place pour bénéficier de la chance qu'est Paris ». Seconde phrase : « en Tarn-et-Garonne on a une vocation agricole et d'industrie également mais ma conviction c'est que la création de la valeur et la richesse aujourd'hui est dans les métropoles ». Je m'étais élevé contre ces propos dans la mesure où de nombreux territoires bénéficient de modèles de développement équilibrés, avec une industrie reposant notamment un entrepreneuriat familial et que l'on peut avoir des équilibres ailleurs que dans les métropoles. Au regard des dernières crises qui, depuis le mouvement des Gilets jaunes, ont remis en cause la perception des élites, pensez-vous que les hautes sphères de l'État et

notamment les hauts fonctionnaires ont pris acte de ces changements et gouvernement en conséquence ?

**M. Olivier Bouba-Olga.** – Mes propos sont en effet caricaturaux en raison du manque de temps pour nuancer ces derniers. Je suis pourtant d'accord avec vous au sujet des classements auxquels je m'oppose totalement, à commencer par le classement de Shanghai pour les universités, qui a structuré notre système universitaire. Notre enjeu n'est pas d'être à la première place de ce classement mais de former 50 % de la population à un niveau Bac+3, ce qui nécessite la présence d'universités sur l'ensemble du territoire et non pas de se concentrer sur quelques universités.

Mes travaux empiriques aboutissent certes à un classement, sur le taux de croissance de l'emploi. Mais bien que Nice soit en dessous de la moyenne en termes de création d'emplois, cela ne signifie pas qu'un problème de développement caractérise cette métropole. À mon sens, l'enjeu primordial est la satisfaction des besoins des habitants : éducation, mobilités, culture. Si vous avez un taux de croissance plus faible que votre voisin, ce n'est pas important du moment que votre population est heureuse.

Mon discours n'est pas un discours anti-métropolitain : ce qui structure mon discours c'est la diversité. Bien sûr que les métropoles ont un rôle important à jouer mais il n'y a pas que dans les métropoles que se joue l'avenir de notre pays.

Concernant le département de l'Allier, il est difficile d'apporter une réponse sans identifier les particularités de ses problématiques. De manière générale, les réponses à apporter sont multisectorielles. Je pense qu'il faut revenir sur les besoins des populations, une politique de la demande, qui suppose une analyse très approfondie. Si l'on n'y répond pas, alors il faut adapter l'offre mais pas de faire l'inverse, sinon on peut manquer des sujets et des besoins.

Beaucoup d'entreprises, par exemple, n'arrivent pas à recruter. Pourquoi ? Parce que les formations n'existent plus, donc il faut développer la formation, parce que le conjoint ne peut plus se déplacer, donc il faut une politique d'accompagnement, parce que les jeunes ne veulent plus travailler dans l'industrie, donc travailler sur la représentation sociale des métiers au stade de l'éducation des plus jeunes.

Une nouvelle définition du rural a été retravaillée, qui préfigure une nouvelle géographie urbaine et rurale de l'activité économique. À cet égard, l'industrie est très représentée en milieu rural contrairement à ce qui est souvent pensé. Les entreprises ont besoin de ressources pour s'y développer, surtout du numérique.

Je ne sais pas, en outre, vous répondre à propos de la culture métropolitaine au sein des documents d'urbanisme. Je me situe peut-être dans une approche trop ancrée sur l'échelle micro. Je reste perplexe au sujet de l'efficacité des schémas, car une fois élaborés, les politiques s'en affranchissent parfois quand ils constituent leurs orientations stratégiques communales et leur communication locale.

Je concède que la problématique de la concurrence est particulièrement complexe et perverse. Ma conviction est que c'est un jeu perdant-perdant du point de vue de l'intérêt général. Parfois cela conduit à faire prendre en charge par le secteur public des dépenses autrefois assumées par le secteur privé. C'est un vrai dilemme du prisonnier. Comment en sortir ? Il faut une régulation à une échelle supérieure. Par exemple, la région

Nouvelle-Aquitaine doit faire en sorte de dissuader les métropoles de se faire concurrence. Et l'État doit aussi apporter son aide. À l'échelle de l'Union européenne, il faut aussi réguler la concurrence que se livrent les pays parce que sinon, malgré les effets pervers, il y a toujours un intérêt à jouer...

Je reconnais, comme vous, que l'un des enjeux fondamentaux des politiques publiques en France porte sur les besoins en formation. Ces derniers doivent être bien répartis sur le territoire. Les antennes universitaires constituent des organismes qui fonctionnent de manière très satisfaisante à cet égard ! Ce qui est contraire au discours de la concentration. Je suis convaincu que ces antennes sont pertinentes. Il faut donc produire, encore une fois, un contre-discours, qui revienne au cœur de l'objectif : former des jeunes. D'un point de vue géographique, l'appareil de formation doit se situer au plus près des jeunes, y compris pour combattre les phénomènes d'autocensure. La recherche est de grande qualité dans les antennes, même si elle a tendance à être très liée au tissu local proche

Au sujet du millefeuille administratif et politique, la majorité des chercheurs s'accorde en effet à reconnaître qu'un problème d'émiettement persiste. À mon sens, l'apparition des intercommunalités a engendré des effets positifs en termes d'efficacité dans la gouvernance. La multiplication des intercommunalités pose toutefois la problématique du système électoral. Je ne connais pas de chercheur défendant la pertinence des périmètres régionaux actuels. Quoi qu'il en soit, l'enjeu principal pour les sphères dirigeantes et les élus locaux relève de la coopération et de la coordination. À travers mes nombreuses observations sur le terrain, j'ai pu constater que la coopération entre l'État et les régions n'est pas optimale. Là encore, il me semble que l'incitation constitue un levier satisfaisant pour encourager les collectivités locales à coopérer.

Comme vous l'avez souligné, le discours métropolitain s'apparente à une déclinaison géographique de la théorie du ruissellement et des « premiers de cordée ». Il ne s'agit pas d'une théorie car il a été démontré que celle-ci ne fonctionnait pas.

La question de la représentation des élites constitue en outre un véritable sujet qui se retrouve dans les parcours de formation puis dans l'entretien d'un centralisme politique particulièrement fort par rapport à d'autres pays. Pour revenir plus en détail sur la question de la formation, l'existence en France d'un double système incarné par les grandes écoles d'un côté et les universités de l'autre présente de nombreux problèmes, particulièrement en termes de diversification. Je ne pense pas que la formation des élites dans les mêmes grandes écoles soit bénéfique pour la gouvernance des territoires, pour laquelle une connaissance fine du terrain est à mon avis nécessaire. Ceci étant, le sujet de la formation et de la gouvernance par les élites est un vaste sujet qui peut uniquement se traiter sur le long terme.

**M. Olivier Jacquin.** – Merci, Monsieur le Président, d'avoir invité Monsieur Bouba-Olga. Il fut un temps où je fus la caution rurale du plus grand Scot de France, en tant que premier vice-président de la métropole de Nancy et son ouvrage *Éloge de la diversité* m'avait alors aidé à déconstruire le discours du « hors des métropoles, point de salut ». Je vous le recommande vivement.

Mes questions se rapprocheront de celles posées par mon collègue Hervé Gillé. Nous devons privilégier la collaboration par rapport à la compétition mais je me demande, pour ce faire, comment stimuler l'inter-territorialité. Travaillant beaucoup sur les questions liées à la mobilité, il me semble que les périmètres des bassins de mobilité ont été mal définis, notamment dans le cadre de l'examen de la loi d'orientation des mobilités. Nous nous

sommes contentés de rester sur un périmètre intercommunal. Comment inciter à la coopération, au-delà des périmètres administratifs ? Comment pouvons-nous imaginer un renforcement du couple intercommunalité-départements et une montée en puissance des communautés de communes dans une vision véritablement décentralisatrice et girondine ?

Enfin, dans une présentation réalisée la semaine dernière par Jacques Lévy, les membres de la commission ont pu constater que les métropoles ne concentraient pas uniquement les richesses mais aussi la pauvreté. Cette même étude a en outre révélé que les populations les plus riches étaient majoritairement concentrées dans les zones périurbaines. Quelle est votre opinion quant à cette ségrégation socio-spatiale et quant à la non-régulation du prix du foncier ? Je vous remercie.

**M. Frédéric Marchand.** – Je ne vous ai pas entendu parler de la métropole européenne de Lille et vos propos renforcent l'impression d'une difficulté à la faire exister, par rapport à d'autres métropoles de France.

Je souhaite, à ce sujet, revenir sur la nécessité que vous avez évoquée de produire un contre-discours. Certes, la situation actuelle liée à la pandémie de Covid-19 est encore trop récente pour que nous puissions anticiper ses effets mais il apparaît que des conséquences à court terme peuvent déjà être décelées, notamment auprès des agences immobilières, puisqu'il est devenu beaucoup plus compliqué pour les citoyens de trouver un bien en zone rurale.

J'ai lu cet ouvrage passionnant de Vincent Grimault, intitulé *La renaissance des campagnes*, où l'auteur explique notamment que la situation des territoires ruraux reste confortable et que, mieux dotés en argent public que les villes proportionnellement au nombre d'habitants, les territoires ruraux ont un potentiel de développement supérieur à celui des métropoles, largement exploité et congestionné.

Je souhaiterais savoir si vous partagez cette analyse et vous remercier pour les éléments particulièrement intéressants soulevés dans ce débat.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Nous l'avons tous dit, à propos de la production d'un contre-discours, la ruralité offre des atouts incontestables (tranquillité, espace, sécurité) et des potentialités importantes, avec un développement qui repose sur des structures capitalistiques notamment familiales et qui s'inscrit dans le temps long. Il y a une forte diversité dans le modèle économique de nos territoires ruraux, appuyé par des élus locaux motivés et déterminés.

Je rejoins vos positions au sujet du dynamisme des territoires ruraux où, contrairement aux idées véhiculées par le discours dominant, des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) sont implantées et sont particulièrement résilientes. Des « *start-up* » ont même été créées dans les zones rurales où nous identifions en outre une présence forte d'associations, tant dans le domaine culturel que dans le domaine sportif. La dimension associative me paraît devoir être soulignée davantage.

Le déploiement de la fibre et la création de formations techniques et de l'enseignement supérieur adaptées aux besoins du tissu économique local sont des éléments essentiels au maintien de l'attractivité de la ruralité.

En revanche, l'un des problèmes importants qui persiste dans les territoires ruraux et que vous avez peu abordé est la désertification médicale, notamment due au fait que les

médecins souhaitent pratiquer en centre hospitalier universitaire (CHU) dans les métropoles. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – La désertification médicale est une problématique majeure, nous y sommes particulièrement attentifs au sein de cette commission.

**M. Jean Bacci.** – Merci pour ces informations particulièrement riches. La comparaison entre les territoires urbains et ruraux me fait constamment penser à la question des interventions de l'État dans les dotations par rapport aux territoires. Quelques années auparavant, l'État avait décidé de soutenir les territoires pauvres. Toutefois, le problème de cette politique réside dans la distinction qui a été imposée entre les territoires riches et les territoires pauvres. Un des critères principaux est le potentiel fiscal par habitant, auquel on a ajouté une subtilité avec le potentiel fiscal par habitant pondéré. À titre d'exemple, notre communauté de communes a 9 500 habitants, une richesse fiscale qui permet de définir un potentiel fiscal de 950 euros par habitant. La communauté d'agglomération d'à côté, 90 000 habitants, a une richesse fiscale par habitant à peu près égale. Toutefois, en raison de la pondération par rapport à la population, la communauté d'agglomération se retrouve avec un coefficient qui fait tomber son potentiel fiscal par habitant pondéré à 450 euros par habitant. Résultat : notre petite communauté de communes abonde le fond de compensation intercommunal à hauteur de 400 000 euros, la communauté d'agglomération voisine récupère 3 millions d'euros et la métropole de Toulon y récupère 11 millions d'euros.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Je souhaitais soulever un point relatif à la métropole de Strasbourg. Malgré son statut de capitale européenne, Strasbourg est l'une des métropoles les moins bien positionnées dans le classement que vous avez évoqué. Ceci étant, en dépit des inconvénients des classements que nous avons longuement mis en lumière, je déplore le fait qu'aujourd'hui, seuls les concours et les classements semblent importer, notamment car cela efface d'où vient le territoire et il est difficile de comparer des territoires qui n'en sont pas au même stade.

À de nombreux niveaux au sein de la société, la compétition prévaut en permanence sur la coopération. Je trouve qu'il s'agit là d'une forme de manipulation. Cet état des lieux se reflète sur les appels à projets dans lesquels la compétition est omniprésente et qui créent de la concurrence. Or, de nombreuses communes rurales ou communautés de communes ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour répondre à des appels à projets relativement complexes qui peuvent demander l'étude de documents d'une trentaine de pages.

À cet égard, l'un des principaux problèmes que je soulève est le manque d'adéquation entre l'action publique et les besoins des habitants. Je ne pense pas que nous soyons dans les problématiques qui aident à améliorer le quotidien de nos concitoyens dans les projets politiques actuels. L'approche centralisée en France favorise la globalité et freine la valorisation des réussites individuelles. Ces dernières sont pourtant nombreuses dans les campagnes qui ont en outre l'avantage d'offrir un cadre de vie de meilleure qualité que les villes. Nous sommes à la frontière allemande et il y a aussi des enjeux d'image et de *marketing*. Par exemple, le Bade-Wurtemberg repose sur un tissu industriel familial et valorise fortement ce modèle. La communication dominante à l'échelle nationale ne valorise pas les singularités des zones rurales. À mon sens, la désespérance n'illustre pas correctement l'image de la ruralité car la qualité de vie est sans aucun doute meilleure dans le département de l'Allier que dans de nombreuses métropoles valorisées en termes d'image par les pouvoirs publics. On dit que le regard des autres génère du bonheur, donc c'est la mise en lumière des

atouts des territoires qui me semble nécessaire. Le travail n'est pas une valeur mise en avant aujourd'hui à mon sens. Il faut prendre conscience des atouts de chaque territoire et soutenir leur image, au bénéfice des habitants.

**Mme Patricia Demas.** – Merci pour la qualité de ces échanges. En tant que sénatrice des Alpes-Maritimes, ancienne maire d'une commune rurale et membre de la métropole Nice-Côte d'Azur, je tiens à mettre en avant les conséquences favorables à la dynamique du territoire de la ruralité qui ont été engendrées par la métropole. Cette dernière me paraît bénéfique aux communes rurales à condition qu'elle favorise un partenariat entre les différentes collectivités et une réponse aux besoins des populations, dans la complémentarité. Chaque commune doit ainsi bénéficier d'un renforcement de ses compétences par le biais d'une gouvernance renforcée des maires. Le fait d'avoir pu bénéficier, dans la commune de Gillette, d'ingénierie et de dotations de solidarité nous a permis de répondre aux besoins de nos populations, notamment en matière de mobilité et dans le domaine de l'eau et de l'assainissement où la mutualisation des moyens est nécessaire.

Pour reprendre par ailleurs la thématique précédemment évoquée de l'urbanisme, je l'ai vécue également. L'écoute des élus de proximité permet de développer les complémentarités et c'est comme cela que la métropole peut devenir un outil fort. Je pense qu'il faut améliorer la coopération et la lisibilité des compétences.

Enfin, je pense que le plan de relance doit être mieux territorialisé pour coller aux besoins des territoires, par exemple en matière d'urbanisme et de revitalisation, pour relancer le tissu local et l'installation des familles qui devrait se renforcer avec la crise sanitaire. Il nous faut donc accentuer la transversalité entre l'action des opérateurs publics et la lisibilité des compétences pour faciliter les élus de terrain.

**M. Olivier Bouba-Olga.** – Merci pour l'ensemble de ces remarques. Je rejoins le point de vue selon lequel les catégories ne doivent pas être opposées les unes aux autres et qu'il faut jouer sur la complémentarité-coopération. C'est en train de changer et les métropoles commencent à travailler en lien avec les territoires voisins plutôt qu'à uniquement regarder leurs concurrentes directes.

De même que les métropoles, le rural se caractérise par une très forte diversité avec des problématiques très différentes d'un territoire à un autre. Je préconise donc d'oublier ces catégories que sont les métropoles, les villes moyennes et les zones rurales, qui nous conduisent à des logiques d'opposition. Le rural se caractérise également par une très forte diversité intrinsèque, ce que met aussi en valeur Vincent Grimault. L'un des points forts qu'il convient toutefois de mettre en avant en France est la qualité tout à fait satisfaisante des équipements disponibles dans les communes rurales. Cette qualité est largement supérieure à celle observée dans de nombreux pays, y compris européens. L'enjeu est de maintenir ce niveau d'équipements.

Une autre question fondamentale a été abordée, notamment *via* l'accès aux soins, qui est : comment continuer à couvrir les besoins de la population en innovant ? Que devons-nous inventer ? La question de la désertification médicale révèle un lobbying énorme des médecins. Il ne serait pas aberrant que les jeunes médecins, au même titre que les jeunes enseignants, débutent leur carrière en milieu rural. Cela résoudrait une bonne partie du problème et il faut rappeler que l'État investit beaucoup pour la formation de ces personnes. La volonté politique pourrait permettre de faire primer l'intérêt général.

Concernant les données disponibles en matière de pauvreté, il apparaît en effet que cette dernière se concentre aussi dans les grandes villes, contrairement à la présentation rapide qu'en a faite Christophe Guilluy assimilant les métropoles aux espaces de richesse. Nous avons aussi, bien entendu, de la pauvreté en milieu rural. Pour agir sur la pauvreté, il faut traiter l'ensemble des territoires car elle est diffuse.

Sur la pondération, il est vrai que les grandes villes ont des charges de centralité qui bénéficient aux autres communes voisines. Ce n'est pas nécessairement aberrant de faire contribuer les habitants voisins pour des équipements dont ils bénéficient grâce au rôle de centralité assumé par la ville proche. Le sujet est complexe et je ne le maîtrise pas dans le détail.

Vous dites que les classements font se déplacer les gens. Je n'en suis pas sûr. Cela fait surtout vendre des magazines. À propos de vos remarques liées à la nécessité d'améliorer la communication qui favoriserait l'image des campagnes, je vous rejoins sur le fait qu'il existe un aspect marketing. Cependant, les études sociologiques montrent que les mouvements de population interurbains ou des villes vers les campagnes ne reposent pas sur des dynamiques aussi insignifiantes. Statistiquement, les personnes qui s'installent dans une ville le font, majoritairement, soit car elles en sont originaires, soit car leur famille ou leurs amis y sont installés, soit car elles y ont trouvé du travail. Le lien social est fondamental dans le choix du déplacement.

En revanche, c'est essentiel de développer la communication et l'image de sa ville car cela permet de faire rester des habitants ! Beaucoup de dépenses de marketing territorial sont contre-productives, mais réfléchir à cette stratégie d'image est important.

En matière d'ingénierie, je vous rejoins, il y a besoin de politiques territorialisées avec des contrats de territoires pour ceux qui sont le moins bien équipés. Il faut des chargés de mission cofinancés par la région par exemple, pour mutualiser les ressources, développer de la connaissance et toujours mieux répondre aux besoins des habitants.

Je terminerai en soulignant que les politiques publiques doivent impérativement faire une différence entre les résidents d'un territoire et les usagers de ce dernier. Le maire d'une ville est certes élu par ses habitants mais sa ville est fréquentée par de nombreux autres citoyens qui n'y habitent pas ! Il faut donc s'interroger sur la destination des politiques publiques, pour les résidents, pour les usagers. Mieux cerner ces processus est essentiel.

Le couple département-intercommunalité est intéressant mais il y a des améliorations à apporter à de nombreuses échelles. Je travaille pour ma part plutôt sur le couple régions-intercommunalité. Nous avons désormais de grandes régions sur le plan démographique mais en termes de moyens d'intervention nous sommes encore faibles ! À titre d'exemple, le budget par habitant d'une région française, après fusion, c'est 400 euros par habitant contre 4 000 euros par habitant dans les régions allemandes, même si les compétences ne sont pas les mêmes et que la comparaison a ses limites. Il y a donc encore du travail à faire en matière de décentralisation et sans doute des éléments à développer pour les départements.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour ce débat très intéressant. Je partage en outre un grand nombre de vos positions. Sur la désertification médicale, les propositions de bon sens sont repoussées systématiquement, je parle d'expérience car j'ai travaillé sur plusieurs rapports liés à cet enjeu. Les délégations de tâches

des médecins vers d'autres professionnels font toujours l'objet de difficultés, les contraintes mêmes minimales à l'installation ne sont jamais acceptées. On donne la possibilité aux médecins de prendre des engagements en lien avec l'assurance-maladie, ils ne l'utilisent pas. Dans le même temps, les incitations à l'installation ne produisent que peu d'effets et l'État n'est même pas en mesure de les évaluer ! Je crains que la demande sociale pour des mesures fortes finisse par se faire beaucoup plus pressante et impose des contraintes encore plus importantes à la profession.

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

*La réunion est close à 12 h 35.*

**Mercredi 31 mars 2021**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Table ronde sur le thème : « Ingénierie territoriale : quelles réponses aux besoins des collectivités territoriales ? » - Audition de Mme Marie-Claude Jarrot, présidente, et M. Pascal Bertheaud, 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 de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), Mme Hélène Jacquot-Guimbal, vice-présidente de l'Université Gustave Eiffel (UGE), M. Joël Baud-Grasset, président de la fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE), Mme Emmanuelle Lointier, présidente, et M. Thomas Breinig, vice-président de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues,

Comme vous avez pu le remarquer, l'agenda de la commission, depuis le début du mois de mars, est rythmé par de nombreuses tables rondes sur des thèmes touchant tous à l'aménagement du territoire, appréhendés à travers des angles différents. Les travaux de la commission dans ce domaine devraient durer jusqu'en septembre prochain et être complétés de plusieurs déplacements. Nous avons donc décidé, pour donner plus de visibilité à nos travaux, de désigner des référents plus particulièrement investis pour suivre le cycle d'auditions sur l'aménagement du territoire.

J'ai reçu les candidatures de Mme Patricia Demas, de M. Bruno Rojouan, de Mme Christine Herzog et de Mme Martine Filleul.

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

J'en viens au cœur de notre sujet du jour puisque nous poursuivons notre cycle d'auditions sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire avec une table ronde consacrée au thème de la réponse aux besoins en ingénierie des collectivités territoriales. C'est un sujet déterminant pour la capacité d'action des élus locaux.

Avant la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) par la loi du 22 juillet 2019 issue d'une initiative sénatoriale, la plupart des élus locaux, et tout particulièrement les maires ruraux, soulignaient le besoin d'une bouffée d'oxygène car ils se sentaient pris en étau entre l'inertie et l'illégalité au moment où ils doivent prendre en compte les transformations profondes des attentes et des modes de vie. Les élus de terrain incriminaient bien entendu l'accumulation des normes et des procédures, mais aussi la tendance de certaines administrations ou de certains agents à les appliquer de façon maximaliste ou tatillonne. Ces élus ruraux regrettaient que la vélocité de l'action publique locale ait beaucoup diminué par rapport aux années 1990, où l'on pouvait agir plus simplement et plus vite. C'est un paramètre clef et un facteur de découragement pour les élus.

La question est donc de savoir ce qu'il en est aujourd'hui. Notre commission a très largement contribué à la création de l'ANCT pour donner plus de cohérence à la dispersion des agences qui préexistaient. Aujourd'hui, on a l'impression que l'action publique affiche globalement des moyens financiers considérables pour verdifier nos territoires, mais que nos collectivités territoriales vivent plus que jamais dans la pénurie.

Voilà pour un premier tour d'horizon. Je vous laisse la parole.

**Mme Emmanuelle Lointier, présidente de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF).** – L'AITF représente l'ensemble de l'ingénierie territoriale en poste dans les collectivités territoriales. Nous rassemblons 4 000 adhérents sur environ 30 000 ingénieurs en poste dans les collectivités territoriales et représentons une vaste palette de compétences, depuis les directions générales dans les régions jusqu'aux experts appartenant à des entités plus réduites.

Nous avons accompagné la ministre Jacqueline Gourault tout au long de sa démarche en faveur de l'ingénierie. Nous avons alerté nos adhérents pour qu'ils soient attentifs aux évolutions en cours sur les territoires et nous envisageons de mesurer objectivement la notoriété de l'ANCT au niveau local. Nous rassemblons les informations pour objectiver l'impact des mesures prises sur le terrain.

**M. Thomas Breinig, vice-président de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF).** – L'AITF est une association qui regroupe 4 000 ingénieurs répartis dans des domaines et des métiers très variés, répondant aux besoins des collectivités territoriales. Dix-neuf groupes de travail sont organisés au sein de l'Association. Ils permettent aux collègues de se retrouver, de travailler entre pairs, de conforter leur expertise et, ainsi, de pouvoir être source de propositions dans leurs collectivités et auprès des élus. Ces groupes de travail se réunissent de manière trimestrielle. Et de tels échanges permettent d'exercer une ingénierie territoriale pointue dans chaque domaine.

Nous sommes aussi mobilisés pendant des journées techniques, souvent organisées au niveau régional. Ces journées permettent à la fois d'aborder des thèmes très précis et de brasser des points de vue différents, donc d'appréhender la dimension transversale des projets des collectivités.

Nous développons un partenariat étroit entre ingénierie publique et ingénierie privée. Nos métiers sont répartis entre la gestion des ressources internes de la collectivité et le recours à une ingénierie privée dès lors que les ressources de la collectivité ne permettent pas d'engager la totalité des travaux. L'articulation entre le secteur public et les ressources du privé est donc très importante.

L'ingénierie relève à la fois du sur-mesure, pour être en phase avec les spécificités locales, et de la transversalité. Nos collègues sont en prise avec les grandes transitions environnementales actuelles : énergétique, numérique et biodiversité.

Nous travaillons enfin de manière intensive avec les ministères pour adapter les normes et les propositions aux besoins des territoires. Nos collègues remplissent plusieurs rôles : ce sont des experts, aptes à la transversalité mais aussi des ingénieurs « couteaux suisses » qui adaptent les choix techniques au contexte local, tout en utilisant des ressources limitées.

**M. Joël Baud-Grasset, président de la fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE).** – J'interviens en tant que président de la fédération nationale des CAUE qui accompagnent les collectivités depuis plus de 40 ans. Nous sommes financés par une taxe d'aménagement. Notre longue expérience nous permet de travailler de manière transversale dans divers domaines : l'architecture, l'urbanisme et l'environnement. L'architecture était le cœur de la loi de 1977 : il s'agissait d'apporter des conseils aux candidats à la construction – particuliers ou collectivités locales. Les CAUE interviennent en amont de l'acte de construire et d'aménager. Ils aident les élus locaux à préparer les commandes et à aller chercher les maîtres d'œuvre adéquats.

Le confinement nous a montré que la réflexion autour de l'urbanisme était essentielle. Nous avons une approche attentive à la transition énergétique, dans le respect du patrimoine. Il est, en effet, important de continuer à tenir compte du patrimoine ancien comme du patrimoine du XXe siècle. Les trames vertes et bleues sont aussi des sujets importants, à la fois dans leur planification et leur mise en application. La question de la biodiversité engage les élus dans un travail très fin, à la parcelle, sur des micro-territoires, y compris dans le domaine urbain. Il est aujourd'hui beaucoup question des trames vertes et bleues urbaines et péri-urbaines. En même temps, l'agriculture urbaine se développe et je souligne que toutes ces questions sont traitées par les CAUE.

En tant qu' élu départemental depuis une vingtaine d'années, je comprends parfaitement que le temps de l' élu est très court par rapport à celui de la réflexion et du projet, qui peut être à cheval sur deux ou trois mandats. Je ne crois pas qu'il faille systématiquement juger la complexité d'une manière négative. Nous devons plutôt nous interroger sur les moyens d'actions dont nous disposons pour travailler.

Il y a 93 CAUE en France, avec 7 agents en moyenne qui peuvent apporter des conseils ou monter des actions spécifiques, selon les demandes des élus. Nous sommes très sollicités pour l'accompagnement des collectivités locales et il est important de faire connaître les services que nous pouvons apporter.

**Mme Marie-Claude Jarrot, présidente du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).** – Je suis présidente du Cerema et maire de Montceau-les-Mines, en Bourgogne. J'ai été sollicitée par le président des maires de France pour entrer au conseil d'administration du Cerema. C'est donc une femme de territoire et même une militante de territoire qui se trouve devant vous aujourd'hui.

Je prolongerai le propos initial du président Longeot en indiquant que les maires ruraux ne sont pas les seuls à se retrouver parfois pris en étau. Cela concerne tous les maires sauf, peut-être, les maires des métropoles, qui disposent de l'ingénierie et des services *ad hoc*.

Nous avons besoin, tout au long de notre engagement de maire, d'expertise en confiance. Le Cerema est un établissement public et ce point est très important car nous avons, sur les sujets d'aménagement du territoire et de développement durable, besoin de conseils en toute impartialité. Nos problématiques sont multiples, mais elles doivent être coordonnées. Nous ne pouvons plus décider comme il y a quelques années de rénover une école, un espace ou un quartier, ou d'organiser les mobilités sans s'investir à bras-le-corps. Il nous faut absolument une expertise globale en amont de l'appel à la maîtrise d'ouvrage, avec des diagnostiqueurs territoriaux de haut niveau.

Nous sommes un établissement public national qui travaille pour l'État à travers un certain nombre de missions qu'il nous confie. À présent, nous souhaitons être davantage au service des collectivités locales et agir en complémentarité avec les acteurs locaux, dont certains sont ici présents.

Le Cerema est aussi garant de la bonne utilisation des deniers publics. Les maires manient de l'argent public et il leur faut, par exemple à travers les marchés, éviter de le dépenser d'une manière abusive.

Je précise également que nous intervenons bien en amont de l'offre privée qui peut nous être faite, notamment par les architectes ou les bâtisseurs dans le domaine immobilier.

Le Cerema accompagne aussi les collectivités pour l'adaptation des territoires au changement climatique – ce point très important nous a été confié par notre ministère de tutelle. Tout cela nous incite à nous positionner comme des experts de haut niveau dans le domaine des bâtiments, des mobilités, des transports, des infrastructures ou de l'environnement. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons voir évoluer notre statut pour être à la fois un établissement public national et un établissement public local.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Il était évidemment hors de question, pour moi, d'opposer le monde rural au monde urbain, mais il faut tout de même reconnaître que le premier a des sujets beaucoup plus complexes à résoudre que le second.

**M. Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).** – La question qui est posée me semble être la suivante : comment tirer toutes les conséquences des deux vagues de décentralisation que nous avons vécues dans les années 1980, puis 2000, et réaménager l'ensemble des structures ?

Avant la première décentralisation, les services de l'équipement aidaient les maires sur les sujets d'aménagement. Lorsque la situation était compliquée, le service d'ingénierie publique intervenait. Lorsque la situation était vraiment très compliquée, les services nationaux intervenaient. Toutes ces compétences sont aujourd'hui décentralisées auprès des collectivités. Il a fallu rebâtir une architecture en matière de compétences techniques dans les collectivités, avec un certain nombre de mutualisations locales. Le Cerema est l'échelon de l'expertise et il faut trouver la meilleure manière de le mettre à disposition des collectivités. Je souligne que l'ingénierie et l'expertise existent et elles sont de très bonne qualité. Il faut travailler sur la manière de les mettre à disposition des collectivités, pour avoir un mécanisme qui fonctionne. Le principal sujet est aujourd'hui de savoir comment finaliser les vagues de décentralisation que nous avons connues afin que les expertises soient utilisées au bon endroit, au bon moment.

**Mme Hélène Jacquot-Guimbal, vice-présidente de l'Université Gustave Eiffel (UGE).** – La recherche se diffuse traditionnellement par des journaux scientifiques qui ne sont pas lus par grand monde dans les entreprises ou les mairies. Nous avons fusionné avec une université et quatre grandes écoles afin de diffuser plus facilement les résultats de nos recherches, alors qu'il sera très important de développer la formation continue dans les prochaines années. La recherche et la formation, c'est très peu d'ingénierie directe, mais beaucoup de démonstrateurs et beaucoup de travaux sur des documents de référence. En général, nous travaillons avec le Cerema, qui est notre intermédiaire pour les travaux engagés

avec les collectivités locales. Nous ne sommes pas armés pour apporter un appui territorial direct mais cela ne signifie pas que nous ne nous préoccupons pas des collectivités locales. Nous avons, d'ailleurs, dans une université, un vice-président chargé de l'appui aux politiques publiques.

Monsieur le Président, vous avez opportunément indiqué que dans les années 1990, ça allait plus vite. Effectivement, nous avons collectivement cassé un modèle. Je ne le regrette pas plus qu'autre chose, mais ce modèle n'a pas été remplacé. Les liens qui fonctionnaient naturellement ne fonctionnent plus. L'État faisait à peu près tout. Il y avait des personnes qui s'occupaient de la recherche et des choses très amont, il y avait les CT, les DDE, les subdivisions, l'exploitation... Tout ceci a été cassé pour des raisons de responsabilité juridique et institutionnelle. La profession globale a été extrêmement sectorisée et les échanges ont été soit arrêtés, soit ressentis comme malsains. Les mouvements de personnel qui se déroulaient de manière assez classique entre le secteur public et le privé sont ensuite devenus suspects et considérés comme quelque chose qui est sujet à corruption.

Tout le système qui n'était pas théorisé, mais qui fonctionnait, a été cassé sans être remplacé. Je continue à fonder de gros espoirs dans l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRIM), qui est très handicapé par des méfiances et des positions sectorisées. Je fais observer que les Américains du Nord, qui détestent pourtant les coordinations trop centralisées, ont fondé une association des ingénieurs en génie civil.

Sur le fond, je pense que le développement du Cerema est une solution simple du point de vue opérationnel. Les personnes passionnées sont suffisamment nombreuses mais elles manquent de moyens pour vous aider et vous pouvez leur donner un coup de main. Nous continuerons à travailler avec le Cerema ; néanmoins, nous ne sommes pas très loin de son implosion et nous risquons de perdre un outil extrêmement important. L'aménagement ne peut pas être fabriqué et maintenu comme nous l'imaginions. Il faut absolument une aide coordonnée. Nous devons vraiment sortir de cette situation de réduction et d'implosion.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Vous soulevez un sujet qui préoccupe cette commission depuis de nombreuses années. Nous avons régulièrement soulevé la difficulté que rencontre le Cerema pour mettre en place un certain nombre d'accompagnements compte tenu de ses effectifs et de ses moyens insuffisants.

**M. Patrice Vergriete, président délégué de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).** – Je suis maire de Dunkerque et président de la communauté urbaine de Dunkerque.

La question de l'ingénierie est fondamentale pour les élus locaux. Vous abordez un sujet majeur et je souligne qu'on ne reviendra pas vers le passé : les sujets monteront en complexité dans les années qui viennent et cela nécessitera un accroissement des compétences des collectivités locales. Il serait illusoire de chercher dans le passé une solution à nos problèmes d'aujourd'hui et de demain.

Permettez-moi de reprendre une métaphore en matière d'ingénierie : les élus locaux n'ont pas besoin de poissons mais plutôt qu'on leur apprenne à pêcher et, surtout, qu'on leur donne les moyens de pêcher. L'ingénierie dont ont besoin les élus locaux doit répondre à plusieurs critères. Elle doit d'abord être pérenne. Il ne s'agit pas, pour un élu local, de recevoir un coup de main ponctuel sur un problème. L'ingénierie doit venir de l'amont du projet, de sa conception. Nous avons besoin d'ingénierie locale, qui accompagne et établisse

des liens de confiance avec l'ensemble des acteurs locaux. Nous avons besoin de structures publiques d'intérêt général locales.

Le modèle qu'il faut renforcer, développer et consolider doit évidemment s'articuler avec la décentralisation. Nous voulons une ingénierie dans la décentralisation, une ingénierie qui soit partenariale au milieu de l'ensemble des acteurs locaux. Les subdivisions de la DDE ne sont plus une solution d'avenir. Les solutions d'avenir doivent reposer sur l'idée d'une ingénierie locale, pérenne, fondée sur l'intérêt général.

Cette ingénierie existe sur nos territoires, avec une multitude de structures locales, parfois mal connues et insuffisamment valorisées, y compris par l'État. Les CAUE sont une ingénierie qui correspond aux critères que j'ai indiqués et au maillage du territoire. Les agences d'urbanisme sont également une composante de ce réseau d'ingénierie locale existant.

Les agences d'urbanisme forment un réseau largement développé qui accompagne les élus dans la conception de leurs projets, dans l'élaboration de leur stratégie et dans la constitution d'observatoires. La force des agences d'urbanisme est de rassembler tous les acteurs du territoire. Tous ceux qui concourent à la fabrication de la ville se retrouvent au sein des agences d'urbanisme. Ces dernières ne se contentent pas d'accompagner les élus locaux ; elles génèrent du liant stratégique. Lorsqu'il a fallu élaborer le schéma de cohérence territoriale de mon territoire, c'est l'agence d'urbanisme qui a réussi à « vendre » les attentes de l'État à un certain nombre d'élus, les attentes des collectivités urbaines et les attentes des collectivités rurales. Les agences d'urbanisme génèrent une véritable plus-value pour lier l'ensemble des acteurs et leur faire partager en amont une stratégie de développement du territoire. Ce sont des outils absolument indispensables, qui existent déjà sur les territoires. L'État en est partie prenante. Ces outils ne demandent qu'à se développer.

S'il fallait vraiment structurer financièrement l'ingénierie locale, je préférerais que l'État mette en place un fonds dont les allocations ne pourraient être dépensées par les collectivités locales que pour de l'ingénierie. L'État devrait également promouvoir les ingénieries existantes pour les faire connaître des élus. Cela ferait émerger une ingénierie locale, pérenne et d'intérêt général. C'est vraiment ce qu'attendent les élus aujourd'hui, et surtout pas un retour en arrière vers des formes directes ou indirectes de subdivisions déconcentrées. Nous voulons des ingénieries locales.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je passe maintenant la parole à mes collègues.

**M. Bruno Rojouan.** – Je voudrais d'abord intervenir sur les dispositifs d'appel à projet, qui se développent de plus en plus. Ces dispositifs pénalisent obligatoirement les petites communes, qui n'ont pas les moyens techniques de répondre à ces appels à projets, à la fois dans le montage des dossiers et dans la compréhension de ce qu'il faut faire pour décrocher un financement. Cela fait plusieurs années que nous le disons. Les petites collectivités sont pénalisées. On nous dit « on va vous aider financièrement pour que vous puissiez répondre aux appels à projets ». Ce n'est pas cela qui règlera le problème sur le long terme. Il est dangereux de systématiser l'appel à projets.

Je ne discute absolument pas de la nécessité des mener des études pour élaborer des grands projets. En revanche, nous en sommes arrivés au point où même pour des petits projets nous devons passer par une étude souvent longue et complexe, alors que les élus

locaux savent exactement ce qu'ils doivent faire pour réaliser leur projet. Ces études, vers lesquelles de l'argent public est dirigé, ne sont pas véritablement nécessaires. L'étude ne fera que démontrer un constat largement déjà fait par les élus locaux. L'argent public gagnerait à être dirigé vers la réalisation du projet.

Cela fait vingt ans que j'entends dire que les normes ne font que s'ajouter les unes aux autres et que la vie publique et le monde des élus locaux s'en trouvent pénalisés. Pourquoi n'arrivons-nous pas à simplifier les normes en France ? Qu'est-ce qui bloque ?

**Mme Martine Filleul.** – À elle seule, cette table ronde montre que nous avons, en France, des intervenants de grande qualité en matière d'ingénierie territoriale. Malheureusement, faute de coordination dans leur offre et de moyens significatifs, ils ont toujours la même difficulté à se rendre visibles, compréhensibles et accessibles aux acteurs locaux.

Par le passé, les maires étaient confrontés à une accumulation de normes et à des administrations multiples et des procédures longues, qui ne permettaient pas de faire émerger des projets dans les bons délais. Qu'en est-il aujourd'hui, alors que l'ANCT a été créée en 2019 ?

D'après les remontées que je reçois du terrain, l'ANCT intervient davantage pour appliquer les normes et les directives des ministères que pour assurer un rôle de complémentarité et de subsidiarité avec les acteurs locaux. Ces derniers sont toujours confrontés à la question des moyens. L'ANCT et ses cinq partenaires constituent-ils vraiment un système efficace et satisfaisant de retour de l'État dans l'ingénierie territoriale ? Pensez-vous que les inégalités territoriales se sont réduites depuis la création de l'ANCT ? Où en sommes-nous ? Personnellement, je n'ai pas le sentiment que nous ayons beaucoup évolué.

**Mme Patricia Demas.** – J'aimerais remercier le Cerema pour le travail réalisé dans la vallée de la Roya après la tempête Alex. C'était un bel exemple de ce que le Cerema peut apporter dans les territoires.

Je me pose les mêmes questions que mes collègues sur l'accessibilité de toute cette ingénierie territoriale aux élus ruraux. Nous sommes confrontés à un plan de relance et à une multitude d'appels à projets. Les maires ruraux n'ont pas les compétences pour répondre aux appels à projets, aux études d'impact et aux études de faisabilité. Ils ont un grand problème de lisibilité des offres qui pourraient leur être apportées pour répondre à ces appels à projets.

Par exemple, quels sont vos moyens pour la résorption des bâtis vacants en milieu rural ? Il est question de lutte contre l'artificialisation des terres avec une réduction des droits à bâtir dans nos campagnes, qui souffrent déjà de désertification. Quels sont les moyens dont dispose l'ANCT pour travailler avec les maires de la ruralité sur la revalorisation des centres anciens et l'identification des bâtis anciens qui pourraient être créateurs de logements pour actifs et, ainsi, relancer économiquement la ruralité avec des opérateurs locaux ?

J'ai un peu de mal à saisir l'approche pragmatique de terrain. La lisibilité et la bonification sur les territoires sont des questions que je me pose.

**M. Pascal Berteaud.** – Les appels à projets sont un vrai sujet. Nous n'avons jamais été aussi efficaces vis-à-vis du monde rural que lorsque nous sommes sortis de la

logique de l'appel à projets pour travailler avec les territoires au montage des projets. Nous sommes persuadés, au Cerema, qu'il faut travailler très en amont à bâtir les projets plutôt que lancer des appels à projets et laisser les communes rurales se débrouiller pour candidater.

Nous avons créé l'ANCT à partir du commissariat général à l'égalité des territoires, qui était une structure essentiellement nationale. L'action d'ingénierie de l'ANCT sur le terrain se fait soit à travers les services de l'État, soit à travers des organismes comme le Cerema. Cela prend du temps. Nous avons passé une convention avec l'ANCT sur la base d'un concept d'assistance aux collectivités locales. Lorsqu'une collectivité demande l'assistance du Cerema, elle bénéficie de quelques jours d'expertise gratuits. Si la collectivité souhaite que le Cerema l'accompagne plus longtemps, une prestation est alors mise en place, à un tarif peu élevé. La dotation du Cerema assure l'essentiel. Ce processus monte en puissance. On peut regretter qu'il n'aille pas plus vite mais nous avons essayé de simplifier largement les procédures. Donnons-lui sa chance.

Je ne crois pas qu'il faille opposer l'ingénierie locale et l'expertise nationale. L'activité d'ingénierie ou d'expertise doit être au plus près du terrain et il ne faut pas essayer de faire nationalement ce qui peut se faire localement. *A contrario*, sur certains sujets, la bonne échelle de mutualisation est nationale. Je pense notamment aux ouvrages d'art : dans ce domaine, il n'y a qu'au niveau national qu'il est possible d'avoir accès à un groupe d'experts de niveau international. Nous ne voyons donc vraiment pas d'opposition entre le local et le national. Pour un certain nombre d'expertises, la bonne échelle de mutualisation est nationale. Nous pensons que le Cerema, tout en restant un établissement public de l'État, doit aussi devenir un établissement public des collectivités, de manière à avoir accès à cette expertise nationale et internationale.

**Mme Marie-Claude Jarrot.** – Il ne faut vraiment pas opposer l'expertise nationale et l'expertise locale, car elles sont complémentaires. C'est de cette complémentarité que naissent les solutions. Cette expertise, nous la voulons tous visible, efficace et accessible à tous. Tous les projets que nous construisons sur nos territoires sont complexifiés par les normes. Notre travail consiste à accompagner et à aider les collectivités locales dans leur approche globale. Le Cerema est un établissement public. Cette structure juridique crée la confiance. Les maires ont besoin de s'appuyer sur des entités de confiance.

N'opposons vraiment pas le local et le national. Ensemble, créons la fluidité dont nous avons besoin pour l'expertise de haut niveau.

**Mme Emmanuelle Lointier.** – Les petites communes n'ont pas accès aux ressources d'ingénierie. Vous pouvez faire toutes les études possibles en amont et avoir tous les prestataires privés en aval : il faut qu'il y ait, au sein de la structure, une personne qui puisse porter le projet. Vous devez faire en sorte que les postes de porteur de projet potentiels au sein des structures soient attractifs pour que nous puissions recruter. Malheureusement, le régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État ne rend pas du tout attractifs les postes de cadres techniques. Pourtant à l'intérieur de nos structures, nous avons besoin de personnes qui connaissent les territoires et qui pourront aller chercher soit les projets, soit les financements.

Nous avons un certain nombre de revendications. Nous les avons exprimées. Je suis en Côte-d'Or. Malheureusement, je ne peux pas aider la petite collectivité d'à côté car les textes ne le permettent pas. J'ai évoqué la possibilité d'une mise à disposition des experts entre les collectivités. Comment faire pour que le maire d'une petite collectivité sache à qui s'adresser ? Au niveau des délégués départementaux de l'ANCT, on commence par nous

donner une liste de programmes. On nous demande de formuler nos demandes avec un certain formalisme. Cela ne répond pas à nos besoins. L'association des maires ruraux de France ne cesse de le dire. Nous avons un vrai travail à faire. Nous pouvons travailler avec tous les experts possibles, mais si personne, dans la structure, ne démarre ou ne peut porter le projet, nous n'y accédons pas. Qui, dans la collectivité, peut vraiment porter le sujet ?

Concernant les normes, nous pourrions apporter des réponses pour éviter que certaines fassent peser un coût exorbitant sur les collectivités. Nous sommes une association professionnelle, donc bénévole. Nous ne pesons pas le même poids que des professionnels comme l'Afnor. Notre système actuel, qui produit de la norme non pas pour répondre aux besoins des collectivités, mais pour répondre au souci de valorisation d'un processus industriel, est incohérent. Il faudra trouver les armes pour mieux maîtriser ces normes.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Le sujet de l'ingénierie est important. Sans ingénierie, il n'y a pas de financement. C'est donc la double peine pour les collectivités.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je représente le Sénat à l'ANCT et, à ce titre, je suis bien placé pour connaître les tenants et les aboutissants de cette nouvelle structure. Je voudrais revenir sur le principe de fonctionnement de l'ANCT, qui est une agence d'État. L'interlocuteur unique, sur les territoires, est le préfet. C'est à lui, en interne, de résoudre les difficultés que rencontrent les collectivités ou de faire appel aux membres associés. De ce point de vue, une clarification du fonctionnement de l'ANCT est nécessaire pour bien montrer comment elle agit et comment le territoire peut recourir à son expertise.

Je voudrais aussi dire que les politiques publiques qui ont été mises en place par l'État (Petites villes de demain, CRTE, Action Cœur de Ville...) montrent combien nous avons besoin d'accompagnement d'ingénierie sur les territoires ruraux. Les agences ont un rôle à jouer dans les CRTE, avec les corps préfectoraux, afin de réussir intelligemment la transition énergétique dans les territoires qui sont un peu perdus. C'est extrêmement difficile pour les petites communautés de communes. Nous avons besoin d'une action pour les territoires ruraux. C'est le rôle de l'ANCT et de ses représentants sur les territoires, avec les élus départementaux, régionaux et locaux. Beaucoup d'agences ont des possibilités de soutenir l'ingénierie dans les territoires. Nous devons être plus efficaces sans gaspiller d'argent. Les actions doivent s'inscrire dans la continuité. Les élus ont besoin de savoir à qui s'adresser.

**M. Gilbert Favreau.** – L'ingénierie territoriale a une importance considérable. De quoi ont besoin nos maires ruraux ? De proximité et de simplicité ; or, actuellement, ils n'ont ni l'une ni l'autre. Lorsque vous voulez faire aboutir un dossier, vous avez besoin de quelqu'un à côté de chez vous. J'ai été président de département et créé une agence technique départementale. Aujourd'hui, plus de la moitié des communes du département y sont abonnées. Cela ne leur coûte pratiquement rien et une équipe stable les renseigne lorsqu'elles ont besoin de quelque chose : cela fonctionne très bien.

À présent, nous voyons arriver l'ANCT. Nous avons connu l'époque des services déconcentrés de l'équipement qui étaient les confidentiels naturels des maires. Cela se passait très bien. Nous avons ensuite connu l'Assistance technique fournie par les services de l'État (ATESAT), qui était une déclinaison un peu tiède des subdivisions déconcentrées. Puis, pendant dix ans, l'État n'a plus bougé et nous n'avions plus d'ingénierie d'État. Les collectivités ont donc pris l'initiative de créer des ingénieries locales, avec des résultats satisfaisants. L'ANCT est encore un nouveau système, avec des structures diverses et variées

qui veulent nous imposer leur ingénierie, qui la font même payer par les collectivités, dans un contexte de financement incompréhensible. Voyez ce que sont devenus les contrats de plan État-région : je ne connais pas beaucoup de régions où ils fonctionnent bien. Les CRTE ne sont pas ce qu'attendent les élus, car ceux-ci demandent de la simplicité et de la proximité. J'invite donc tous ceux qui s'occupent de ces problèmes à revoir leur copie.

**Mme Marie-Claude Varailas.** – Avant d'être élue, j'ai passé ma carrière dans la fonction publique territoriale. J'ai donc pu vivre l'affaiblissement de l'ingénierie des services de l'État, particulièrement en milieu rural. Ce recul s'est conjugué à une baisse continue des moyens financiers des collectivités territoriales. Cet état de fait, je l'ai vérifié dans beaucoup de domaines en matière d'assistance technique : je pense notamment à l'assistance technique financière ou à l'aide à l'élaboration des documents d'urbanisme, désormais prise en charge par les EPCI. Ce service était gratuit et pris en charge par l'État, avec des ingénieurs très compétents. Par la suite, les effectifs des directions départementales interministérielles ont été considérablement réduits, obligeant les collectivités à s'en remettre aux bureaux privés ou aux structures intercommunales et départementales, lorsqu'elles existent. Dans le même temps, l'engagement des départements pour le développement d'une offre d'ingénierie s'est fortement accru.

Les récents dispositifs qui ont été mis en place sont d'une grande complexité : cela rend les financements et les ingénieries techniques peu lisibles. Je veux croire au succès de la mise en place de l'ANCT pilotée par le préfet. Néanmoins, de quels effectifs autres que ceux issus des services amoindris des préfectures cette agence dispose-t-elle dans nos territoires ? À l'heure de la nécessaire transition écologique, les opérateurs de l'État ont subi une baisse très importante de leurs effectifs. Je suis donc dubitative sur les moyens dont disposera l'ANCT pour mener à bien ses missions.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Je me félicite de l'organisation de cette table ronde qui permet de souligner l'importance de l'ingénierie et d'améliorer la connaissance de l'ensemble des organismes qui gravitent autour de nos collectivités locales : il est absolument nécessaire de soutenir les plus petites et les moins informées d'entre elles. Il a été question de proximité et de réactivité j'insiste aussi sur la stabilité des organisations. L'ANCT est désormais en place : elle a pour mission d'être le guichet unique en lien avec le préfet et nous attendons beaucoup de cette nouvelle organisation. Dans un contexte où l'argent public doit être utilisé avec efficacité, il faut éviter que les organisations et les compétences se chevauchent, même quand les sujets sont complexes. Le sujet de l'artificialisation des sols me préoccupe tout particulièrement : comment comptez-vous vous mobiliser sur cette question ? Par ailleurs, comment parviendrez-vous à concilier la nécessité d'agir vite et fort dans la mise en œuvre du plan de relance avec le temps long que supposent l'ingénierie et l'expertise ?

**M. Hervé Gillé.** – Ingénierie territoriale ne rime pas nécessairement avec agilité territoriale. Le maire de Dunkerque est intervenu sur ce sujet en faisant une proposition : quels modes d'organisation pour plus d'agilité ? L'ANCT n'est pas forcément la réponse la plus satisfaisante tandis que les agences départementales sont sans doute assez bien adaptées. Nous pourrions certainement créer des groupements de compétences en passant des conventions. Quelle est, selon vous, la meilleure solution dans ce domaine ?

**M. Éric Gold.** – J'aimerais revenir sur la question des appels à projets. En septembre dernier, notre délégation sénatoriale aux collectivités territoriales a remis un rapport sur les défis de l'ingénierie dans les territoires. Il en ressort que les appels à projets écartent les collectivités les plus démunies, car elles ne sont pas en capacité d'assurer le

montage technique et administratif des dossiers. La délégation appelait à sortir de la logique trop verticale qui consiste à décliner localement les projets décidés à l'échelle nationale. Le rapport estime à 30 000 le nombre de communes et d'intercommunalités qui n'ont pas les moyens d'organiser leurs propres services d'ingénierie. Le système est également compliqué pour les collectivités plus importantes en raison du volume des dossiers, des délais de traitement souvent contraints et de la diversité des demandes. Au final, je m'interroge sur la pertinence des appels à projets, qui sont réservés à une bien faible proportion de collectivités et qui n'incitent pas à la mise en place d'une ingénierie locale et pérenne.

**M. Olivier Jacquin.** – J'ai un cas concret à soumettre à nos intervenants qui porte sur la nouvelle compétence mobilité que doivent décider les intercommunalités aujourd'hui. Cette compétence nécessite une très grande technicité et il est très difficile pour une intercommunalité de 15 000 habitants d'engager quoi que ce soit sans avoir à ses côtés un cadre de catégorie A bien renseigné. Cette compétence nécessite aussi de prendre en compte de vastes bassins d'organisation : les périmètres administratifs sont dépassés par les modes de vie des habitants. Dès lors, comment développer les collaborations entre collectivités ? Comment favoriser l'inter-territorialité ? Comment amener les élus à travailler sur de plus vastes bassins de vie ? Je souligne également que les intercommunalités n'ont pas accès à suffisamment de versements de taxe mobilité et manquent aussi de modèles conceptuels pour développer ces politiques économiques.

**M. Frédéric Marchand.** – Le sujet de la mutualisation est essentiel, surtout dans la ruralité. L'implantation de l'agence d'urbanisme sur le territoire de la Communauté de communes de Flandre intérieure, à Hazebrouck, est vraiment un exemple à suivre.

La question de l'aménagement du territoire se pose aussi, pour de nombreux élus, à l'aune de la coopération transfrontalière. Quel regard portent les différents intervenants sur les mécanismes d'ingénierie transfrontalière et quelles sont les pistes de progrès ?

**M. Jean Bacci.** – Je constate que nous sommes nombreux à avoir les mêmes soucis et je m'associe aux questions qui ont déjà été posées.

Les communes rurales ont souvent peu de moyens, mais elles ont des projets. Elles ne passent à l'étape de faisabilité que lorsqu'elles ont la perspective de voir leur projet être totalement financé. Au moment du plan de relance, pratiquement aucun projet n'était suffisamment avancé pour entrer dans ce cadre. Cela a été un fiasco pour la majorité des communes rurales. Comment faire en sorte que ce type de situation ne se reproduise plus ?

Une nouvelle agence a été créée en 2019, mais je suis certain que moins de 20 % des élus ruraux savent comment travailler avec elle. Quels outils envisagez-vous de développer pour que cette situation évolue dans le bon sens ?

**Mme Angèle Préville.** – Nos territoires se développent de manière inégale. Des territoires sont oubliés. Le savons-nous ? Sont-ils cartographiés ? Ne devrions-nous pas regarder la réalité de ces territoires délaissés, qui ont des projets, mais qui ne parviennent pas à entrer dans le cadre des appels à projets ? Le maire de Dunkerque a évoqué un fonds d'ingénierie. Comment pourrait-il être mis en œuvre ?

**Mme Nicole Bonnefoy.** – L'ingénierie est absolument fondamentale parce que ce sont les projets qui font les territoires, et non l'inverse. Pour mener à bien un projet, il faut une bonne ingénierie, surtout dans le contexte de transition écologique, de réduction de la dépense

énergétique et de crise sanitaire. Les maîtres d'ouvrage, publics comme privés, ont besoin d'être accompagnés dans leur réflexion le plus en amont possible.

Cette ingénierie existe déjà sur nos territoires, mais elle doit être mieux coordonnée et nous devons lui donner les moyens d'être locale, pérenne et liante. Il faut des structures publiques qui portent l'intérêt général et qui soient neutres politiquement ou financièrement.

Il n'y a rien de mieux que les CAUE pour donner des conseils et sensibiliser les élus locaux. Le principal problème réside dans le parcours de la taxe d'aménagement qui les finance depuis 2012. Certains conseils départementaux détournent cette taxe, qui ne bénéficie donc pas intégralement aux CAUE. Je suis favorable aux structures locales et à la sécurisation de leurs ressources pour amener l'ingénierie que les élus attendent.

**M. Stéphane Demilly.** – La crise sanitaire semble renforcer l'attractivité des territoires ruraux. Pensez-vous qu'il s'agit d'un mouvement de fond ? Si oui, les récentes règles restrictives en matière de constructibilité dans le monde rural ne mériteraient-elles pas d'être revisitées ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – J'invite les intervenants à répondre aux nombreuses questions qui ont été posées.

**Mme Emmanuelle Lointier.** – Nous avons interpellé les ministères en charge de la transition énergétique et de la fonction publique sur les différents aspects que vous avez évoqués. Comment mutualiser des expertises entre collectivités au-delà de ce qui existe aujourd'hui ? Nous attendons des réponses. La notion de pluri-employeur a été utilisée dans quelques collectivités, mais il faut mieux les informer sur ce dispositif pour qu'elles puissent y recourir plus largement. Il y a des mécanismes de solidarité au niveau de l'ingénierie qui devrait bénéficier d'un relai statutaire et nous travaillons à améliorer ce sujet.

Nous avons posé la question à l'ANCT de la réalité du message qui parvient jusqu'au territoire. Une enquête est en cours de préparation. Elle sera lancée auprès de nos adhérents et nous vous transmettrons les résultats. Nous avons l'impression que très peu de nos adhérents ont accès aux programmes de l'ANCT et connaissent leur délégué territorial départemental. C'est très gênant.

Les structures qui mettent en place des appels à projets doivent organiser des formations et diffuser de l'information à ceux qui pourraient en bénéficier, sinon cela ne sert à rien. Nous avons du mal à avoir cette proximité réelle. Chaque fois que j'en parle, j'ai l'impression de ne pas être comprise. Les élus doivent être accompagnés dans leur territoire. Il manque un cran intermédiaire entre ce qui est proposé et la réponse qu'on attend.

**M. Thomas Breinig.** – Il existe un enjeu autour des évolutions de carrières des agents territoriaux, par exemple de la fonction publique territoriale vers la fonction publique hospitalière ou la fonction publique d'État. C'est un moyen de mieux partager les informations et de mieux se connaître entre agences et services.

Pour ce qui concerne la présence de l'ingénierie dans les territoires ruraux, la question des seuils démographiques est un frein, car les structures rurales qui regroupent peu de population n'ont pas la possibilité de recruter des ingénieurs experts.

**Mme Marie-Claude Jarrot.** – Sur le sujet de l’agilité territoriale, le Cerema souhaite se rapprocher des collectivités locales en leur proposant une ingénierie de territoire, en les associant à sa gouvernance et en créant un établissement public local. C’est assez simple. C’est très innovant. Je crois que ça pourrait fluidifier l’accès à l’expertise territoriale de haut niveau.

**M. Patrice Vergriete.** – Il me paraît important de changer la logique de l’ANCT son rôle ne se limite pas à apporter de l’expertise : elle a vocation à apporter des experts pérennes et ce n’est pas pareil. Elle ne doit pas donner le poisson ; elle doit permettre d’avoir les éléments pour pouvoir continuer à pêcher. La première mission de l’ANCT devrait être de réaliser une carte des ingénieries pérennes territoriales. À tel endroit, les besoins porteront sur une agence d’urbanisme ; à tel autre, sur une agence départementale, *etc.* Lorsqu’une collectivité ou une intercommunalité l’interpellera sur un problème d’ingénierie, l’ANCT lui conseillera une agence sur la base de cette carte de l’ingénierie territoriale pérenne. C’est à l’ANCT d’assurer cette visibilité et d’accompagner les collectivités.

Nous pourrions imaginer, pour ces collectivités, un chèque ingénierie ou un fonds ingénierie dédié pour financer ces compétences. Cela doit-il concerner toutes les collectivités de France ? Je n’en suis pas sûr. Ce chèque ou ce fonds pourrait concerner les collectivités qui n’ont pas de possibilités de mutualiser leurs dépenses grâce à l’intercommunalité. En revanche, je ne suis pas certain que les grandes collectivités aient besoin de ce chèque ou de ce fonds. Nous pourrions imaginer que ce chèque ou ce fonds puisse être intégré dans les contrats de plan État-Région (CPER). Un volet de ces contrats pourrait être dédié à cette question de l’ingénierie.

En résumé, l’ANCT pourrait mettre en lien une collectivité avec une structure d’ingénierie territoriale pérenne (agence d’urbanisme, CAUE, agence départementale). Elle garantirait le financement de l’adhésion à cette structure pendant un certain temps. Cela permettrait de développer très rapidement l’ingénierie. La bonne échelle me semble être celle de l’intercommunalité. Il sera très difficile de développer l’ingénierie à l’échelle de chacune des communes.

Il existe des formes d’expertise dont le niveau de pertinence de mutualisation est national. Il a ainsi été question de l’expertise en matière d’ouvrages d’art : c’est tout à fait exact. La collaboration entre les agences d’urbanisme et le Cerema est excellente sur cette question. Demain, la légitimité du Cerema sera d’apporter une expertise de plus haut niveau, avec du recul. Cette mutualisation d’ingénierie ne pourra sans doute jamais se faire dans les territoires et le Cerema ne doit pas être victime d’injonctions contradictoires. Je souligne la pertinence de la création de l’ANCT et la qualité de son expertise. En revanche, je pense qu’il faut redéfinir clairement sa mission, qui peut être d’appuyer les ingénieries territoriales sur des sujets qui ne peuvent pas être traités à l’échelle des territoires. Une liste exhaustive de ces thèmes à mutualiser à l’échelle nationale serait très utile.

**Mme Hélène Jacquot-Guimbal.** – Je suis tout à fait accord sur le fait que l’ingénierie locale est parfaitement adaptée à la très grande majorité des sujets. L’ingénierie en appui de niveau national ou international est assez rare, mais nécessaire. Toutefois, je signale une difficulté que nous n’avons pas abordée : il faut 10 à 20 ans pour former un spécialiste. Vous ne pouvez pas inventer un expert au moment où vous en avez besoin. Les experts se forment sur des sujets pratiques. Ils n’existeront pas s’il n’y a pas de lien avec les différents niveaux. Pour apprendre leur métier, les experts doivent intervenir au moment de la conception, et pas uniquement après coup.

Les « petits » sujets des « petits » territoires ont également besoin d'experts. Nous avons tous connaissance d'exemples d'aménagements qui n'avaient pas anticipé un événement majeur par manque de recul et d'analyse des risques. Pour progresser, les ingénieurs locaux ont besoin d'avoir accès à l'information et à la formation.

**M. Pascal Berteaud.** – Les mobilités et l'artificialisation des sols sont deux sujets relevant de la compétence du Cerema. Nous pouvons développer des méthodes et appuyer les collectivités. Pour autant, le Cerema n'ira pas au-delà de son rôle d'expert. Il y a donc un enjeu majeur d'insuffisance des moyens.

Globalement, les fonctions techniques sont dévalorisées en France, comme en témoigne le nombre de candidats aux écoles d'ingénieurs qui n'a jamais été aussi bas. La tendance au sein des services de l'État et des collectivités est d'avoir de moins en moins d'effectifs techniques et de plus en plus d'effectifs administratifs. Cela soulève une vraie réflexion. Si nous ne faisons pas l'effort de mettre des moyens, il ne se passera pas grand-chose.

Nous avons beaucoup œuvré pour que le plan de relance comprenne un volet sur le diagnostic des ouvrages d'art des petites communes. Nous mandaton actuellement des bureaux d'études afin qu'ils effectuent ces diagnostics gratuitement : il suffit que la commune donne son accord. Nous menons une opération en ce sens auprès des 28 000 communes concernées, mais je constate qu'il n'est pas simple d'obtenir leur accord, car elles n'ont pas les services adéquats pour nous répondre. Notre difficulté principale est vraiment l'accès à ces 28 000 communes : c'est un vrai sujet.

**Mme Marie-Claude Jarrot.** – De mon point de vue, le mouvement de réimplantation dans les territoires ruraux qui fait suite à la crise sanitaire est quasi structurel, à charge pour nous d'organiser l'arrivée des personnes en provenance des métropoles. Nous aurons besoin d'un accompagnement des projets d'aménagement de nos territoires pour organiser les mobilités, les bâtiments et construire des quartiers pour accueillir les habitants. Nous aurons besoin d'expertise territoriale pour construire cet accueil, mais on est loin du compte sur certains territoires.

Par ailleurs, il y a effectivement un vrai enjeu sur l'évolution des métiers de la fonction publique territoriale, notamment les métiers techniques, qui sont quelquefois peu attractifs. C'est à nous, élus, qu'il appartient de construire ces nouvelles fonctions. Beaucoup de métiers n'existent plus dans la fonction publique territoriale tandis que d'autres émergent. Je pense notamment aux métiers d'ingénieurs, de contrôleurs de gestion ou de gestionnaires de projet.

**M. Patrice Vergriete.** – La question transfrontalière est éminemment complexe. Je suis co-président d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT) avec la Flandre occidentale belge. Nous avons beaucoup de difficultés à développer des projets qui soient concrets et opérationnels. Il y a donc encore beaucoup à faire pour faciliter les interventions transfrontalières en mettant en place un certain nombre d'outils. Nous essayons de travailler avec nos homologues des pays frontaliers : à la base, ce n'est pas simple, car les cultures et les compétences ne sont pas identiques. Une simplification à l'échelle européenne serait la bienvenue et nous avançons trop doucement sur ce sujet.

**M. Jean-François Longeot, président.** – J'aimerais remercier tous les intervenants pour la qualité de nos échanges. Le Sénat est très attaché à l'aménagement du

territoire et à l'ingénierie territoriale. Il faut vraiment que nous soyons très présents sur les territoires, aux côtés des élus. J'ai été maire dans de 1995 à 2015 et au début de mon mandat, la situation était quand même moins complexe pour les collectivités. Aujourd'hui, les élus sont trop souvent seuls face à des circulaires de 50 pages qu'ils n'ont pas le temps de lire et il y a de quoi être complètement perdu. Il faut vraiment que nous puissions les accompagner et il faut revoir un certain nombre de normes administratives pour y apporter de la souplesse.

Enfin, il faut faire confiance aux élus de ces territoires et collectivités, car personne ne connaît mieux sa commune que celui qui y habite et qui en est l'élu depuis de nombreuses années.

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

**Mardi 6 avril 2021**

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

**Audition de M. Jean-Christophe Niel, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire**

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Notre ordre du jour appelle l’audition de M. Jean-Christophe Niel, candidat pressenti pour exercer les fonctions de directeur général de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), pour un second mandat.

Nous avons été informés le 2 mars dernier que le Président de la République envisageait, sur proposition du Premier ministre et sur proposition de la présidente du conseil d’administration de l’Institut, de vous renouveler dans vos fonctions.

Nous vous entendons aujourd’hui en application de la loi organique et de la loi ordinaire du 23 juillet 2010 relatives à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution. Comme vous le savez, cette audition doit avoir lieu devant les deux commissions compétentes de l’Assemblée nationale et du Sénat.

Elle fait l’objet d’une diffusion en direct sur le site du Sénat et sera suivie d’un vote à bulletins secrets. Le même vote aura lieu demain à l’issue de votre audition par la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire de l’Assemblée nationale, ainsi que le dépouillement des votes des deux commissions.

Je rappelle qu’il ne pourra être procédé à votre nomination si l’addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Monsieur Niel, vous connaissez bien l’exercice qui nous réunit aujourd’hui puisque vous étiez déjà venu devant nous pour votre premier mandat, en mars 2016.

Je reviendrai d’abord brièvement sur votre parcours avant de rappeler quelques éléments sur l’IRSN.

Vous êtes ingénieur général des ponts et chaussées et docteur en physique. Vous exercez depuis cinq ans les fonctions de directeur général de l’IRSN, en lien avec la présidente du conseil d’administration, Mme Marie-France Bellin, que nous avons entendue en novembre 2018 en application de l’article L. 1451-1 du code de la santé publique, une procédure différente de celle qui est prévue pour votre nomination et qui ne donne pas lieu à un vote. La fin de votre mandat est fixée au 19 avril prochain.

Avant cela, vous avez exercé pendant neuf ans les fonctions de directeur général de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et avez effectué une grande partie de votre carrière dans ce domaine, y compris à l’IRSN, pendant dix ans.

Vous avez également travaillé au sein du ministère des transports, de l’équipement, du tourisme et de la mer. Vous devez donc disposer d’une très bonne connaissance des enjeux de sûreté nucléaire et du paysage budgétaire et administratif français.

J'en viens à l'IRSN. L'institut dont vous assumez la direction générale est un établissement public industriel et commercial à vocation scientifique et technique, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'écologie, de la recherche, de l'énergie, de la santé et de la défense. Il assure des missions d'expertise et de recherche en matière de sûreté nucléaire, de protection de l'homme et de l'environnement contre les rayons ionisants ou encore de protection des installations et des transports de matières radioactives contre les actes de malveillance. Vous avez une relation particulière avec l'ASN, à laquelle vous apportez un appui technique décisif pour ses missions de contrôle.

Le budget 2021 de l'IRSN avoisine les 275 millions d'euros. Il est constitué pour l'essentiel de subventions pour charges de service public (SCSP), à hauteur de 170 millions d'euros, inscrites au budget du ministère de la transition écologique au titre du programme 190 « Recherche dans le domaine des risques » et au budget du ministère des armées au titre du programme 212 « Soutien de la politique de la défense ». Ce montant est stable par rapport aux années précédentes.

À cela s'ajoute, depuis 2011, une taxe affectée, qui est le produit de la contribution acquittée par les exploitants d'installations nucléaires de base (INB).

Enfin, l'Institut dispose également de ressources propres complémentaires, qui proviennent soit de la vente de prestations, soit de cofinancements de programmes de recherche par des acteurs français ou étrangers, soit de subventions de la Commission européenne, de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou provenant du programme d'investissements d'avenir (PIA).

Les effectifs de l'IRSN ont été fixés à 1 745 équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour l'année 2021.

J'en viens aux questions que je souhaite vous poser et que je vous demande de bien vouloir traiter dans le cadre de votre propos liminaire.

D'abord, je souhaiterais que vous dressiez un bilan de votre mandat actuel. Quels ont été les points positifs, quels sont les points à améliorer ? En d'autres termes, pour quelles raisons devrions-nous vous faire confiance pour un nouveau mandat ?

Ensuite, je souhaiterais vous entendre sur la stratégie de l'Institut face aux nombreux défis de notre filière nucléaire en matière de radioprotection et de sûreté pour les prochaines années. Quelles seront vos priorités d'actions ? En particulier, quel rôle joue l'IRSN à l'échelle internationale et comment comptez-vous conforter l'expertise française de sûreté nucléaire dans le cadre international ?

Enfin, quel a été l'impact de la crise sanitaire sur le budget de l'IRSN ? Lors de l'examen du budget pour 2021, le Gouvernement avait indiqué que l'évolution du solde budgétaire de l'Institut serait comprise entre -1 million d'euros et +1 million d'euros du fait de la crise sanitaire. Les pertes de recettes propres étaient censées être équilibrées par la limitation de dépenses pendant la période de confinement. Qu'en est-il plus précisément ?

Je vous laisse la parole, Monsieur Niel, puis mes collègues vous poseront un certain nombre de questions. Je pense notamment à Frédéric Marchand, rapporteur pour avis sur les crédits consacrés à la recherche en matière de développement durable du

programme 190, et à Pascal Martin, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 181 relatif à la prévention des risques. Je vous remercie.

**M. Jean Christophe Niel, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.** – Merci Monsieur le Président. Comme vous venez de le rappeler, j'ai l'honneur de servir mon pays en évaluant les risques radioactifs depuis une trentaine d'années. Vous avez présenté mon parcours et l'IRSN. Je soulignerais en particulier mon expérience du dialogue avec les élus et les associations, mon expérience des situations de crise – nous mobilisons notre centre de crise régulièrement, pour des exercices, mais aussi des situations réelles, en France et à l'étranger. Par ailleurs, je suis président, depuis 2017, du comité de la sûreté des installations nucléaires de l'OCDE, qui regroupe des organismes similaires à l'IRSN. Enfin, j'ai une expérience en matière de direction de structures publiques, d'autorités administratives indépendantes ou d'établissements publics, de management, de dialogue avec les tutelles, le Parlement, les instances représentatives du personnel (IRP), ainsi que dans la capacité à conduire des changements. J'ai aussi une connaissance des mécanismes budgétaires et administratifs.

L'IRSN prend une place particulière dans la transition écologique, avec l'enjeu de la prolongation de deux réacteurs au-delà de quarante ans, le réexamen de sûreté des installations du cycle du combustible, la gestion des déchets radioactifs, le démantèlement d'installations, la construction de nouvelles structures, comme le réacteur pressurisé européen (EPR), le centre industriel de stockage géologique (Cigéo), le réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER), le réacteur de recherche Jules Horowitz (RJH), la contribution du personnel médical et le recours à des techniques de plus en plus sophistiquées notamment de radiothérapie, enfin un enjeu de protection contre les rayons ionisants en particulier des professionnels et des patients. Le baromètre de l'IRSN montre que les Français se préoccupent de plus en plus de santé environnementale.

Les questions de sécurité et de lutte contre les actes malveillants prennent une importance grandissante et ce contexte me conduit à vous proposer trois axes pour être au rendez-vous en matière de sécurité et de sûreté nucléaires ainsi qu'en radioprotection.

Le premier consiste à réaffirmer les fondamentaux de l'IRSN : expert public du risque radiologique et nucléaire, l'Institut doit éclairer la décision par l'évaluation du risque lié à l'utilisation des rayons ionisants ; cette évaluation est technique et scientifique, elle obéit aux canons et aux exigences de la science, elle est collective et impartiale ; elle s'appuie sur une expertise nourrie par la recherche. En cohérence avec les agences sanitaires européennes et nationales, cette mission d'évaluation est bien distincte de la mission d'inspection et de sanction qui appartient aux pouvoirs publics. C'est par ce système de double sécurité, entre l'expert et l'autorité, entre l'évaluateur et le gestionnaire du risque, que l'État assure la protection de nos concitoyens à l'égard des usages des rayonnements ionisants. L'IRSN est un interlocuteur de confiance des pouvoirs publics et de la société en répondant à leurs attentes par des informations qu'il délivre de manière transparente, en interagissant avec eux.

Deuxième axe, l'anticipation et la culture du risque. Notre environnement évolue en permanence et de nouveaux risques émergent, par exemple la pandémie de coronavirus, ou l'accident de Fukushima, survenu il y a dix ans. Lors de chaque crise, l'anticipation et la culture de risque sont questionnées, les pouvoirs publics sont interpellés : l'IRSN est un outil pour aider à anticiper les risques liés à l'utilisation des rayons ionisants et pour la gestion des risques en général.

Cette anticipation fait partie de notre contrat d'objectifs signé il y a deux ans : il s'agit, par la recherche, par les retours d'expériences, par l'évaluation des sujets à venir comme la prolongation d'exploitation de réacteurs, les déchets, le radon, la cybersécurité, d'anticiper les enjeux liés à la révolution numérique, d'anticiper les nouvelles demandes de la société par un dialogue avec elle, d'instaurer de nouveaux partenariats, mais aussi d'anticiper en capitalisant sur l'humain et l'accumulation des compétences et des connaissances. Comme le disait Saint-Exupéry : pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible.

Troisième axe, c'est la performance et l'efficacité. L'IRSN doit être performant, prospectif, faire évoluer ses méthodes et ses pratiques. J'ai introduit dans notre fonctionnement quatre programmes de transformation : celui des modes de collaboration, par exemple le mode projets ou les communautés de pratiques ; celui de la transformation managériale, avec la mobilité professionnelle et la préparation des métiers de demain ; celui de la transformation numérique, en développant les méthodes et les outils d'aide à l'expertise ou à la recherche ; enfin, le programme de la transformation des relations sociales et sociétales, en renforçant notre démarche de responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Grâce à ces quatre programmes, nous évaluerons mieux notre rôle et les conditions d'exercice de nos missions, et ce de manière collective, en interaction avec nos tutelles et la société.

Depuis sa création, l'IRSN contribue à la protection des citoyens contre les risques liés aux usages des rayonnements ionisants sous toutes leurs formes, à renforcer leur implication dans la vigilance à l'égard de ces risques. Dans un monde en constante évolution, la pertinence de notre action nécessite une adaptation permanente aux nouveaux enjeux. Mon projet, c'est de permettre à l'Institut de répondre à tout moment à ce besoin d'adaptation pour que la sûreté nucléaire, la sécurité nucléaire et la protection des personnes et de l'environnement soient au plus haut niveau. C'est la voie pour que l'IRSN soit un outil d'anticipation et de confiance dans un univers innovant et numérique.

Pour répondre à votre question sur notre bilan, je dirai que l'IRSN a été résilient durant la crise sanitaire. Dans un contexte de télétravail massif, nous avons pu rendre un avis attendu sur la capacité, pour EDF, à poursuivre l'exploitation de ses réacteurs au-delà de quarante ans – un avis qui a demandé 200 000 heures de travail sur quatre ans et que nous avons rendu dans ce contexte très particulier. Nous avons rempli nos missions, y compris en situation de crise, par exemple en créant notre centre de crise à distance pour suivre les incendies autour de la centrale de Tchernobyl en avril dernier. Nous avons pu utiliser un grand nombre de nos plateformes expérimentales, mais pas toutes, ce qui nous a fait prendre un peu de retard sur certains programmes de recherche et d'expérimentation.

La crise sanitaire a eu un impact sur nos finances que nous évaluons entre 7 et 8 millions d'euros, en particulier pour l'achat de matériel informatique, et ce compte tenu du manque à gagner dû au report de la vente de dosimètres et des économies liées aux moindres déplacements pendant les périodes de confinement.

**M. Pascal Martin.** – Lors de votre audition en 2016, vous vous étiez engagé, je cite, à « renforcer la cohérence stratégique entre les autorités publiques, notamment l'ASN et l'IRSN » et vous appeliez à « une programmation pour une expertise incontestable, opérationnelle et proportionnée aux risques ». Or, l'ASN estime encore aujourd'hui que ses moyens sont insuffisants et que ses demandes d'expertise ne sont pas toujours satisfaites. Le Sénat avait d'ailleurs adopté, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, un amendement dont j'ai été à l'origine au nom de notre commission, pour permettre à l'ASN de

développer ses propres actions en matière de recherche même avec des moyens modestes (120 000 euros de plus pour son budget). Quel bilan tirez-vous de votre action sur ce volet ? Quel regard portez-vous sur les relations actuelles entre l'IRSN et l'ASN ? Comment entendez-vous répondre aux besoins d'expertise de l'ASN pour lui permettre d'exercer au mieux ses missions ?

En 2016, vous aviez également annoncé vouloir renforcer la transparence sur la sûreté nucléaire et l'information du public ; quelles ont été vos principales réalisations et quels sont vos projets en la matière ?

Enfin, quel rôle joue l'IRSN dans le démantèlement de la centrale de Fessenheim, dont la phase de préparation devrait s'achever en 2025 et l'enquête publique durer jusqu'en 2037, un processus particulièrement important puisqu'il préfigurerait notre méthodologie pour d'autres centrales ?

**M. Frédéric Marchand.** – Je suis heureux de vous retrouver, car j'ai pu, en préparant l'avis de la commission sur le programme 190 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, mesurer la qualité et la pertinence du travail mené par l'IRSN. Dans un rapport que vous venez de publier sur la catastrophe de Fukushima, vous évoquez les concepts d'anticipation et de résilience : pensez-vous qu'il y ait là des pistes pour faire évoluer notre corpus juridique et renforcer davantage la sûreté et la sécurité nucléaires ? Vous m'avez dit faire face à un problème d'attractivité de l'IRSN en raison de rémunérations jugées trop faibles dans le secteur, et subir en particulier la concurrence du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), où elles ont augmenté : quelles pistes vous semble-t-il possible d'emprunter dans les années à venir ?

**Mme Marta de Cidrac.** – Notre commission porte une attention particulière au stockage des déchets nucléaires, et nous nous étions rendus en septembre 2018 à Bure, sur le site du projet Cigéo de stockage en couche géologique profonde, puis en octobre 2018 à Marcoule pour découvrir le centre de stockage du CEA. Le centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage (Cires) de Morvilliers, dans l'Aube, qui est dédié depuis 2003 au stockage des déchets de très faible activité et depuis 2012 au regroupement de déchets radioactifs issus d'activités non nucléaires et à l'entreposage de certains de ces déchets qui n'ont pas encore de solution de gestion définitive, est bientôt saturé ; il était à 63 % de sa capacité fin 2020 et il devrait être plein dans huit ans. Comment l'IRSN travaille-t-il avec l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) sur ce sujet ?

Ma seconde question concerne le projet Cigéo de stockage profond de déchets hautement radioactifs et à durée de vie longue, à Bure, qui devrait être mis en service en 2035. Récemment, de nouvelles oppositions locales se sont manifestées et quatre communes ont émis un avis négatif sur le projet, exprimant des doutes pour la sécurité des habitants et sur les promesses de développement économique qui ont été faites par le Gouvernement. Quel rôle joue l'IRSN dans le suivi de ce projet ? Comment mettez-vous votre expertise au service des populations et des acteurs publics mobilisés pour sa mise en œuvre ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Nous sommes à mi-parcours du contrat d'objectifs et de moyens 2019-2023 entre l'IRSN et l'État, un contrat très ambitieux avec ses 38 objectifs : la crise sanitaire en a-t-elle affecté le déroulement, en particulier les programmes de recherche ? Vous avez évoqué des retards : concernent-ils le nettoyage des

piscines de refroidissement du combustible lors de la perte du circuit primaire, ou bien les risques d'explosion dans des enceintes de confinement ?

Le contrat mentionne que l'IRSN doit adapter sa capacité d'expertise aux besoins futurs, donc aux enjeux du démantèlement de réacteurs, mais aussi à la prolongation de deux réacteurs au-delà de quarante ans, à la réalisation de nouveaux équipements pour la gestion des déchets ; l'IRSN devait faire la revue de ces besoins d'expertise dans un document d'étape : où en êtes-vous ?

Comment, enfin, comptez-vous faire pour attirer à l'Institut des compétences rares ? D'une manière plus large, est-ce que la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 vous aide dans ce sens ?

**Mme Évelyne Perrot.** – Une enquête publique sera menée dans mon département de l'Aube pour un complément d'enfouissement : quel rôle l'IRSN va-t-il y jouer ?

**M. Jean-Christophe Niel.** – Les relations de l'IRSN et de l'ASN sont quotidiennes, elles représentent le tiers de l'activité de l'Institut, avec plusieurs centaines d'avis délivrés chaque année ; ces relations sont structurées et très denses, à tous les niveaux, du terrain à l'état-major ; nous avons deux auditions annuelles, avec un bilan au printemps et la définition du programme pour l'année suivante à l'automne.

Le président de l'ASN nous a dit, cette année encore, son approbation complète et sans réserve du travail de l'IRSN. Nous avons co-évalué notre expertise, sur l'ensemble de la chaîne, de la saisine à l'avis, en passant par l'expertise elle-même et nous avons constaté, ensemble, que le système fonctionne, ce qui n'empêche pas quelques progrès à faire, notamment sur la communication – nous y travaillons. Je dirai donc que la situation s'est améliorée depuis quatre ans.

J'ajoute que nous proportionnons notre expertise à l'importance du risque, aux enjeux de sûreté et de sécurité nucléaire.

La transparence est un objectif prioritaire dans une société vigilante au risque, où l'on gagne à ce que chacun soit capable de se faire sa propre opinion. Nous avons signé en 2009 une charte d'ouverture à la société, qui demande aux personnels de l'Institut de porter à connaissance l'expertise produite et d'aider les personnes qui le souhaitent à monter en compétence, nous l'avons fait dans la concertation sur la prolongation de deux réacteurs au-delà de quarante ans, ou encore dans le cadre du débat public sur le plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR), nous avons proposé des fonctionnements innovants, notamment des « *serious games* », des jeux de rôle où chacun envisage plusieurs points de vue. Nous poursuivons dans cette direction : l'ANR a lancé un appel à manifestation d'intérêt sur des projets de sciences participatives intitulé « Les sciences avec et pour la société » ; nous avons déposé quatre projets qui ont été retenus à ce stade. Petit bémol cependant : nous n'avons pas encore mis en place le comité des parties prenantes, comme prévu par le contrat d'objectif et de moyens, nous allons le faire prochainement.

Sur le démantèlement, l'IRSN joue un rôle d'expertise, de recherche et d'ouverture à la société. Le démantèlement est une activité industrielle à part entière, qui doit être gérée comme un projet ; elle n'impose pas de technique rédhibitoire, ce qui ne signifie pas qu'elle soit facile, en particulier compte tenu de ses risques spécifiques, et nous expertisons les conditions dans lesquelles l'opérateur démantèle. Nous avons aussi des

programmes de recherche, notamment sur l'incendie. Nous avons agréé un centre de crise en juin dernier, lors de l'incendie intervenu sur le sous-marin *Perle*, à Toulon, lors d'une opération de maintenance lourde. Nous menons des recherches en sciences humaines sur le comportement des organisations – je pense à une recherche sur la co-activité, que nous conduisons avec la RATP. Enfin, l'ouverture à la société passe par le travail avec les commissions locales d'information (CLI). Nous répondons à une centaine de sollicitations par an et nous présentons notre position scientifique et technique.

Il n'entre pas dans les missions de l'IRSN de proposer une évolution des normes relatives à la sûreté et la sécurité nucléaire. Cela dit, nous réfléchissons sur les liens entre la capacité de prévoir des difficultés et le fait que certaines se produisent, cela vaut d'ailleurs pour l'ensemble de l'industrie.

Nous avons lancé, fin 2019, une plateforme intégrée de retour d'expérience (Pirex), avec le concours, pour 1 million d'euros, du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) ; cette plateforme utilise l'intelligence artificielle pour mieux extraire, dans les milliers de données que nous collectons chaque jour, l'information qui nous aidera à prévenir les incidents et les difficultés. D'une manière générale, les installations se complexifiant, il faut renforcer la résilience des opérateurs, c'est-à-dire leur capacité à intervenir sur des situations non prévues. Nous n'avons pas de prospective juridique, mais nous analysons ces questions de façon technique et scientifique.

Sur l'attractivité de nos métiers, il est vrai que, à la suite de l'accident de Fukushima, l'Institut national des sciences et techniques nucléaires (INSTN) a constaté un recul du nombre des candidats pour la filière génie atomique, notre « *turn-over* », la rotation de nos effectifs, est passée, elle, de 4,6 % à 6,5 % ; la crise sanitaire a ralenti le mouvement, nous allons voir ce qui se passe ensuite. L'IRSN étant un établissement public, il ne concurrencera jamais les industriels pour les rémunérations, mais nous avons des atouts que nous faisons valoir sur le sens de nos missions et sur la qualité de la vie au travail – c'est pourquoi nous avons développé le télétravail avant le confinement, dans le cadre d'un accord avec les syndicats et je dois dire que le dialogue social est de bonne qualité à l'IRSN.

S'agissant de la stratégie scientifique de l'IRSN, le contrat d'objectifs mentionne cette année 2021 pour un nouveau document, sachant que la stratégie 2015-2025 va s'achever. Nous y travaillons, en partant d'une vingtaine de questions que posent la sûreté et la sécurité nucléaires.

Madame de Cidrac, l'Andra est un exploitant nucléaire ; il exploite ainsi le centre de stockage de la Manche – qui est sans activité, mais sous surveillance – ou celui de l'Aube - pour des déchets de faible activité à vie courte. Nous menons donc à l'égard de l'Andra un travail d'expertise technique, à la demande de l'ASN, pour assurer la sûreté de ces centres.

Le centre Cigéo est un cas tout à fait particulier, car il s'agit d'un centre de stockage en profondeur, avec une durée d'exploitation d'au moins une centaine d'années. Nous nous sommes penchés en 2018 sur le dossier d'option de sûreté et la prochaine étape sera le rapport de sûreté, qui sera remis dans les prochains mois. Nous avons considéré que le dossier d'option de sûreté était en cohérence avec l'avancement des travaux, tout en soulignant quelques points d'attention, notamment sur la maîtrise du risque incendie – qui ne semble pas suffisamment assurée s'agissant des colis de déchets de bitume –, la surveillance du stockage ou encore la capacité d'intervention. Ces points devront être traités par l'Andra.

L'Autorité environnementale nous a interrogés sur la déclaration d'utilité publique de Cigéo : nous avons répondu en janvier. Enfin, nous menons également des projets de recherche communs avec l'Andra, notamment européens.

**Mme Marta de Cidrac.** – Ma deuxième question portait sur le stockage de déchets hautement radioactifs et à durée de vie longue à Bure, dans le cadre du projet Cigéo. Certaines collectivités territoriales sont réticentes. Comment l'IRSN contribue-t-il le cas échéant à faire évoluer la position des uns et des autres ?

**M. Jean-Christophe Niel.** – Nous sommes tout à fait disposés à mener un dialogue technique autour de Cigéo : nous sommes disponibles et même volontaires pour expliquer nos avis techniques qui sont tous rendus publics depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

**Mme Évelyne Perrot.** – Une enquête publique relative à un enfouissement complémentaire devrait prochainement être lancée : quel regard portez-vous sur cette enquête ?

**M. Jean-Christophe Niel.** – Nous serons saisis par l'ASN sur l'aspect technique de ce projet : c'est une dimension majeure du dossier bien entendu, car un centre d'enfouissement ne peut voir le jour que si sa sûreté est garantie.

**Mme Évelyne Perrot.** – Le jour où ce site sera fermé, conserverez-vous un droit de regard ?

**M. Jean-Christophe Niel.** – Si ce centre est mis en service et si l'IRSN et l'ASN existent toujours à l'issue de l'exploitation du site – prévue pour au moins cent ans –, l'IRSN continuera à assurer une prestation technique. C'est ce qui se passe pour le centre de stockage de l'Andra dans la Manche : c'est un centre inerte, mais l'IRSN y maintient son expertise avec, notamment, un réexamen de sûreté tous les dix ans comme pour toutes les installations nucléaires de base.

Monsieur Houllégatte, nous sommes globalement dans les clous s'agissant du contrat d'objectifs. Nous avons cependant pris quelques mois de retard sur certains programmes expérimentaux, comme celui qui est mené par l'équipe de Cadarache sur l'impact de l'irradiation chronique des poissons-zèbres que j'avais décidé d'arrêter au début du premier confinement.

Nous faisons face à une demande croissante d'expertise, à moyens constants. Nous travaillons donc par hiérarchisation et priorisation. C'est ainsi que nous avons mis en place des comités de pilotage sur le projet de l'EPR. Nous avons des rencontres régulières avec l'ASN et les autres autorités afin d'identifier les sujets qu'il faut travailler dans une démarche de risque. Le dossier de mise en service de l'EPR représente 40 000 pages...

La question des compétences critiques fait partie intégrante de notre contrat d'objectifs. Suivant une recommandation de la Cour des comptes, nous avons fait évoluer notre organisation afin de créer une direction de la maîtrise des risques et de la performance qui traite de la maîtrise de l'ensemble des risques de l'Institut, dont la gestion des compétences critiques. Ces compétences – qui répondent aux trois critères suivants : difficiles à obtenir, peu fréquentes et sensibles pour l'IRSN – sont évaluées tous les ans afin, le cas

échéant, de procéder à un recrutement, de mettre en place un tutorat ou de faire appel à un autre organisme.

L'IRSN n'est pas concerné par la loi de programmation pour la recherche, même si nous avons participé aux groupes de travail en amont.

**M. Didier Mandelli.** – Sur la question des risques en radiothérapie, pouvez-vous nous éclairer sur le partenariat signé avec l'Institut Gustave Roussy (IGR) le 23 mars dernier ? Un ionisateur industriel est installé à Pouzauges pour la stérilisation du matériel médical, mais aussi des denrées alimentaires. Pouvez-vous nous en dire plus ? L'ionisation des aliments est en effet un aspect méconnu du nucléaire qui inspire parfois de la méfiance.

**M. Joël Bigot.** – Le tritium est un polluant récurrent de l'industrie nucléaire. Des concentrations anormales ont été détectées dans les eaux de la Loire, entre Chinon et Saumur, selon un relevé de l'Association pour le contrôle de la radioactivité dans l'Ouest (Acro) de janvier 2019. Vous avez annoncé mener des études : quels en sont les premiers résultats ? Ces substances peuvent-elles être filtrées ?

On a également observé des pollutions diffuses et chroniques de sols en Loire-Atlantique, avec des concentrations et des effets cocktail qui, à terme, peuvent poser problème pour la santé humaine et l'environnement. En octobre 2020, l'ASN a diligenté une campagne de mesures. Comment vos missions s'articulent-elles avec celles de l'ASN ? Quelle est votre vigilance sur ces pollutions diffuses qui préoccupent nos concitoyens et sur lesquelles les élus locaux sont régulièrement interpellés ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – Votre expertise est essentielle pour contrer les attaques contre notre filière nucléaire française qui produit pourtant une énergie décarbonée. Au cours de votre carrière, avez-vous pu mesurer l'augmentation des critiques contre le nucléaire dans notre pays ? La fermeture de Fessenheim a-t-elle eu un impact sur le rayonnement international de la France en matière nucléaire ?

Enfin, pouvez-vous nous dire comment l'IRSN se situe au regard de l'index d'égalité femmes-hommes prévu par le décret du 8 juin 2019 pour les entreprises de plus de 50 salariés ?

**Mme Angèle Prévile.** – Je profite de cette audition pour vous remercier pour vos lettres d'information, courtes et utiles. Nous devons protéger nos concitoyens, mais aussi les associer, en développant leur culture scientifique et leur culture du risque. La situation actuelle vous semble-t-elle satisfaisante à cet égard ? Comment faire en sorte que les Français se sentent concernés et aient les bons réflexes en cas d'accident ? Sommes-nous collectivement prêts ?

Je salue votre volonté de travailler avec les sciences sociales et de développer les sciences participatives. Pouvez-vous nous en dire plus ? Certains territoires ou certaines populations seront-ils plus particulièrement ciblés ?

**M. Jean-Christophe Niel.** – Je remercie M. Mandelli pour sa question, car le nucléaire est très souvent associé aux réacteurs, alors que nous sommes également très présents dans le domaine médical. L'IRSN a fait le choix stratégique de renforcer son action dans le domaine du cancer. C'est ainsi que nous avons publié un travail sur l'impact cardiaque des irradiations médicales sur les enfants et que nous avons été consultés dans le cadre de

l'élaboration du plan Cancer 2021-2030 annoncé le 4 février dernier par le Président de la République. L'IRSN contribuera à ce Plan sur ses deux axes : la prévention – avec, notamment, des travaux sur le radon, gaz radioactif naturel, à l'origine de quelque 3 000 décès par an par cancer du poumon – et la qualité de vie des patients – avec, par exemple, l'étude de l'impact des irradiations sur les tissus sains.

Sachez que l'Europe a lancé un partenariat sur six ans et doté de 30 millions d'euros dont l'IRSN devrait être le pilote. Ce partenariat se structure autour de trois axes : effet des faibles doses, gestion de crise et post accidentel et sécurité des rayonnements ionisants et des patients. L'IRSN et l'IGR travaillent également, dans le cadre d'un accord, sur l'impact des rayonnements ionisants.

Le site de Pouzauges est une INB, avec des quantités de radioactivité considérables. L'IRSN donne son avis à l'ASN sur la sûreté de ce type d'installations. L'irradiation des aliments ne pose pas de question de contamination, mais simplement de qualité.

En janvier 2019, l'Acro a réalisé des mesures de radioactivité qui ont fait apparaître des quantités faibles, mais inhabituelles, de tritium dans la Loire, à hauteur de 310 becquerels (Bq) par litre, alors que les mesures font d'ordinaire apparaître un taux de 30 à 40 Bq par litre, que la valeur de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) est de 10 000 et que la valeur européenne d'alerte est de 100. Les investigations menées pour trouver l'éventuel responsable n'ont pas abouti. La piste du rejet des centrales a été explorée par l'IRSN avec plus d'un millier de prélèvements opérés au pont Cessart à Saumur et un travail de modélisation. Le rapport de synthèse devrait être divulgué dans quelques jours, mais je peux d'ores et déjà vous indiquer que nous n'avons pas retrouvé le niveau de 310 Bq par litre. Nous travaillons sur ces sujets en lien avec l'ASN et de manière transparente avec un comité de suivi qui réunit des élus locaux et des associations. Pour l'IRSN, c'est un budget de 600 000 euros.

S'agissant des critiques contre le nucléaire, nous sommes dans une démarche d'ouverture à la société et d'explication de nos actions, par nos experts.

En 2001, la création de l'Institut a permis de rassembler tous les aspects du risque radiologique et nucléaire : sûreté, sécurité, recherche, expertise... Avec nos 1 800 personnels, nous sommes un important acteur international. De surcroît, la France dispose d'un parc nucléaire conséquent et est le premier pays producteur d'énergie nucléaire en pourcentage de la production totale d'électricité, ce qui lui confère une reconnaissance à l'international sur ces sujets. Au niveau de l'IRSN, nous entretenons des relations techniques nourries avec nos homologues étrangers.

L'index d'égalité femmes-hommes de l'IRSN est de 88/100. L'IRSN accuse un retard sur les niveaux de rémunération les plus élevés. C'est pourquoi nous nous sommes assigné un objectif ambitieux de promotion des femmes au sein de l'Institut dans notre contrat d'objectifs.

En matière de culture du risque, chacun doit pouvoir se faire son opinion. Notre comité des parties prenantes y contribue. Nous menons également des actions en direction des scolaires : c'est ainsi que des élèves de première ont travaillé sur la présence de tritium dans des prélèvements d'eau de pluie en lien avec le laboratoire d'Octeville, et que nous avons

confié au skipper de l'*Escondida* un appareil de mesure de la radioactivité, en relation avec des lycéens de la région de Cherbourg.

S'agissant des recherches participatives, l'IRSN dispose d'une structure originale, le comité d'orientation des recherches. Nous espérons être retenus dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt sur la multi-exposition dans la région de Dunkerque.

**M. Jean-Paul Prince.** – La centrale nucléaire de Saint-Laurent-des-Eaux est en cours de démantèlement. Mais les tonnes de graphite encore présentes dans le cœur du réacteur inquiètent les populations. Que pouvez-vous nous en dire ? Quels enseignements avez-vous tirés des suites de l'accident de Fukushima, dix ans après ?

**M. Jean-Christophe Niel.** – Le démantèlement d'un réacteur de type Fessenheim ne pose pas de difficulté technique, contrairement au démantèlement d'un réacteur à uranium naturel graphite gaz (UNGG). Un tel réacteur doit faire l'objet d'un réexamen périodique de sûreté tous les dix ans, car la corrosion peut affaiblir la structure.

Dans le cas de Fukushima, le réacteur s'est arrêté lorsque le séisme a détruit les installations électriques, le 11 mars 2011. Mais sept vagues de tsunami ont ensuite déferlé sur le site détruisant les installations d'eau. Le délai de 40 minutes entre le séisme et le tsunami a toutefois réduit l'ampleur de l'accident, car cela a permis au réacteur de perdre beaucoup de sa puissance.

Les Japonais ont fait un travail considérable, mais la situation reste fragile, comme en témoigne le séisme qui a frappé le site début février. Il n'y a toutefois plus d'énergie pour diffuser de la radioactivité.

Sachez qu'un million de litres d'eau tritiée est présent sur le site en raison du ruissellement de l'eau de la montagne. La quantité d'eau contaminée a cependant été réduite de 400 mètres cubes par jour à 100. Cette eau est traitée et stockée, mais le tritium est un élément très difficile à éliminer. Des études d'impact sanitaire montrent qu'un rejet de ces eaux serait acceptable dans la durée, mais l'acceptation sociale de cette solution – notamment par les pêcheurs – reste à démontrer. Le Japon a fait le choix de la décontamination du territoire, avec un écroûtage de la terre sur la zone qui a conduit à stocker 20 millions de mètres cubes de terre potentiellement contaminée.

Les Japonais ont interrogé 2 millions de personnes pour mesurer l'impact sanitaire de cette catastrophe. Ils ont reçu 500 000 réponses, qui ont montré que 62 % des personnes ont reçu moins d'un millisievert et toutes sont en dessous de 15 millisieverts. À ce stade, les analyses internationales ne montrent pas d'apparition de pathologies, mais des effets indirects ont toutefois été mis en lumière dans un article de *The Lancet* de 2015 : 50 résidents de maison de retraite sont décédés des suites de leur évacuation et un peu moins de 2 000 personnes de conséquences indirectes de la catastrophe dans les deux ans qui ont suivi.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie.

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

**Mardi 13 avril 2021**

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

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique - Examen des amendements au texte de la commission sur l'article délégué au fond**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous devons examiner les amendements de séance sur l'article 5, relatif à la continuité écologique, de la proposition de loi de notre collègue Daniel Gremillet, tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, dont l'examen nous a été délégué au fond par la commission des affaires économiques. Quatre amendements ont été déposés sur l'article 5, sept amendements portant article additionnel après l'article 5, ainsi que quatre sur l'article 5 *bis*.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

*Article 5*

**Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis.** – Avis défavorable à l'amendement n° 21 qui vise à supprimer l'article 5 que nous avons réécrit afin de clarifier la dérogation aux règles de continuité écologique applicable aux moulins à eau équipés pour produire de l'hydroélectricité. Notre rédaction précise la portée de cette dérogation et interdit que la destruction des moulins à eau constitue une modalité de restauration ou de maintien de la continuité écologique. La conciliation entre la préservation de la biodiversité et le développement du potentiel hydroélectrique des ouvrages semble équilibrée. Avis défavorable.

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

**Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 26 vise à interdire la destruction des ouvrages en cas de mise en conformité avec les règles de la continuité écologique. C'est ce que la rédaction actuelle de l'article 5 exclut expressément : cet amendement est donc déjà satisfait sur ce point.

De plus, la formulation de l'amendement restreindrait le champ de l'application aux seuls moulins fondés sur titre et en titre ; or la notion de moulin n'est juridiquement pas définie. En conservant les moulins « autorisés ou fondés en titre, les forges et leurs dépendances », nous avons tenu compte de l'ancienneté et de la diversité de dénomination des ouvrages.

Cet amendement tend enfin à préciser le régime de dérogation applicable aux moulins à eau équipés pour produire de l'électricité ou déposant un projet d'équipement. Mais, là encore, le dernier alinéa de l'article 5 prévoit, avec une meilleure formulation, un régime de dérogation identique. Avis défavorable, ainsi qu'aux amendements n° 2 rectifié et 1 pour les mêmes raisons.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26, ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 2 rect. et 1.*

### **Articles additionnels après l'article 5**

**Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 5 et 45 rendent obligatoire la prise en compte des notions de coût et d'efficacité dans les mesures prises au titre de la protection de l'environnement. Leur champ est très large et vise un dispositif codifié dans le titre du code de l'environnement relatif aux principes généraux ; cela dépasse manifestement le périmètre de la présente proposition de loi.

L'adoption de ces amendements modifierait substantiellement l'équilibre des règles environnementales et remettrait en cause les décisions publiques prises en matière environnementale. Une étude d'impact préalable est à tout le moins nécessaire. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 5 et 45.*

**Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 36 rectifié *bis* et 41 rectifié prévoient qu'aucun équipement ni aménagement ne peut être imposé aux propriétaires d'ouvrages hydrauliques qui ne se trouvent pas sur un cours d'eau classé en liste 2, sauf démarche volontaire des propriétaires. Les ouvrages hydrauliques situés sur les cours d'eau en liste 1, qui sont en très bon état écologique ou qui jouent le rôle de réservoir biologique, seraient ainsi exemptés des règles de la continuité écologique. Toutefois, l'atteinte à la biodiversité sur ces cours d'eau pourrait être forte et cela reviendrait à annuler les efforts financiers déjà accomplis sur ces cours d'eau par les propriétaires d'ouvrages et les agences de l'eau. Cette disposition donnerait un signal négatif et conduirait à une baisse de l'acceptabilité des prescriptions en faveur de la continuité écologique. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 36 rect. bis et 41 rect.*

**Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 4, 37 rectifié *bis* et 42 visent à imposer aux administrations l'obligation de réviser les classements des cours d'eau faisant l'objet d'obligations en matière de continuité écologique.

Le champ de ces amendements est trop large, puisque seraient modifiés tous les classements des cours d'eau prévus par le code de l'environnement. L'article L. 214-17 de ce code prévoit déjà la mise à jour des listes de cours d'eau pour tenir compte de l'évolution des connaissances et des enjeux propres aux différents usagers.

Nos auditions ont par ailleurs montré que les connaissances scientifiques sont encore insuffisantes pour pleinement mesurer les effets de la continuité écologique. Un déclassement aussi massif pourrait remettre en cause l'ensemble des efforts déjà accomplis en la matière. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 4, 37 rect. bis et 42.*

**Article 5 bis**

**Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 8, 22 et 33 visent à supprimer cet article que nous avons introduit et qui dispense les seuils aménagés de l'application des règles de continuité écologique pendant dix ans.

Je propose de donner un avis défavorable à cet amendement : il est important d'assurer la sécurité juridique des propriétaires d'ouvrages hydrauliques qui réalisent des travaux de mise en conformité. Nous devons avoir une approche réaliste des conséquences économiques de la réalisation de ces équipements qui réduisent la rentabilité des ouvrages : la dispense fixée à dix ans après la réalisation de travaux d'infrastructure permet l'amortissement de l'équipement, tout en tenant compte de l'évolution hydromorphologique des cours d'eau.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 8, 22 et 33.*

**Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis.** – L'amendement n<sup>o</sup> 38 rectifié vise à prolonger de dix à quinze ans la durée de la dispense d'application des règles de continuité écologique pour les seuils aménagés. Cela semble excessif. La durée de dix ans adoptée par la commission permet de répondre à l'impératif de sécurisation des investissements des ouvrages hydroélectriques tout en tenant compte de l'évolution hydromorphologique des cours d'eau et des connaissances scientifiques. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 38 rect.*

*La réunion est close à 14 h 20.*

**Mercredi 14 avril 2021**

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

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**« Mobilité sociale et aménagement du territoire : comment restaurer la promesse républicaine de l'égalité des chances ? » - Audition de représentants de l'association Chemins d'avenirs, France Stratégie et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Proposition de loi 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 - Examen des motions et amendements de séance**

**M. Jean-François Longeot.** – Mes chers collègues, j'informe la commission que tous les amendements déposés sur la proposition de loi n° 375 (2020-2021) 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, présentée par Mme Marie-Claude Varailles, M. Gérard Lahellec et plusieurs de leurs collègues (*M. Gérard Lahellec, rapporteur*), ont été retirés.

*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 initial.*

*La réunion est close à 12 h 10.*



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

**Mercredi 7 avril 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 10.*

### **Audition de M. Nicolas de Tavernost, président, et Mme Karine Blouët, secrétaire générale du Groupe M6**

**M. Laurent Lafon, président.** – Monsieur de Tavernost, nous vous souhaitons la bienvenue pour cette audition, à laquelle nombre de nos collègues assistent à distance en raison des conditions sanitaires. Vous avez participé à la création de la chaîne M6 dès 1987, avant d'en devenir le président en 2000. Vous avez concouru à son développement, jusqu'à la hisser régulièrement sur le podium des chaînes préférées des Français. Le groupe que vous présidez comprend aujourd'hui plusieurs autres chaînes hertziennes, comme Gulli, W9 et 6ter, ainsi que des chaînes payantes et enfin, des radios telles que RTL, RTL2 et Fun Radio. Votre groupe est également l'un des actionnaires de la plate-forme Salto, créée avec France Télévisions et TF1. Votre parcours et votre expérience font de vous l'un des meilleurs connaisseurs de l'évolution du secteur des médias. Nous sommes donc heureux de partager vos analyses sur les évolutions nécessaires pour permettre aux acteurs historiques de résister à la concurrence des grandes plateformes américaines.

Alors que le Gouvernement s'apprête à transmettre au Parlement un projet de loi consacré essentiellement au rapprochement du CSA et de la Hadopi, vous nous direz s'il est raisonnable de reporter encore une fois à plus tard une réforme ambitieuse de la loi du 30 septembre 1986. Cette loi a certes permis de développer un secteur dynamique de la production, mais a aussi limité les droits d'exploitation de ces œuvres dont bénéficient les éditeurs. Cette situation est-elle tenable, quand des plateformes comme Netflix obtiennent des producteurs français des conditions beaucoup plus favorables, qui leur permettent de conserver les droits des programmes qu'ils financent ? Comment, plus généralement, rétablir l'équité entre les acteurs historiques et les nouveaux acteurs ?

Depuis que votre actionnaire principal, le groupe allemand Bertelsmann, a annoncé son intention de se retirer du marché français, la possible vente du groupe M6/RTL constituerait évidemment un changement structurel, qui soulève des questions en termes de maintien de la diversité des programmes, de concentration des acteurs et de formation d'un géant sur le marché de la publicité. Comment faut-il analyser l'annonce de votre actionnaire ? La réglementation française empêche-t-elle l'émergence de leaders locaux, que les dirigeants de Bertelsmann appellent pourtant de leurs vœux ? Est-ce que le législateur doit envisager des évolutions pour permettre l'émergence de grands groupes de médias français de taille européenne ?

Pour évoquer tous ces sujets, je vous céderai la parole pour dix à quinze minutes avant de laisser notre rapporteur sur le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, M. Jean-Raymond Hugonet, vous poser une première série de questions. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion sur le site du Sénat.

**M. Nicolas de Tavernost, président du groupe M6.** – Mesdames et messieurs, je vous remercie de me donner l’occasion d’expliquer les enjeux de notre secteur. Je rappellerai l’historique avant d’aborder l’avenir de notre métier et de notre secteur.

Lorsque nous avons créé cette société en 1987, à la suite de la loi sur l’audiovisuel, il y avait déjà un problème de compétition. Nous avons connu une première faillite à l’époque de la télévision analogique, avec l’arrêt de la cinquième chaîne de télévision le 13 avril 1992. Dans les années 2000, le digital a fait son apparition. Nous avons créé TPS avec nos collègues, mais n’avons pu continuer son développement, la compétition avec le groupe Canal+ étant devenue trop importante. La lutte a été très violente. La France n’avait pas les moyens d’être dotée de deux opérateurs de télévision payante puissants.

En 2005, la télévision numérique terrestre (TNT) est arrivée. Notre position a été mal comprise. Avec nos collègues de TF1, nous n’avons pas émis de réserves sur cette technologie, mais sur la façon dont elle avait été organisée. Dès lors que la France n’avait pas tiré les enseignements d’un excès concurrentiel, la TNT s’est ouverte avec des facteurs de diversité des opérateurs et de pluralisme. Le régulateur a autorisé la création en 2005, puis en 2012, d’un grand nombre de chaînes. Le problème n’était pas tant celui de la diversité des chaînes que celui de la diversité des opérateurs. Ces derniers étaient trop nombreux et le sont encore. Des fréquences ont été attribuées sans être suivies de créations. Nous avons même assisté à des abus. Des amendements de circonstance ont été pris, dont nous sommes actuellement victimes. J’en citerai un : l’« amendement Azoulay », adopté à l’occasion de l’examen de la loi sur l’indépendance des médias de 2016. En raison de l’excès de certaines opérations d’achat-revente de fréquences, les opérateurs se sont vus interdire de revendre leur nouvelle autorisation pendant les cinq ans qui suivent l’attribution de ladite autorisation.

Notre actionnaire de contrôle a accompagné le développement de notre société et pris des risques depuis 34 ans. Après le 5 mai 2023, s’il venait à demeurer l’actionnaire de contrôle, il serait « coincé » jusqu’au 5 mai 2028, car il ne pourrait revendre le contrôle de la société qu’il a accompagnée pendant 34 ans. Je rappelle que notre société a été créée par deux actionnaires, respectivement français et européen. L’actionnaire français (la Lyonnaise des Eaux), pour des raisons qui lui appartiennent, a cédé sa participation dans les années 2000. Il n’y avait pas de « jurisprudence » Azoulay à l’époque ! Ensuite, le groupe RTL est resté l’actionnaire de contrôle. Il continue de faire son travail de manière correcte. Pour des raisons que je pourrai vous expliciter, il a souhaité examiner les conditions d’un éventuel retrait du marché. Paradoxalement, l’amendement Azoulay a pour conséquence d’accélérer la sortie, plutôt que de l’organiser. Cet amendement a totalement rigidifié le marché français.

La TNT a créé de nouvelles chaînes incontestablement intéressantes, mais a surtout conduit à l’émergence de multiples opérateurs. Cet excès concurrentiel a rendu les acteurs locaux plus vulnérables. Lorsque nous avons défendu notre position avec nos collègues de TF1, nous souhaitions que les opérateurs installés sur ce marché apportent des gages de la diversité. Il existait déjà une forte concurrence en 2005. Cette concurrence entre grands opérateurs aurait été plutôt créatrice de valeur, en comparaison des multiples opérateurs qui n’ont eu de cesse de revendre leurs chaînes (souvent avec de fortes plus-values) et n’ont démontré aucun intérêt dans la création et dans le développement d’une industrie culturelle.

Nous en sommes là aujourd’hui. Nous assistons à l’avènement des plateformes, et donc au troisième temps de la révolution audiovisuelle. L’arrivée des plateformes entraîne une concurrence internationale avec les moyens d’Internet, qui contournent la protection de la loi

à travers l'attribution des fréquences. Il y a une concentration de la réglementation sur la TNT, tandis que les Services médias audiovisuels à la demande (SMAD) internationaux bénéficient d'une assez grande liberté. Ces derniers ont profité d'une réglementation très souple pour s'installer sur le territoire français, comme dans d'autres pays. Ces acteurs mondiaux n'ont plus aucune correspondance avec notre activité. Ils sont 100 à 200 fois plus importants que nous en termes de taille, de puissance et de capitalisation. Nous estimons que Netflix investit à peu près un milliard de dollars par an dans la technologie, alors que notre groupe investissait 17 millions d'euros dans le streaming. Nous essayons donc de regrouper les acteurs européens dans une société de streaming appelée Bedrock, qui diffuse des programmes pour les Hollandais, les Luxembourgeois, les Croates, les Hongrois, les Français (avec Salto et M6). Pour la développer, nous espérons atteindre 600 à 700 collaborateurs assez rapidement en gagnant de nouveaux clients.

Nous n'avons pas de difficulté sur le plan technique. Les difficultés surviennent sur le plan des contenus. Même si le décret SMAD va introduire quelques obligations pour les sociétés internationales, il est encore très déséquilibré par rapport à notre activité. Comment résister à cette nouvelle concurrence ? Est-il utile de défendre les acteurs historiques français ? Si la réponse est oui, quels moyens mettre en œuvre ?

Nous pensons que les acteurs français locaux sont les seuls à pouvoir résister à l'envahissement des plateformes. Défendre les acteurs français est utile sur le plan de l'information. Nous l'avons vu par rapport aux réseaux sociaux. Nous avons des rédactions de journalistes. Ceci coûte de l'argent aussi bien à la télévision qu'à la radio, et donne une responsabilité éditoriale. Nous pensons que sur le plan de la démocratie, il est utile d'avoir des acteurs historiques qui peuvent exercer leur métier et avoir une responsabilité éditoriale dans le traitement de l'information.

En ce qui concerne la production et la création, des acteurs tels que Netflix vont pouvoir produire et exporter dans le monde entier des programmes français. Pour autant, je pense qu'il est utile de défendre les acteurs historiques. Aujourd'hui, il faut être soit local, soit international. Or, nous n'avons jamais eu les moyens d'être présents à l'international. Les grands studios américains et, demain, les grands studios chinois, ont une capacité que nous n'avons pas ou plus depuis de très nombreuses années. La compétition est-elle finie ? Faut-il rendre les armes ? Il nous semble que non. Les décisions de création ne peuvent pas toutes se prendre sur la côte ouest américaine ou dans le sud de la Chine. Si l'audiovisuel français représente entre 7 et 8 % de l'audiovisuel mondial, nous serons traités à hauteur de 7 ou 8 % dans les décisions d'investissement. Le rapport de forces est déjà difficile et ne pourra plus être inversé. Il sera terriblement difficile de sanctionner les plateformes dans la mesure où nous ne pouvons pas couper l'accès à ce qui constitue l'essentiel de l'audiovisuel français.

Nous avons donc intérêt à prévoir des contrepoids en nous appuyant sur les acteurs historiques. Pour ce faire, nous avons besoin d'un excès de taille et d'un excès de concentration verticale et horizontale. Nous avons la particularité d'avoir voulu, par un esprit masochiste incroyable, interdire la concentration verticale. En d'autres termes, l'intégration de la production est une sanction en France, alors que tous mes collègues européens et mondiaux y sont encouragés. Nous produisons une vingtaine de films par an, et ce, en dehors de nos obligations. Nous sommes souvent pénalisés pour cela, que ce soit en termes de distribution des aides du CNC ou encore de comptabilisation dans nos engagements du cinéma. Les plateformes pourront remplir leurs obligations avec des achats de catalogues de films français. Le Conseil d'État vient d'ailleurs de proposer de rejeter la disposition qui interdirait l'exportation des catalogues. Lorsque nous achetons des catalogues, nous le faisons en dehors

de nos obligations. Je vous ai donné cet exemple pour vous montrer que notre métier consiste à développer des activités de production, et pas seulement de diffusion. Nous réalisons des activités de production avec des créateurs – avec lesquels nous signons des contrats de longue durée – et rémunérons les auteurs. Comme les grands studios à travers le monde, nous produisons des films dont nous assumons l'intégralité du risque. Si nous ne le faisons pas, ce sont les plateformes qui s'en chargeront demain, dans des conditions infiniment plus difficiles pour la France.

L'intégration verticale est donc un point absolument fondamental. Il ne s'agit pas de renier l'intérêt de la production indépendante, mais de rétablir un équilibre pour inciter les opérateurs historiques à se développer et investir dans les séries, les films et les programmes de flux. Les producteurs sont généralement de très grands groupes. La filiale d'ITV est aujourd'hui plus protégée que la filiale de M6, ce qui nous paraît un peu abusif. Profitons du fait que les producteurs vont recevoir des commandes importantes des plateformes pour rééquilibrer le secteur et ainsi, comme l'avait suggéré un ministre, porter le curseur de productions simplement dépendantes à 50 %. Nous sommes même ouverts à un taux légèrement différent. Nous ne demandons pas à négocier avec les organisations professionnelles – qui bénéficient pour certaines d'entre elles d'une rente sous prétexte de protéger le petit producteur. Ces négociations n'aboutiraient à rien. Il faut que les pouvoirs publics prennent leurs responsabilités. S'ils veulent défendre l'audiovisuel français, il faut rétablir un curseur.

Par exemple, nous avons repéré en Europe un concept qui est devenu un succès quotidien de la fiction française : *Scènes de ménages*. Plus de 4 millions de Français regardent ce programme tous les soirs. Cette fiction fait travailler un nombre incalculable d'auteurs, de comédiens et de réalisateurs, mais ne rentre pas dans nos obligations de production. Pourquoi ? Parce que nous protégeons nos droits, pour éviter que cette série ne revienne sur une chaîne concurrente dans quatre ans ou 42 mois plus tard. Nous avons conclu un contrat de longue durée avec un producteur talentueux et par ailleurs formidablement bien rémunéré. Nous sommes limités, car nous devons produire 85 % de l'activité restante selon des conditions différentes. Comme je le dis souvent, nous payons le prix du propriétaire pour être simplement locataires. Il me paraît très important que les sociétés de diffusion comme tous les pays nord-américains s'équipent pour produire avec des créateurs. Disney en est le parfait exemple. Nous souhaiterions faire la même chose. En Europe, il y a ITV Studios et les chaînes d'ITV.

Lorsque nous avons créé TPS, nous avons réuni Orange, le service public, TF1 et M6. TPS a duré dix ans. Finalement, nous avons recédé à Canal+ notre participation, dans un esprit de concentration. Par la suite, nous sommes allés à la rencontre de nos concurrents et collègues pour leur proposer de concevoir une plate-forme de contenus français destinée à lutter efficacement contre Netflix, Disney et Amazon. Nous avons été les premiers en Europe à lancer une telle plate-forme. Les complexités que l'Autorité de la concurrence a introduites dans la définition actuelle des marchés sont d'une rigueur inimaginable. Disney, lorsqu'il s'est marié avec Fox, avant de créer Disney+ et un deuxième service, n'a pas rencontré de telles complexités. Nous sommes obligés de faire deux à trois fois plus d'efforts pour que Salto soit un succès. L'Autorité de la concurrence est certes obligée de veiller à l'équilibre du secteur, mais je n'ai pas le droit de savoir ce qu'achète Salto en termes détaillés, bien que je sois actionnaire à 33 %. Nous avons été contraints de démissionner, avec mes collègues du Conseil de Salto, puisqu'un mandataire est présent à chaque réunion. Compte tenu des règles actuelles de compétition, lancer une initiative commune telle que Salto est un parcours du combattant.

Nous sommes trop petits et insuffisamment puissants pour résister aux plateformes qui opèrent en France. La concentration verticale doit donc s'accompagner de possibilités de concentration horizontale. Pour notre part, nous avons acheté un groupe de radio en octobre 2017, car nous estimons que la télévision et la radio s'enrichissent mutuellement. Dans le digital, nous ne sommes pas restés inactifs : nous avons été les premiers, en 2008, à lancer une plateforme de *replay*. Aujourd'hui, nous disposons d'une plate-forme d'AVoD visitée par 1,5 million de Français quotidiennement. Nous développons ces activités, mais avons besoin de regroupements pour éviter une compétition acharnée avec des plateformes extrêmement riches.

Dernier point : la TNT mérite d'être défendue. Elle présente plusieurs avantages : elle est quasi-universelle (97 % des territoires sont couverts) et gratuite. Elle peut être technologique : elle peut être diffusée en UHD. La norme HbbTV, couplée avec Internet, permet de proposer des services interactifs et de la publicité ciblée. Enfin, la TNT est écologique : une étude de la BBC montre qu'un téléspectateur qui regarde la télévision *via* la TNT consomme 2,5 fois moins d'énergie que lorsqu'il la regarde par l'intermédiaire de la box. Malgré ces atouts importants, la TNT supporte toutes les obligations. Certaines sont totalement légitimes, comme l'audiodescription. Si nous voulons maintenir la TNT, il faut assouplir son cadre de fonctionnement et le rendre plus équitable par rapport aux autres modes de distribution. Tout d'abord, pour investir dans la technologie, nous avons besoin de visibilité. Nous devons recevoir une nouvelle autorisation le 5 mai 2023 au terme d'une procédure très lourde. En l'absence de visibilité au-delà de cette date, il est difficile de s'engager sur l'UHD, ou encore sur des programmes d'investissement dans la couverture. La TNT nécessite aussi une certaine souplesse. Aujourd'hui, si vous êtes propriétaire d'un service de streaming ou d'une chaîne du câble, vous pouvez faire les mouvements d'actionariat de votre choix. Ce n'est pas le cas sur la TNT. Pour toutes ces raisons, vous avez remarqué que Canal+, qui devait recevoir une nouvelle autorisation le 31 décembre 2020, a négocié la possibilité de ne pas s'engager au-delà de trois ans. Nous sommes tout à fait prêts à nous engager sur une plus longue durée. Les contraintes sont tellement nombreuses sur la TNT que le groupe Canal+ a considéré que sa présence sur la TNT était plutôt un inconvénient. La TNT protège aussi, puisque les groupes extracommunautaires ne peuvent en détenir que 20 %, ce qui n'est pas le cas des autres services. Ceci ne nous dérange pas. Nous disons simplement que nous souhaitons bénéficier d'un cadre plus souple, dans lequel nous pourrions nous engager sur ce service universel qui constitue l'armature de la télévision française.

J'aurais pu parler de la radio, qui connaît la même compétition face au streaming, notamment celui de Spotify. Si je veux diffuser Benjamin Biolay toute la journée sur RTL, cela va être très compliqué, car nous sommes soumis à des réglementations extrêmement violentes. Si l'auditeur veut écouter Benjamin Biolay sur une plate-forme de streaming, il le fera autant de fois qu'il le jugera nécessaire. Nous ne demandons pas une suppression de l'encadrement de l'occupation du domaine public, mais demandons une adaptation du cadre à des circonstances qui sont différentes, et qui nous conduisent à porter un regard très critique sur la réglementation d'aujourd'hui, qui date des années 80.

Notre actionnaire n'a pas pris de décision définitive de mettre fin à sa position d'actionnaire de contrôle. Il examine les possibilités de consolidation du marché français. Aujourd'hui, la publicité digitale est plus importante que la publicité télévisée. Compte tenu de leur positionnement mondial et de leur croissance, les opérateurs Internet peuvent proposer des prix extrêmement compétitifs en coût-contact par rapport à la télévision ou à la radio. Analyser le marché actuel sous le seul angle de la publicité TV ou radio nous paraît un faux

sens, qui se paiera très cher si l'on persiste dans cette définition. Des mouvements de concentration s'avèrent nécessaires dans toute l'Europe. Si pour une fois la France pouvait être en avance dans la définition des marchés, je pense que nous rendrions un grand service à l'Europe.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie de la clarté de vos propos et des pistes que vous avez identifiées. Je passe la parole à notre rapporteur pour une première série de questions.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Merci. Président, je vous remercie, pour un homme de médias, d'avoir préféré le présentiel à la visioconférence. Je vous remercie également de votre franchise. Ma première question portera sur l'avenir de la plateforme TNT. Le CSA souhaite engager une expérimentation de l'UHD d'ici 2024, qui devrait inévitablement avoir un coût pour les chaînes qui recourront à cette technologie. Par ailleurs, la plateforme TNT ne permet toujours pas de diffuser des programmes enrichis, faute de pouvoir actuellement imposer l'emploi du protocole HbbTV. Rappelons également que l'obtention d'une autorisation d'émettre comporte des obligations en termes d'investissement dans la production. Est-ce que vous croyez toujours à la TNT ? Quelles sont les évolutions nécessaires à sa pérennisation ? À quelles conditions un groupe comme M6 pourrait-il accepter de s'engager dans la modernisation de la TNT ?

Ma deuxième question concernera les programmes et la réglementation de la production. La situation actuelle est marquée par la persistance d'une très forte asymétrie entre les nouveaux acteurs et les acteurs historiques. Comment le législateur pourrait-il faire évoluer la législation afin de préserver un secteur de la production indépendante dynamique et, parallèlement, mieux armer les chaînes face à leurs nouveaux concurrents ? Que penseriez-vous de l'instauration d'une règle des 50 %-50 %, 50 % de recours à la production indépendante et 50 % de souplesse permettant aux chaînes de produire en interne ou de conserver les droits négociés de gré à gré ?

**M. Nicolas de Tavernost.** – Nous souhaitons continuer d'émettre sur la TNT tout en bénéficiant d'un cadre assoupli afin que les autorisations soient accordées sur une durée plus longue. Nous devons réaliser des investissements dans l'UHD. Vous avez souligné l'importance d'imposer une norme HbbTV aux constructeurs de téléviseurs afin de déployer les mêmes possibilités d'interaction que les programmes diffusés à travers les box.

Nous ne souhaitons pas dépendre complètement des fournisseurs d'accès à Internet (FAI), qui ont des logiques commerciales. Simplement, nous voudrions bénéficier d'une plus grande visibilité afin que les autorisations puissent être prolongées soit de manière automatique, soit au terme d'une procédure beaucoup plus souple. Nous pensons que cela est possible sur le plan européen avec le paquet télécom.

Les grandes sociétés de production, qui sont souvent financées par de grands fonds, se réjouissent de disposer d'une quasi-rente en France. Sous prétexte de protéger des producteurs indépendants, on a protégé les rentes de situation de la production. Vous aurez constaté que l'absence de contrainte n'a pas empêché Banijay de devenir un leader mondial. Pourquoi aurions-nous besoin d'une réglementation très contraignante pour empêcher la production de fictions ? Nous souhaitons investir, mais ceci n'est pas comptabilisé dans nos obligations de production. Il suffirait de modifier le cursus des pourcentages qui nous sont imposés sans changer les définitions. Nous avons été invités à nous entendre avec les

producteurs, mais comment voulez-vous vous entendre avec quelqu'un à qui vous payez le prix du propriétaire et qui vous loue l'appartement ?

Nous faisons des films de cinéma et des fictions avec beaucoup de talents. Simplement, notre investissement est limité par la contrainte que vous avez relevée. Nous sommes favorables à ce que le curseur soit déplacé à 50 %, mais nous accepterions même 40 %.

**Mme Karine Blouët, secrétaire générale du groupe M6.** – Ce problème ne concerne pas uniquement les chaînes privées, mais aussi les chaînes publiques. France Télévisions a d'ailleurs conclu un accord en 2019 qui conduit à accroître son obligation de financement de la production indépendante. Je pense que sur les 420 millions d'euros qu'il investit chaque année dans la production indépendante, moins de 1 % lui permet d'alimenter ses ressources propres.

Arte, qui n'est pas soumise à cette règle de production, peut mieux rentabiliser ses investissements. Radio France n'est pas non plus soumise à cette réglementation et finance des contenus propres qu'elle fait vivre à travers ses podcasts. Le financement du service public de l'audiovisuel repose essentiellement sur l'argent du contribuable. Celui-ci doit-il être investi dans des sociétés de production ? Le dernier rapport du CSA montre que 40 % des investissements de France Télévisions en matière de production indépendante sont orientés vers Mediawan Newen (filiale de TF1) ou encore Lagardère Studios. Certaines séries qui ont été financées par France Télévisions, comme *Les Hommes de l'ombre* et *Un Village français*, ont été produites par Tetra Media avant d'être rachetées en 2017 par ITV, premier groupe de télévision britannique. Nous pensons qu'il faut absolument mettre un terme à cette situation, dans l'intérêt de l'ensemble du secteur.

**Mme Laure Darcos.** – Merci, monsieur le président. J'ai beaucoup apprécié votre dernière intervention sur l'audiovisuel public. Je souhaitais vous poser une question piège : si vous étiez à la place de Delphine Ernotte, quelle première mesure aurait-il fallu prendre ? Je sens votre frustration que la loi sur l'audiovisuel ne soit pas aussi ambitieuse qu'elle devait l'être.

Le groupe M6 est le plus ambitieux en matière de politique environnementale. L'Assemblée nationale examine actuellement la loi sur l'écologie. La publicité constitue un enjeu important en termes de financement. Quelle sera votre « stratégie » en la matière ?

J'ai grandi avec votre chaîne. Je regrette que la musique y occupe une place moins importante aujourd'hui. Je souhaiterais enfin que vous reveniez sur la gouvernance de Salto. Que faudrait-il faire évoluer ?

**M. Pierre-Antoine Levi.** – Pas moins de six candidats se sont manifestés pour le rachat du groupe M6, dont tous les grands groupes audiovisuels. Vous pouvez en être fiers. Le groupe susceptible de recevoir les faveurs de Thomas Rabe est TF1. Si cette vente devait aboutir, quelles seraient les conséquences pour le groupe M6, qui possède de nombreuses chaînes sur la TNT, comme le groupe TF1 ? Des doublons seraient-ils supprimés ? Certaines chaînes seraient-elles cédées à leur tour ? Enfin, n'y a-t-il pas un risque de voir TF1 reprendre à son profit les succès de M6, quitte à vider la chaîne de sa substance et de son identité ?

**M. Jacques Gersperrin.** – Je voudrais vous féliciter, président, du travail que vous avez accompli pour l'évolution de cette chaîne. Je partage l'inquiétude de M. Levi sur

l'avenir du groupe et son implantation en France. Les groupes européens doivent se réorganiser face à la concurrence de l'Amérique. J'ai cru comprendre que ce rachat potentiel de M6 serait un moyen pour le groupe de se réorganiser en interne.

Le Conseil d'État a retoqué une disposition du projet de loi qui visait à instaurer un droit de regard du Gouvernement en cas de vente de catalogue audiovisuel. Plus qu'un droit, il s'agit désormais d'une déclaration préalable. Ce point est-il de nature à vous rassurer ?

Enfin, en ce qui concerne les dîners mondains, je pense que vous avez bien fait votre travail. Le rôle d'un média est de parler de ce qu'il se passe. J'ai vu qu'un communiqué de la Société des journalistes avait été diffusé. J'ai été choqué de l'attitude de la personne mise en cause, qui prétexte que cette information était destinée à faire tomber le Gouvernement, et surtout de l'emploi de termes outranciers faisant référence à la Révolution française et Vichy. Est-ce que vous vous réservez le droit de déposer plainte ?

**M. Jérémy Bacchi.** – Merci, monsieur de Tavernost pour votre exposé. Je partage les remarques de mes collègues quant à l'avenir du groupe M6. La chaîne conservera-t-elle son identité ? Par ailleurs, nous nous interrogeons sur le devenir de la plateforme Salto. Les difficultés que vous avez évoquées au sujet de sa gouvernance ne sont-elles pas de nature à parasiter son développement ?

Comment analysez-vous les années à venir en termes de recettes publicitaires ? Les entrées sur ces nouveaux supports compensent-elles les pertes de recettes publicitaires traditionnelles sur les chaînes du groupe ?

Au regard de la situation des droits TV, n'est-il pas temps de faire évoluer le décret sur les grands événements sportifs pour que ceux-ci puissent être retransmis en clair ? Quel en serait l'impact pour des chaînes comme les vôtres ?

**M. Nicolas de Tavernost.** – En 1987, la télévision était le seul moyen de regarder des clips musicaux et la radio, le seul moyen d'écouter de la musique. Aujourd'hui, les clips sont diffusés gratuitement sur Internet. Nous avons donc préféré concentrer nos moyens, tout en ayant conclu un accord avec le Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP) pour mettre en avant les nouveaux talents. Il faudrait donner le moyen au CSA de changer les dispositions lorsque l'environnement évolue.

Sur une chaîne de télévision commerciale, le sport engendre toujours des déficits. Néanmoins, les chaînes généralistes ont besoin de grands événements sportifs. Nous avons tenté de nous regrouper, dans le respect du droit de la concurrence. C'est ainsi que nous avons partagé la diffusion de l'Euro avec TF1. Un élargissement des décrets serait une très bonne chose.

Notre actionnaire a été fidèle, puisqu'il nous a accompagnés pendant 34 ans, et ce, sans intervenir sur le contenu éditorial de nos chaînes. Je pense que si nous avons pu développer des magazines, c'est grâce à la responsabilité éditoriale que notre actionnaire nous a laissée. Nous sommes fiers du travail accompli par toutes nos chaînes et services de l'audiovisuel. Notre actionnaire prendra une décision non pour vendre le groupe, mais pour céder tout ou partie de sa majorité de contrôle. Ceci peut se traduire par une fusion ou une vente à un acteur déjà présent sur le marché européen. Paradoxalement, la solution la plus simple serait de vendre sa participation de 48,3 % à un acteur européen. En tout état de cause,

nous avons toujours été favorables à la consolidation. Consolidation ne veut pas dire dilution. Les marques et les contenus auxquels nous sommes attachés ne disparaîtront pas. J’y veillerai personnellement. Il faudra au contraire les doter de moyens supplémentaires pour résister à la compétition.

**Mme Karine Blouët.** – Les articles 4 et 5 du projet de loi climat nous semblent garantir un équilibre plutôt convenable entre les objectifs environnementaux et l’impact économique. Une restriction a été apportée à la publicité sur la promotion des énergies fossiles. Un code de bonne conduite est également prévu. Le groupe M6 est effectivement très engagé dans les questions environnementales. Nous avons lancé une semaine Green bien avant le projet de loi climat et avons diffusé le documentaire *Legacy* de Yann Arthus-Bertrand en prime time sur M6. Nous nous sommes engagés en faveur de la conclusion d’un contrat climat pour continuer à accompagner cette réflexion. Évidemment, nous regarderons de très près tout ce qui pourrait restreindre les recettes publicitaires, qui sont notre seule source de revenus.

**M. Nicolas de Tavernost.** – Nous avons délibérément accepté de nous engager, sous la responsabilité du CSA, dans ces accords. Nous avons lancé Ecolo 6 en 1990. Simplement, il y a un *momentum*. La publicité aide à la relance et la relance est aussi ce qui peut permettre de défendre l’écologie. Veillons à ne pas accroître la distorsion de concurrence entre le digital et les médias historiques.

S’agissant des dîners clandestins, je fais confiance à la rédaction du 19:45. Je crois que les journalistes ont fait un travail correct. Ils ont été mis en cause par l’accusé ou le supposé comme tel. Chacun est libre d’apprécier comme il se doit les informations qui ont été transmises. J’ajouterai que les médias ont un comité de déontologie. Je n’ai pas l’impression qu’il a eu énormément de travail au sujet du groupe M6.

Par ailleurs, je dirais que le meilleur moyen de contrôle des catalogues serait de nous permettre de les acheter. Permettons aux acteurs français de continuer à développer une activité de catalogue.

S’agissant des recettes publicitaires, il faut procéder à un arbitrage permanent entre la télévision, le digital, le *display* et le *search*. Le marché du *search* recouvre un grand nombre d’entreprises non concernées par la publicité télévisée. En revanche, sur le marché du *display*, nous sommes en compétition toute la journée avec Facebook, Instagram et YouTube pour les insertions publicitaires. Il faut redéfinir le marché de la télévision dans les pays européens. Le marché de la télévision est stable depuis dix ans. Nous empêcher de nous regrouper serait une erreur énorme. En matière de concentration verticale comme en matière de concentration horizontale, nous jouons l’avenir des acteurs historiques européens. En ce qui concerne la production, le problème est français. Les acteurs historiques sont prêts à investir dans la création.

**M. Laurent Lafon, président.** – S’agissant de la TNT, il nous semble que la question de l’ultra haute définition (UHD) ne sera pas évoquée dans le projet de loi. Pourriez-vous nous préciser quels seraient les avantages de la TNT UHD pour les consommateurs ? Le fait de développer la TNT UHD pourrait-il limiter le nombre de fréquences accordées aux opérateurs de télécom ?

En ce qui concerne la vente de M6, un calendrier a-t-il été fixé ? Les éventuelles évolutions apportées au projet de loi sont-elles susceptibles d'avoir une incidence sur celui-ci ?

**M. Nicolas de Tavernost.** – Dès qu'une nouvelle norme entre en vigueur, les progrès réalisés dans la compression permettent aux chaînes de télévision de restituer les fréquences de manière régulière, notamment aux télécoms. Les opérateurs de télécommunications, quant à eux, utilisent de nouvelles bandes de fréquence lorsqu'ils adoptent une nouvelle technologie. Nous rendons des fréquences en fonction des progrès technologiques, et non en fonction des restrictions d'usage. Si nous devions rendre un trop grand nombre de bandes en 2030, il en résulterait des restrictions d'usage, si bien que l'universalité de la TNT ne pourrait plus être assurée. Nous avons déjà développé des programmes en UHD, notamment pour l'Euro. Pour atteindre une taille de marché importante, il nous faudrait développer un multiplexe UHD, ce qui représente un coût élevé. Nous ne pouvons pas financer un multiplexe UHD sans perspective. Nous sommes pour l'adaptation des procédures de la TNT.

Je voudrais tout de même souligner que les pouvoirs publics ont pris un certain nombre de mesures d'assouplissement. Concernant le cinéma, la publicité télévisée est évoquée à titre d'expérimentation. Pour des opérateurs tel qu'Allociné, l'expérimentation dure depuis longtemps. Cette prudence à modifier la réglementation est difficile à comprendre. Il est souvent demandé au Parlement de prendre des mesures qui sont plutôt du ressort du réglementaire. En ce qui concerne la loi sur l'audiovisuel, les pouvoirs publics prendront leurs responsabilités. Le 50 %-50 % évoqué précédemment pourrait figurer dans la loi, mais pourrait aussi relever de la réglementation.

Si les autorisations étaient prolongées pour l'ensemble des opérateurs, pour leur offrir plus de visibilité, nous accueillerions cette initiative avec beaucoup de plaisir.

Quant au projet de cession du groupe, je ne peux pas vous dire quel sera le calendrier de notre actionnaire de contrôle.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci, monsieur le président pour votre langage très direct. Nous avons noté avec attention les pistes que vous avez identifiées. J'ai notamment apprécié la distinction que vous faites entre le réglementaire et le législatif. Parfois, le législatif permet d'accélérer certains aspects qui pourraient relever du réglementaire. Vous avez cité la norme HbbTV. Il suffirait d'un arrêté, mais celui-ci n'est pas pris. Peut-être le législateur prendra-t-il ses responsabilités pour faire avancer un certain nombre de sujets.

Nous vous remercions de votre regard sur le secteur de l'audiovisuel. Votre connaissance de ses acteurs et de ses enjeux nous est précieuse.

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

*L'audition se termine à 10 h 25.*

**Mardi 13 avril 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, et projet de loi organique modifiant la loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture**

**M. Laurent Lafon, président.** – Madame la ministre, chère Roselyne Bachelot, nous sommes particulièrement heureux de vous retrouver aujourd'hui. Je ne saurais commencer cette audition sans vous témoigner notre soutien après les jours difficiles que vous avez connus, et mes collègues se joignent à moi pour vous souhaiter un prompt rétablissement.

Le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, que vous allez nous présenter, comprend une vingtaine d'articles, dont la majorité est issue du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère du numérique qu'avait élaboré votre prédécesseur Franck Riester. L'examen de ce texte a été interrompu au début du mois de mars 2020 à l'issue de son examen par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale.

Le projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui est bien moins ambitieux que celui de votre prédécesseur qui comportait une réforme globale de l'organisation et de la gouvernance de l'audiovisuel public – une réforme attendue et nécessaire. L'abandon de ce texte a pour conséquence de limiter les synergies entre les différentes sociétés de l'audiovisuel public, comme le montre aujourd'hui l'incapacité de France Télévisions et de Radio France à s'entendre pour développer une offre territoriale numérique commune.

La création d'une gouvernance commune devait permettre de concevoir une stratégie numérique audacieuse et puissante pour répondre au défi des plateformes américaines ; cette absence de gouvernance commune devrait donc durablement affaiblir le secteur de l'audiovisuel public, ce que nous regrettons.

J'ajoute que la réforme de la contribution à l'audiovisuel public – l'ex-redevance – aurait dû constituer le second pilier de la réforme de l'audiovisuel public. Celle-ci a été également abandonnée alors même qu'elle ne présentait aucune difficulté particulière, si ce n'est la nécessité de faire entendre raison au ministère des finances, qui a toujours du mal à reconnaître l'intérêt de préserver l'indépendance de l'audiovisuel public.

Cela étant, le Sénat étant saisi, en premier, de votre projet de loi, notre commission l'examinera de manière constructive en tâchant de nous limiter à son nouveau périmètre, qui porte sur les dispositions relatives à la régulation du secteur des médias et d'accès aux œuvres. Nous espérons qu'il sera possible de l'enrichir pour tenir compte de la nécessité d'aider nos entreprises à se renforcer pour produire et diffuser des contenus aussi attractifs que ceux des plateformes. Si nous arrivons à moderniser notre réglementation en ce sens, ce projet de loi aura été utile et constituera une étape importante avant l'indispensable

réforme de la loi de 1986 que notre commission appelle de ses vœux depuis 2015, avec les propositions de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin.

Je rappelle que cette audition est captée et diffusée en direct sur le site du Sénat.

**Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture.** – Monsieur le président, je tiens à vous remercier pour les mots de sympathie que vous m’avez adressés et remercier également tous les sénateurs et sénatrices qui, quelle que soit leur appartenance politique, m’ont adressé des messages de soutien et d’amitié au cours de ces dernières semaines – j’en ai été profondément touchée.

Je suis heureuse de vous présenter aujourd’hui le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l’accès aux œuvres culturelles à l’ère numérique, car le calendrier est extrêmement chargé, sans compter les prochaines échéances électorales.

Vous l’avez rappelé, même si la crise sanitaire a bouleversé la poursuite de l’examen du projet de loi sur l’audiovisuel, les mesures prévues conservent toute leur importance et leur force pour répondre aux attentes des professionnels.

Pour tenir compte du bouleversement du calendrier parlementaire, le Gouvernement fait un triple choix.

Premièrement, le Gouvernement a choisi de recourir aux ordonnances. La loi portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière économique et financière a permis au Gouvernement de transposer plusieurs directives importantes pour le secteur culturel. Ainsi, l’ordonnance relative au service des médias audiovisuels a été promulguée le 21 décembre dernier ; les ordonnances permettant de transposer la directive sur le droit d’auteur dans le marché unique numérique et la directive Câble-Satellite sont en préparation et devraient être présentées en conseil des ministres au cours du deuxième trimestre.

Deuxièmement, le Gouvernement a choisi de ne pas reprendre le volet législatif concernant la transformation de l’audiovisuel public, mais les objectifs de renforcement des coopérations entre les différentes entreprises du service public de l’audiovisuel ont néanmoins été confirmés dans les contrats d’objectifs et de moyens, qui sont en cours de finalisation.

Troisièmement, enfin, le Gouvernement a fait le choix de présenter un projet de loi resserré et recentré sur un nombre de dispositions urgentes et consensuelles, en vue de son adoption avant la fin de cette année.

Trois enjeux forts structurent ce projet de loi.

Le premier enjeu est le renforcement de la lutte contre le piratage. Ces dispositions ont une acuité particulière en raison du contexte sanitaire. L’enquête portant sur les pratiques culturelles des Français en période de confinement qui a été réalisée par mon ministère montre que l’offre numérique culturelle a été fortement sollicitée pendant cette période, confirmant en cela une tendance observée depuis une dizaine d’années. Cette forte augmentation de la consommation de biens culturels numériques dématérialisés s’est accompagnée d’une hausse des pratiques illicites, ce qui justifie d’autant plus les dispositions prévues dans ce projet de loi.

La lutte contre le piratage se voit ainsi renforcée par plusieurs dispositions de fond, qui ciblent non pas les internautes, mais les sites internet qui tirent un profit commercial de la mise en ligne d'œuvres, en violation des droits des créateurs. Il est prévu de dresser une liste noire des sites internet dont le modèle économique repose sur l'exploitation massive de la contrefaçon. Le projet de loi contient des mesures de nature à lutter plus efficacement contre les sites miroirs, ceux qui réapparaissent sous une autre adresse URL après fermeture d'un site jugé illicite. Il prévoit, en outre, un dispositif spécifique de référé pour lutter contre le piratage sportif. La lutte contre le piratage sportif exige la mise en place de mesures adaptées pour les retransmissions audiovisuelles de manifestations sportives en direct. Un mécanisme *ad hoc* de référé est susceptible de produire des effets pendant toute la durée de la saison sportive.

Ce projet de loi vise donc à accompagner les internautes dans leurs pratiques numériques vers des usages responsables, notamment au regard des règles de la propriété intellectuelle.

Le deuxième enjeu concerne la modernisation de la régulation des contenus audiovisuels et numériques. Pour tenir compte de la convergence progressive de l'audiovisuel et du numérique et de la nécessité de rationaliser l'organisation administrative en matière de régulation des contenus, le projet de loi fusionne la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en une nouvelle autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

Ce nouveau régulateur, qui sera compétent pour ce qui concerne les contenus audiovisuels et numériques, sera mieux armé et plus efficace grâce à trois évolutions : son collège sera recomposé, ses missions seront élargies et ses pouvoirs de contrôle et d'enquête étendus. Cette modernisation permettra de mieux réguler les communications sur internet, de protéger les œuvres culturelles et de veiller au respect du droit d'auteur et des droits voisins.

Le troisième et dernier enjeu a trait à la protection de l'accès du public aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles françaises, un chapitre nouveau par rapport au texte examiné par l'Assemblée nationale. Les catalogues de nos œuvres cinématographiques et audiovisuelles constituent notre patrimoine ; ils forgent notre identité culturelle et sont un élément de notre souveraineté nationale.

Aujourd'hui, le public a la garantie d'avoir accès aux œuvres françaises, car les producteurs établis en France qui les possèdent sont tenus à une obligation de recherche d'exploitation suivie prévue par le code de la propriété intellectuelle. Cette obligation leur impose de conserver les supports des œuvres en bon état et de faire en sorte que l'œuvre puisse être exploitée en France et à l'étranger. Or le risque existe aujourd'hui que de grandes sociétés de production – ou simplement leur catalogue – soient rachetées par des entreprises éloignées de tout objectif culturel. Ces acheteurs pourraient décider de retirer temporairement ces œuvres du marché pour en faire monter les prix ou d'exploiter seulement les films les plus rentables.

L'article 17 du projet de loi, qui étend à toutes les personnes qui rachètent une ou plusieurs œuvres françaises l'obligation de recherche d'exploitation suivie, prévoit que tout projet de cession d'œuvres doit faire l'objet d'une déclaration préalable auprès du ministère de la culture au moins six mois avant la date de l'opération engagée.

Pour conclure, je veux dire que ce texte est urgent, car il reprend les dispositions du projet de loi initial les plus attendues par les secteurs concernés. Il est important, car il apporte des réponses concrètes à trois enjeux majeurs dans le domaine de la communication audiovisuelle : la protection des droits, ceux des auteurs, des producteurs, des diffuseurs, des fédérations sportives ; l'organisation de notre régulation, qui doit être rationalisée et modernisée ; et la défense de l'accès du public aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles françaises dans un contexte où la demande n'a jamais été aussi forte. Il est cohérent, car ces trois chapitres sont étroitement liés entre eux : la lutte contre le piratage et la protection des catalogues participent d'un même objectif, celui de la défense de notre création culturelle, avec un régulateur solide et puissant ainsi que des outils innovants et ambitieux. La création de l'Arcom marque à la fois la volonté de passer à la vitesse supérieure en matière de lutte contre les sites pirates et d'inscrire cette action dans une politique de régulation plus large.

Je sais que votre travail de qualité permettra à la commission de conserver la cohérence que le Gouvernement a souhaité donner à ce texte, mais également de l'enrichir à bon escient. Je serai très attentive à vos propositions car je suis très attachée au travail parlementaire.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Certaines chaînes s'interrogent aujourd'hui sur l'avenir de la télévision numérique terrestre (TNT) et estiment que les contraintes qui y sont attachées sont trop importantes compte tenu de la baisse de la part de cette technologie dans les modes de réception de la télévision. Ce projet de loi ne pourrait-il pas permettre de lever certains obstacles concernant l'avenir de la TNT ? Je pense, en particulier, à la nécessité pour le CSA de lancer un appel à candidatures pour le second renouvellement des autorisations d'émettre, ainsi qu'à la possibilité d'imposer la norme HbbTV sur les téléviseurs afin de favoriser l'interactivité.

Par ailleurs, pour quelles raisons ce projet de loi ne reprend-il pas les dispositions prévues par le texte de votre prédécesseur quant à l'expérimentation de l'ultra haute définition (UHD). Quel est votre avis sur l'UHD hertzien alors que plusieurs chaînes s'interrogent sur le coût d'une telle technologie qui nécessiterait de changer les téléviseurs ?

Enfin, ma troisième question portera sur les programmes et plus précisément sur la réglementation de la production. La situation actuelle est marquée par la persistance d'une très forte asymétrie entre les nouveaux acteurs comme Netflix et les acteurs historiques. Les chaînes françaises ont besoin de maîtriser les droits attachés à la production pour concurrencer les plateformes. *Quid* d'une règle des 50-50 : 50 % de recours à la production indépendante et 50 % de souplesse, ce qui permettrait aux chaînes de produire en interne ou de conserver les droits négociés de gré à gré sur la moitié de leurs investissements ?

Ma quatrième et dernière question porte sur la lutte contre le piratage.

Le projet de loi procède à la fusion du CSA et de la Hadopi au sein d'un nouveau régulateur, qui devrait bénéficier de deux pouvoirs supplémentaires, avec l'établissement d'une liste noire et la lutte contre les sites miroirs, mais la réponse graduée en elle-même n'évolue qu'à la marge. Beaucoup auraient pourtant souhaité étendre plus encore les pouvoirs du régulateur, notamment par l'institution d'une transaction pénale établie par l'ARCOM pour éteindre l'action publique, suivant en cela les recommandations d'un rapport d'Olivier Dutheillet de Lamothe et Bethânia Gaschet. Ne serait-il pas temps d'introduire cette disposition dans notre législation ?

**Mme Roselyne Bachelot, ministre.** – Pour répondre à votre première question, le Gouvernement a choisi de présenter un texte resserré en vue d’une adoption rapide. Les mesures proposées sont très attendues et cohérentes entre elles. C’est la raison pour laquelle il n’a pas été décidé de reprendre certains volets du projet de loi sur l’audiovisuel, comme les dispositions relatives à la modernisation de la TNT. Je le sais, le Sénat a la volonté d’avancer sur le sujet ; Mme Morin-Desailly a d’ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens.

Le Gouvernement demeure favorable aux mesures prévues dans le projet de loi précité. Permettez-moi tout de même de rappeler que si des amendements étaient déposés sur ce sujet – je les examinerai avec bienveillance –, ils seraient susceptibles d’être déclarés irrecevables au regard de l’architecture actuelle du texte ou *a posteriori* comme cavaliers législatifs par le Conseil constitutionnel.

La norme HbbTV permet de combiner les avantages de la diffusion hertzienne et ceux des services OTT – *Over The Top*. Le CSA a lancé des expérimentations que nous suivons avec attention, mais il est trop tôt pour envisager d’imposer cette norme aux équipementiers. En outre, cette mesure serait fragile d’un point de vue juridique. En revanche, nous avons introduit dans l’ordonnance du 21 décembre 2020 un principe d’intégrité du signal sur lequel le CSA pourrait s’appuyer pour s’assurer que le distributeur n’ampute pas le signal de l’éditeur lorsque celui-ci fait le choix de recourir au HbbTV.

L’UHD a, en effet, un coût pour le producteur, l’éditeur et le téléspectateur. Mais c’est une question de compétitivité de la plateforme TNT face aux autres modes de diffusion, qui évoluent progressivement vers l’UHD et qui vont donc mécaniquement conduire les téléspectateurs à s’équiper. Je le redis, je suis d’accord sur le fond avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi initial, et qui sont reprises dans la proposition de loi de Mme Morin-Desailly, mais je doute de la possibilité de les introduire par voie d’amendements. Je le répète, il est nécessaire d’en rester à un texte resserré.

La question de la réglementation de la production est très importante. Vous pointez à juste titre celle du rééquilibrage des obligations entre acteurs historiques et nouveaux entrants en matière de financement de la production. Ce rééquilibrage est déjà en cours. Au niveau législatif, nous avons transposé la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) par l’ordonnance du 21 décembre dernier. Nous pouvons désormais appliquer notre régime de contribution à la production, aux chaînes et plateformes de vidéo à la demande étrangère. Au niveau réglementaire, un décret d’application relatif aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) qui tend à fixer le nouveau régime de contribution à la production d’œuvres et à s’appliquer tant aux services relevant de la compétence de la France qu’aux services étrangers visant la France est en cours d’examen au Conseil d’État. J’ai par ailleurs invité l’ensemble des parties prenantes à discuter d’ici à la fin avril de la révision du décret qui fixe le régime de contribution. D’ailleurs, le niveau de la part indépendante ne relève pas du domaine législatif. J’ajoute que tous les acteurs historiques ne souhaitent pas forcément faire baisser ce niveau. Mon objectif est de construire un nouveau cadre basé sur un consensus entre les éditeurs et les producteurs.

Enfin, concernant la lutte contre le piratage et la transaction pénale, j’entends la volonté de certaines parties prenantes d’aller plus loin, mais ce sujet est complexe. De longs débats ont eu lieu sur ce sujet à l’Assemblée nationale, et le Gouvernement avait alors été défavorable à l’introduction de ce dispositif. Ce serait une erreur de se focaliser sur le mécanisme de réponse graduée qui cible uniquement les échanges de pair à pair et ignorer les

autres formes de piratage, telles que la lecture en flux ou le téléchargement direct, qui représente d'ailleurs la majorité des piratages.

Le projet de loi prévoit pour la première fois des dispositions visant à lutter efficacement contre les sites pirates, en vue de responsabiliser les entreprises ayant des liens commerciaux avec eux, ainsi que contre les sites miroirs. Un référé spécifique est prévu pour les compétitions sportives et un régulateur unique est chargé de la lutte contre le piratage.

Le grand public est très sensible à la question de la répression des pratiques des internautes, je me permets de le rappeler. Aussi, il serait inopportun de durcir la répression, surtout dans le contexte actuel. Le succès de la transaction n'est par ailleurs en aucune manière garanti.

**M. David Assouline.** – Avant toute chose, madame la ministre, je vous souhaite un complet rétablissement.

Il n'y a aucune raison réelle, en termes d'agenda, de ne pas avoir fait passer le précédent projet de loi au Sénat, la discussion du texte étant quasiment achevée à l'Assemblée nationale. Si je ne soutenais pas l'ensemble des dispositions de ce texte, je partageais du moins son ambition, qui était d'engager une discussion globale sur le nouveau paysage audiovisuel et de cesser de mettre des pansements à la loi de 1986. Ce débat était nécessaire pour la société, dans son rapport aux nouveaux usages, aux plateformes, aux nouvelles technologies. À chaque nouveau quinquennat, on nous annonce une grande loi audiovisuelle, et à la fin on a une petite loi !

Nous sommes donc ici face à une petite loi, qui s'attaque à des problèmes dont je me suis fait l'écho. Dès 2013, dans le cadre de la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, j'ai été au centre d'une polémique pour avoir voulu déposer un amendement demandant la fusion entre la Hadopi et le CSA, partant du constat que les contenus audiovisuels circulent davantage sur le net qu'à la télé. Comment interdire la publicité avant les émissions pour enfants sur l'audiovisuel public si l'on n'en fait pas autant sur YouTube ? Quoi qu'il en soit, en cas de fusion, une gigantesque tâche de régulation incombera à l'Arcom : il lui faudra des moyens importants. Nous serons donc attentifs aux budgets.

J'étais favorable à la réduction du nombre des membres du CSA, qui est passé à sept. Pour autant, il importe de garantir l'indépendance de l'autorité : un membre est nommé par le Président de la République, trois membres sont désignés par le président de l'Assemblée nationale et trois autres par le président du Sénat. Voilà pourquoi le CSA n'a jamais été contesté dans son pluralisme. Or ce texte affaiblit le Parlement puisqu'une nomination incombera désormais au Conseil d'État et une autre à la Cour de cassation. J'aimerais que l'on y réfléchisse, car l'époque est à l'affaiblissement du Parlement dans tous les domaines. Nous sommes trop souvent contournés : tout se fait par ordonnance ou sur décision unilatérale de l'exécutif. Par exemple, on redéfinit le périmètre de France Télévisions, on supprime deux chaînes, mais cela n'est pas voté par le Parlement. Il s'agit d'une simple décision gouvernementale ! Or nous sommes unanimes, y compris notre président de commission, pour demander le maintien de France 4.

De surcroît, les ordonnances traînent à être publiées, même si nous les acceptons et les votons dans leur principe afin d'aller vite et d'aider le secteur.

Dans ce débat, des amendements sur des sujets annexes, mais touchant à l'audiovisuel, pourront se trouver frappés par l'article 45 de la Constitution, ce qui reviendrait à interdire des discussions qui se sont pourtant tenues à l'Assemblée nationale. J'appelle donc mes collègues à faire preuve d'ouverture en matière d'irrecevabilités !

J'approuve votre ligne sur le piratage, à savoir s'attaquer aux sites qui en font commerce. Mais je ne suis pas ravi que l'on ait mélangé le piratage concernant le sport avec le sujet dont nous discutons. Il nous est possible de faire prendre conscience aux jeunes qu'il n'est pas acceptable de pirater la culture alors que des millions de gens en vivent pauvrement. Mais *quid* du sport, surtout en période de pandémie, alors que les joueurs sont payés des millions ? Cela vient perturber le message pédagogique.

**M. Michel Laugier.** – Madame la ministre, je suis très heureux de vous retrouver. Je regrette le périmètre très réduit de la loi, d'autant que l'on cherche paradoxalement à y faire entrer beaucoup de choses !

En ce qui concerne les sites sportifs illégaux de piratage, j'abonderai dans le sens de David Assouline. En cette période de pandémie, nos concitoyens n'ont pas d'autre choix que d'être devant leur poste de télévision. Or suivre des matchs de football coûte très cher aujourd'hui. Nous serons attentifs aux moyens mis en œuvre pour lutter contre ce piratage. Je suis favorable à la fusion du CSA et de la Hadopi. Je m'interroge néanmoins sur l'article 17 et les risques liés à la recherche de l'exploitation dans le cas d'une vente d'œuvres. Le Conseil d'État a estimé, dans son avis, que les obligations imposées à l'acheteur devraient être assorties d'une compensation financière de l'État. Or rien n'est prévu aujourd'hui dans le texte.

**M. Jérémy Bacchi.** – En ce qui concerne la protection des catalogues, pouvons-nous imaginer un système de préemption par l'État d'œuvres françaises ? Si oui, sur quelles bases de choix d'œuvres afin de les protéger et surtout de les rendre accessibles ? Toujours en ce qui concerne la protection des catalogues, qu'en sera-t-il en matière de coproductions ? Imaginons, par exemple, un film cofinancé par M6 Studio et Netflix. Si le groupe de Nicolas de Tavernost envisageait de céder une partie de ses droits à Netflix, le ministère aura-t-il son mot à dire ? Ma dernière question concerne la concentration des médias : les jauges actuelles prévues par le CSA seront-elles amenées à bouger ?

**Mme Laure Darcos.** – Madame la ministre, je suis très heureuse de vous retrouver. Je partage l'avis de mes collègues, nous sommes tous frustrés quant au périmètre de la loi. Les questions posées par le rapporteur sur la TNT valent la peine d'être soulevées. Cette loi est importante à la fois pour la Hadopi et le CSA. L'ancien président de la Hadopi a reconnu que cela devenait très compliqué en termes de personnels et de motivation des équipes. Pour l'Arcom à venir, il est important d'aboutir enfin à cette transformation.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la protection des catalogues audiovisuels remarquables, je me fais la porte-parole des sociétés de production, qui ont été étonnées de trouver de telles mesures dans le texte, en dehors de toute concertation préalable. Ces sociétés sont déjà fragilisées par la crise sanitaire et la baisse drastique des aides du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) pour le secteur patrimonial. Que recouvre la notion de catalogues audiovisuels remarquables ? Le fait de garantir l'accès au public contrevient au code de la propriété intellectuelle, qui met à la charge du producteur une obligation de moyens et non une obligation de résultat. Tous ces sujets sont anxiogènes pour ces sociétés. Pouvez-vous nous en dire plus ?

**M. Julien Bargeton.** – Je suis ravi de vous retrouver, madame la ministre. Si ce nouveau projet de loi est plus resserré que le précédent, il conserve néanmoins des dispositions consensuelles et ambitieuses, notamment sur le piratage, grâce à la fusion de la Hadopi et du CSA. Le précédent projet de loi avait également pour ambition affichée la souveraineté culturelle à l'ère numérique, une notion qui n'apparaît plus dans l'intitulé du nouveau projet de loi. Quels outils dans le texte permettront de renforcer cette souveraineté culturelle indispensable à l'heure du numérique ?

**Mme Roselyne Bachelot, ministre.** – Je remercie l'ensemble des sénatrices et des sénateurs de leurs vœux de bon rétablissement. Je suis toujours en convalescence, mais je reste à la manœuvre pour gérer les dossiers importants en cette période compliquée, qu'il s'agisse des travaux qui permettront la réouverture des lieux culturels ou de sujets plus oubliés, comme le plan de relance et les énormes crédits consacrés au patrimoine.

Monsieur Assouline, je me suis expliquée sur les raisons qui ont conduit à ce texte resserré. Vous étiez, dès 2013, un militant de la fusion de la Hadopi et du CSA, qui nécessitera, bien évidemment, des moyens renforcés ne relevant pas de ce texte architectural, mais plutôt d'un texte budgétaire. Les besoins de la future Arcom élargiront aux services du Premier ministre.

Vous m'avez également interrogée, ainsi que plusieurs de vos collègues, sur la composition de l'Arcom. Le collège de la future Arcom comprendra, outre son président, deux membres désignés par le président de l'Assemblée nationale, deux membres désignés par le président du Sénat et deux magistrats, chargés notamment de la réponse graduée prévue par le code de la propriété intellectuelle. Dès le projet de loi de 2019, la composition du collège de la future Arcom répondait à l'objectif de ne pas augmenter le nombre de ses membres. Ce texte introduisait au sein du collège de l'Arcom un magistrat désigné par le Président de la République, chargé de la réponse graduée, et un membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep).

Pour maintenir le nombre de membres du collège à sept, le projet de loi réduisait donc de trois à deux les membres désignés par les présidents des deux assemblées. Le présent projet de loi maintient ce principe en l'adaptant : il ne prévoit plus la présence au sein du collège de l'Arcom d'un membre de l'Arcep ni la présence réciproque d'un membre de l'Arcom dans le collège de l'Arcep. Comme les deux autorités l'ont souligné dans leurs avis respectifs, le renforcement de la coopération entre elles est déjà largement engagé et rend moins nécessaire l'instauration de ce mécanisme complexe de participation croisée.

En revanche, le texte prévoit que le collège accueille deux nouveaux membres désignés respectivement par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation, en lieu et place de deux des six membres nommés par les assemblées parlementaires.

La présence au sein du collège de membres ayant le statut de magistrat a semblé souhaitable au Gouvernement, pour deux raisons : au regard des enjeux, notamment juridiques, attachés à la mission de réponse graduée aujourd'hui dévolue à la commission de protection des droits de la Hadopi ; et au regard de la nécessité d'apporter toutes les garanties nécessaires dans la mise en œuvre de cette procédure de nature pré-pénale. La sensibilité des atteintes à la vie privée et à la liberté de communication justifient que ces fonctions soient confiées à des personnes présentant des garanties renforcées.

La présence de magistrats au sein du collège de l'Arcom est, de plus, parfaitement cohérente avec les nouvelles missions, au-delà du champ de la propriété intellectuelle, qui sont confiées à l'autorité, hier par la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, demain par la loi confortant le respect des principes de la République, après-demain par le Digital Services Act (DSA) en matière de liberté d'expression, de lutte contre la haine en ligne et de lutte contre la désinformation.

Par ailleurs, le CSA s'est interrogé dans son avis sur la question de savoir qui des deux magistrats serait le titulaire de la réponse graduée et qui serait le suppléant. Le texte a été précisé depuis sur ce point puisqu'il est prévu que l'Arcom désignera celui des deux magistrats qui sera titulaire pendant les trois premières années de son mandat ; l'autre magistrat le remplacera les trois années suivantes.

Michel Laugier s'est aussi intéressé à la question du sport. Je trouve quand même un peu curieux que vous militiez en faveur d'une sorte de droit au piratage des manifestations sportives. Je signale, d'ailleurs, que les dispositifs qui combattent le piratage de ces manifestations n'ont pas la même nature que ceux qui concernent les biens culturels. Par définition, le bien culturel est pérenne alors que les manifestations sportives ne le sont pas puisqu'elles s'inscrivent dans une saison sportive. Le sport, ce n'est pas seulement le football, c'est aussi tout un catalogue de manifestations. Je ne peux pas défendre l'idée d'un droit au piratage illimité des manifestations sportives, ce qui serait gravement dommageable à l'ensemble du sport français.

**M. David Assouline.** – Je n'ai pas dit ça !

**M. Michel Laugier.** – Moi non plus !

**Mme Roselyne Bachelot, ministre.** – Jérémy Bacchi et Laure Darcos m'ont interrogée sur un sujet qui me tient particulièrement à cœur, à savoir la protection des catalogues. Sans doute n'ai-je pas été assez complète dans ma présentation liminaire. Laure Darcos a raison, le terme « remarquable » n'apparaît plus dans le texte, car cela peut poser un problème de définition juridique. La protection des catalogues de nos œuvres cinématographiques est un enjeu très important pour les Français, à la fois en termes de patrimoine, d'identité et de souveraineté nationale – cela répond en partie à la question qui m'a été posée par Julien Bargeton.

J'ai évoqué, à travers des grandes sociétés comme Gaumont, Pathé, Studiocanal, les grandes œuvres des cinémas français. Aujourd'hui, le public a la garantie d'avoir accès aux œuvres françaises, car les producteurs établis en France et qui possèdent ces œuvres sont tenus à une obligation de « recherche d'exploitation suivie » prévue par le code de la propriété intellectuelle. Cette obligation essentielle leur impose de conserver les supports des œuvres en bon état et de fournir leurs meilleurs efforts pour que l'œuvre puisse être exploitée, et donc vue par le public en France et à l'étranger.

Ces grandes sociétés de production ou leurs catalogues peuvent être achetés par des entreprises qui ne sont pas tenues, en l'état du droit, à cette obligation de recherche d'exploitation. On pense, évidemment, aux fonds d'investissement. Ainsi, les œuvres rachetées par des entreprises américaines ou chinoises pourraient, du jour au lendemain, être inaccessibles au public français. Ces acheteurs pourraient décider de les retirer temporairement du marché ou d'exploiter uniquement les productions les plus rentables. Ce risque est d'autant plus inacceptable que les œuvres françaises ont le plus souvent – pour ne

pas dire totalement – été financées par des fonds publics, notamment *via* le soutien du CNC ou des différents dispositifs fiscaux.

Par ailleurs, des concertations ont été menées par le CNC. Elles se poursuivent avec les différentes parties prenantes sur ce sujet. Il y a donc bien eu concertation, je ne comprends pas cette polémique.

Nous soumettrons les œuvres cinématographiques et audiovisuelles à un dispositif de protection quand elles sont rachetées par des entreprises qui aujourd’hui ne sont pas tenues à ce principe d’exploitation suivie. L’article 17 étend donc à toutes les personnes qui rachètent une ou plusieurs œuvres françaises l’obligation de recherche d’exploitation suivie. Tout projet de cession d’œuvre doit faire l’objet d’une déclaration préalable auprès de mes services au moins six mois avant la date de l’opération envisagée. Ce délai permet de vérifier que l’acheteur présente bien toutes les garanties pour assurer la recherche d’une exploitation suivie. À défaut, des garanties peuvent lui être imposées par une commission de protection de l’accès aux œuvres. C’est un dispositif nécessaire, c’est un dispositif proportionné. Nous ne pouvions d’ailleurs pas, en l’état du droit, aller plus loin. La liberté de circulation des capitaux telle que définie dans le droit de l’Union européenne nous interdit de soumettre les projets de rachat à une autorisation préalable et de faire juridiquement obstacle à la vente.

Ce projet est soutenu par toutes les organisations de cinéastes et par de nombreux producteurs. C’est un premier pas important dans la défense de notre souveraineté culturelle. Nous poursuivons la réflexion. Je pense, en particulier, à la protection de notre réseau de salles de cinéma. La protection de nos actifs culturels stratégiques est aussi, Julien Bargeton, une question de souveraineté nationale.

Finalement, l’ensemble du texte est une défense de la souveraineté. L’interdiction du piratage, la création d’une autorité indépendante pour garantir des mesures efficaces en matière de lutte contre le piratage, la protection des catalogues : tout cela est une question de souveraineté nationale !

Je suis toujours étonnée que l’on oppose trop souvent le droit des consommateurs à ce texte. Le droit des consommateurs, c’est aussi le droit d’avoir une souveraineté sur des biens culturels et de garder la propriété de ces œuvres. Pourquoi certains s’indignent-ils d’une perte de souveraineté dans la recherche pharmaceutique ou la construction automobile, mais ne s’émeuvent pas de laisser les biens culturels à disposition, sans que les créateurs ne soient rémunérés pour leur travail et leur créativité ? Ce débat est toujours devant nous !

**M. David Assouline.** – Madame la ministre, je n’appelle pas au piratage. Je trouve simplement dommage que cette loi n’aborde le sport à la télévision que sous le prisme de la lutte contre le piratage. Cela dénature le débat. Il y a cinq ans, à la demande du Gouvernement, j’ai remis un rapport pour l’accès du plus grand nombre au sport à la télévision, de façon gratuite. Le gouvernement auquel vous appartenez, malgré ses promesses, n’a donné aucune suite à mes préconisations. Je suis contre le piratage, mais je suis favorable à ce que nos concitoyens aient accès au sport de manière démocratique.

**Mme Monique de Marco.** – Le bilan de la Hadopi a montré que l’outil le plus efficace pour lutter contre le piratage des œuvres est de proposer une offre légale séduisante. Je pense à Netflix. Concernant les retransmissions sportives, l’éclatement de l’offre a largement contribué à diminuer l’accès légal aux matchs en direct, favorisant le retour des plateformes de piratage. Pensez-vous que ce projet de loi permettra de développer et

d'encourager davantage l'offre légale de contenus ? Quels moyens pourraient être envisagés à cette fin ?

**Mme Roselyne Bachelot, ministre.** – Le piratage a augmenté à due proportion de l'augmentation des propositions commerciales de Netflix. Il n'est donc pas juste de créditer Netflix de la diminution du piratage. Quant à l'augmentation de l'offre légale de contenus, elle n'est pas l'objet du projet de loi. La France, grâce à des mécanismes publics extrêmement puissants d'aide à la création cinématographique et audiovisuelle, participe comme aucun autre pays européen à la création d'une offre diversifiée et de qualité. Cette politique publique a également été à l'œuvre durant la crise sanitaire et elle n'a pas défailli. Elle a permis de soutenir les créations et le tournage de films, que j'ai autorisés et que j'ai permis de financer. Elle a protégé le système de distribution à travers nos 2 000 salles de cinéma. Mon ambition est de protéger à tous les stades de l'industrie cinématographique et audiovisuelle cette offre légale de contenus. Nous pouvons être collectivement fiers d'un système que d'ailleurs nous avons tous défendu, quelles que soient nos sensibilités.

**M. Laurent Lafon, président.** – J'ai deux questions à vous poser qui sont davantage des questions d'actualité. La première concerne Culturebox, initiative de France Télévisions que vous avez beaucoup soutenue et qui arrive à échéance à la fin du mois d'avril. Malheureusement, la crise sanitaire est toujours présente, ainsi que les restrictions en matière d'activités culturelles. Le Gouvernement envisage-t-il de soutenir Culturebox pendant encore quelques semaines ou quelques mois ? Concernant la vente de M6, l'État privilégierait – à en croire la presse – le rachat par TF1. Existe-t-il réellement un scénario privilégié par le Gouvernement ?

**Mme Roselyne Bachelot, ministre.** – Si la crise continue, la prolongation de Culturebox est effectivement à envisager. J'ai beaucoup milité, avec Roch-Olivier Maistre, pour la création de cette chaîne. S'agissant de la vente de la part de M6 détenue par Bertelsmann, nous n'avons pas à ce stade de scénario privilégié. Je ne ferai pas état des bruits de couloir, mais je ne manquerai de vous informer lorsque les choses seront officialisées et stabilisées.

**M. Jean-Pierre Decool.** – Madame la ministre, je ne vous cache pas mon plaisir de vous retrouver en forme ascendante. Ce projet de loi est de bon aloi. Toutefois, je m'interroge sur le volet relatif à la protection de l'œuvre à l'heure du numérique. Vous n'êtes pas sans savoir que nombre de jeunes artistes, créateurs ou artisans sont contraints, à des fins de communication, de diffuser leurs œuvres sur les réseaux sociaux.

Cette pratique, bien que de nature à les exposer au plagiat et à toutes sortes de dépossessions de leur création, est incontournable pour quiconque aujourd'hui se lance dans une carrière créative. Certaines grandes marques de prêt-à-porter se sont déjà fait remarquer par des faits litigieux à cet égard.

Comment protéger l'image des œuvres sur les réseaux sociaux ? L'Arcom sera-t-elle chargée de cette mission ?

**Mme Roselyne Bachelot, ministre.** – Vous êtes, cher Jean-Pierre Decool, au cœur d'un débat. À partir du moment où un créateur choisit, pour des raisons commerciales, d'abandonner la possibilité de défendre sa propriété intellectuelle, comment le suppléer ? Nous pouvons, bien sûr intervenir, sur un certain nombre de supports. Mais si quelqu'un décide qu'il est plus intéressant pour lui de perdre son droit à la propriété intellectuelle pour

assurer un meilleur rendement de sa capacité créatrice, comment l'en empêcher ? Il y va de la liberté du créateur. Je conçois difficilement que l'Arcom puisse intervenir dans le cadre des réseaux sociaux. Vous confiriez à l'Arcom une obligation démesurée qu'elle serait bien incapable de remplir !

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie de l'ensemble de vos réponses, madame la ministre.

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

**Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, et projet de loi organique modifiant la loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous poursuivons nos auditions consacrées au projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique en accueillant M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Le nouveau projet de loi n'a pas l'ampleur que nous aurions souhaitée, mais il n'en marque pas moins une étape essentielle pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), engagé dans une fusion avec la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi). Cette fusion est supposée améliorer la lutte contre le piratage des œuvres, un phénomène qui prive les détenteurs de droits de plusieurs milliards d'euros de revenus chaque année. L'institution que vous présidez, déjà chargée de lourdes missions, deviendra demain, avec l'adoption de ce texte, le grand régulateur du numérique, parachevant un mouvement amorcé avec la loi sur les fausses informations.

Au-delà, force est de reconnaître que le projet de loi modifie assez peu les conditions de lutte contre le piratage, avec la seule adjonction des deux dispositifs que sont l'établissement d'une liste noire et la possibilité de blocage des sites miroirs. La réponse graduée elle-même ne bénéficie que d'évolutions à la marge, alors même que son efficacité est régulièrement décriée.

Notre commission est donc impatiente de vous entendre, à la fois sur les conditions concrètes de cette fusion, mais également sur le nouveau cadre juridique de lutte contre le piratage des œuvres qui sera incarné par l'Arcom. Je rappelle que cette audition est captée et diffusée en direct sur le site du Sénat.

**M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA.** – Je suis heureux d'être auditionné par votre commission. Lors de ma dernière audition, en décembre, j'avais plaidé pour un rapprochement du CSA avec la Hadopi et un renforcement de la lutte contre le piratage. Je ne peux donc que me réjouir de voir ce projet de loi inscrit à l'ordre du jour. Le CSA s'est prononcé favorablement dans son avis du 22 mars.

Une des principales avancées est la création d'une Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) : bien plus qu'un simple changement de

sigle, il s'agit, avec cette fusion, de créer un régulateur intégré compétent sur toute la chaîne de création, depuis les obligations imposées aux diffuseurs jusqu'à la protection des droits d'auteur, du soutien à la création jusqu'à la lutte contre le piratage. Le projet de loi modernise à bon escient la lutte contre le piratage. Le CSA ne s'est pas prononcé sur ce dernier volet dans son avis, laissant le soin à la Hadopi de le faire, mais nous soutenons la réforme proposée.

Cette réforme s'ajoutera aux nombreuses évolutions législatives ou réglementaires en cours : transposition de la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA), projet de loi confortant le respect des principes de la République, avec ses dispositions contre la haine en ligne, ou encore certaines dispositions du projet de loi Climat. Les missions du CSA n'ont eu de cesse de s'étendre ces dernières années. L'Arcom disposera de prérogatives d'enquête renforcées et d'un pouvoir de sanctions révisé, afin qu'elles soient dissuasives - nous avons insisté sur ce point.

Depuis un an, le CSA et la Hadopi préparent ce projet ; dès janvier 2020, nous avons conclu une convention de préfiguration et nos équipes travaillent déjà ensemble. Elles ont par exemple publié une étude en commun sur la VOD par abonnement.

Toutefois, nous attirons votre attention sur certains points, à commencer par les conséquences budgétaires de cette fusion. Alors que nos missions ont eu tendance à croître, notre dotation est restée stable. Nos efforts de gestion atteignent leurs limites.

D'autres chantiers doivent aussi être menés à bien, comme celui de la modernisation de la plateforme de la télévision numérique terrestre (TNT), essentielle dans la mesure où 20 % des Français n'ont pas d'autres modes d'accès à la télévision (fibre, IPTV, satellite, etc.). La TNT touche 95 % de la population, y compris dans les zones rurales. Il importe donc d'éviter le décrochage technologique de cette plateforme en réussissant le défi de la ultra-haute définition en 2024 ou l'interactivité. Deux expérimentations sont en cours avec Arte et Salto sur des services interactifs. Nous avons formulé des propositions concrètes dans notre avis.

Un autre point sur lequel nous devons être attentifs concerne les radios, qui ont été très touchées par la crise sanitaire. Je me réjouis du décret de décembre dernier portant création d'un dispositif de soutien exceptionnel à la diffusion hertzienne, qui était très attendu par les radios associatives notamment. Il faut aussi assouplir le régime des mentions légales dans les publicités radiophoniques, qui sont très longues. De même, l'obligation de veiller à la diversité musicale – les quotas – ne s'applique qu'aux radios et non aux plateformes de *streaming*.

Il faut aussi s'interroger sur notre mécanisme anti-concentration, qui date de la loi de 1986, une époque où le paysage audiovisuel était très différent... Ce mécanisme ne vise ainsi que la diffusion hertzienne. Il est illusoire de penser que les seules règles du droit de la concurrence pourraient réguler le secteur : celui-ci, en effet, est soumis à d'autres exigences, comme celle de pluralisme, objectif de valeur constitutionnelle. Il n'est donc pas anormal que le secteur soit régi par des règles spécifiques. Sans doute conviendrait-il de donner plus de place dans les critères aux audiences des médias et pas seulement à la couverture de la population. Nous appelons ainsi à un réexamen global de l'ensemble du dispositif.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Dans votre avis, vous avez émis des doutes sur l'intérêt de prévoir la présence de deux magistrats au sein du collège de l'Arcom au

lieu de deux personnalités nommées par le Parlement. Que penseriez-vous de reprendre la composition du CSA pour le collège de l'Arcom, en prévoyant qu'il aura pour mission de désigner, parmi ses membres ayant une compétence juridique, celui qui aura pour mission de mettre en œuvre la riposte graduée ?

Plusieurs chaînes historiques réfléchissent à quitter la plateforme TNT pour échapper à ses contraintes réglementaires : ne serait-il pas opportun de dépeussier la loi de 1986 ? Ne pourrait-on pas donner à l'Arcom la possibilité de renouveler les autorisations d'émettre des chaînes historiques pour une dernière période de cinq ans afin de prolonger l'attractivité de la TNT ? Ne faut-il pas permettre aux chaînes de mieux maîtriser les droits des productions qu'elles financent et porter à 50 % la part de la production réalisée en interne ou négociée de gré à gré avec des producteurs indépendants pour qu'elles puissent mieux concurrencer les plateformes ?

Le projet de loi ne modifie qu'à la marge le régime de la réponse graduée. Beaucoup auraient souhaité étendre les pouvoirs du régulateur en donnant notamment la possibilité à l'Arcom de conclure des transactions pénales pour éteindre l'action publique.

**M. Roch-Olivier Maistre.** – Le CSA a formulé plusieurs propositions concernant la composition de l'Arcom. Nous plaidons pour un collège à sept membres, meilleur chiffre selon nous pour garantir l'effectivité de la collégialité tout en permettant de bien répartir le travail. Avec davantage de membres, les délibérations sont moins efficaces. Le texte prévoit que l'effectif sera porté temporairement à neuf membres, puis ramené à sept à l'occasion du prochain renouvellement en 2023. L'intérêt d'un collège est de pouvoir accueillir différents profils, nommés par différentes autorités. Je n'ai pas d'opposition de principe quant à la présence de droit de juristes au sein du collège. Le collège du CSA comprend ainsi un conseiller d'État Jean-François Mary. Le Président du Sénat a désigné cette année l'ancienne directrice juridique de l'Autorité de la concurrence et je suis moi-même magistrat. La loi de 1986 permet au Président de la République, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat de désigner des personnalités en raison de leurs compétences, notamment juridiques, ce qu'ont fait les présidents des deux chambres. Il nous semblait toutefois important de préserver la diversité du collège, d'autant que les membres de l'Arcom, comme du CSA, siègent à temps complet. On comprend bien la volonté du Gouvernement de sécuriser les choses au regard des nouvelles compétences – sanction graduée, lutte contre la haine en ligne ou contre les infos, mise en œuvre du futur règlement européen sur la responsabilité des plateformes. Je m'en remettrai, monsieur le rapporteur, à la sagesse du Parlement...

J'en viens à la plateforme TNT. Le cadre juridique est très contraignant quant aux durées d'autorisation et à la procédure de renouvellement des durées d'autorisation. La procédure est lourde et longue, d'une durée de dix-huit mois, comme pour Canal Plus l'année dernière – consultation publique, appel à candidatures, examen des candidatures, auditions, négociations pour rédiger la convention. Dès lors on peut s'interroger sur une modification de la législation, mais il faut tenir compte du droit européen, et notamment du paquet télécom. Les réformes doivent tendre à améliorer l'égalité de traitement entre les acteurs : c'est ce que nous avons voulu faire lors de la transposition de la directive SMA en faisant en sorte que les nouveaux acteurs participent eux aussi au financement de la création – c'est l'objet du décret SMA en cours d'examen par le Conseil d'État. Il faut que parallèlement les décrets portant les obligations des acteurs de la TNT et des opérateurs qui fonctionnent dans d'autres cadres de diffusion soient homogènes, pour éviter les inégalités de traitement ; il faut aussi tenir compte de la chronologie des médias. Une concertation est en cours à ce sujet.

Sur le piratage, je redis que nous avons laissé le soin à la Hadopi de se prononcer, parce que c'est l'autorité la mieux placée pour le faire ; je n'ai pas eu à mettre en œuvre la procédure de réponse graduée, mais je peux vous faire part de deux convictions : la protection des droits est fondamentale, c'est pourquoi nous avons insisté pour que les sanctions soient durcies dans ce projet de loi en cas de non-respect des obligations de financement, nous sommes satisfaits sur ce point ; ensuite, je suis convaincu que l'enjeu de la nouvelle autorité, c'est de déployer une nouvelle politique publique de lutte contre le piratage, en s'attaquant aux sites illégaux, c'est la priorité pour protéger les droits des auteurs : c'est bien là qu'il faut faire porter nos efforts.

**M. Michel Laugier.** – Le contexte de confinement, mêlé aux prix élevés des retransmissions, a renforcé le piratage ; comme je l'ai dit à la ministre, nous demandons plus de moyens pour y faire face. La loi du 22 décembre 2018 contre la manipulation de l'information a renforcé le rôle du CSA contre le piratage : les moyens ont-ils suivi ?

Ensuite, le Parlement ne pourra pas saisir la nouvelle autorité, alors que nous pouvons saisir la Hadopi, c'est pourquoi nous nous sentons dessaisis : qu'en pensez-vous ?

**M. David Assouline.** – Votre rôle déjà très important va le devenir plus encore, j'ai toujours été pour ce renforcement – et j'avais subi des pressions gigantesques pour retirer mon amendement qui proposait la fusion du CSA et de la Hadopi. Cette fusion va dans le bon sens, mais pour éviter que vous ne puissiez, faute de ressources, exercer ces pouvoirs accrus, nous devons veiller à ce que les moyens suivent pour réguler ce qui se passe sur le Net, donc que ces moyens soient à hauteur de ceux dont disposent les sites qui détournent la loi.

Sur la composition de la nouvelle autorité, j'étais favorable à la réduction du nombre de membres à 7, pour autant que l'équilibre de représentation du Parlement reste le même ; or, quand le Président de la République aura nommé le président de la nouvelle autorité et l'Assemblée nationale, deux membres, alors que le Sénat en aura aussi nommé deux, il pourra y avoir déséquilibre, deux postes étant réservés à des magistrats – du moins l'équilibre actuel consistant à rechercher un consensus au Parlement ne s'exercera-t-il pas dans les mêmes conditions : c'est cela que je n'ai pas envie de valider, en tant que parlementaire qui subit déjà une marginalisation du Parlement. Il y aurait une solution à 9 membres, je vais y réfléchir d'ici l'examen du texte, car nous devons trouver une solution qui ne passe pas par un recul du Parlement. Qu'en pensez-vous ?

Je salue la sanction que le CSA a prononcée à l'encontre de la chaîne CNews pour les propos d'Éric Zemmour : 200 000 euros, c'est une sanction qui commence à compter pour cette chaîne qui avait été prévenue. Considérez-vous que votre capacité de réagir rapidement face à de tels comportements puisse être diminuée par ce projet de loi ? J'ai envie de vous aider à agir contre des propos qui portent atteinte au pacte républicain, qui appellent à la haine : est-ce le cas dans la rédaction actuelle du projet de loi ?

Que pensez-vous, enfin, des dispositions sur la vente de catalogues et de la faculté ouverte aux organismes de gestion collective de saisir le CSA pour contester un prix trop bas qui braderait une part de notre patrimoine ? La conformité au droit européen, telle qu'interprétée par le Conseil d'État, ne conduit-elle pas à s'empêcher d'agir effectivement ? Que pensez-vous de l'idée consistant à prévoir qu'une partie de la vente aille au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), ou bien qu'elle doive être réinvestie dans les œuvres françaises, ce qui serait une forme de retour au bénéfice de notre patrimoine ?

**M. Jérémy Bacchi.** – L'article 1<sup>er</sup> crée de nouvelles compétences, pour interrompre les sites miroirs qui répliquent des sites interdits. Cela va dans le bon sens, mais la rédaction actuelle, en utilisant des termes peu précis, donne une grande latitude à l'interprétation. Pensez-vous qu'il serait utile pour votre institution et par sécurité de prévoir dans la loi l'édiction de lignes directrices afin de bien encadrer ce pouvoir et de le rendre plus clair aux yeux des parties prenantes ?

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je salue l'équipe du CSA, qui fait un travail remarquable dans ces temps difficiles. Je regrette que ce projet de loi ne soit qu'une portion congrue de la loi audiovisuelle annoncée de longue date, vous en dites les manques en évoquant le chantier de la rénovation de la TNT. Je salue également le travail remarquable de Denis Rapone à la Hadopi, dont la fin de mandat est intervenue avant l'examen de ce texte, lequel était initialement prévu pour le mois de janvier, et je me félicite du maintien de l'objectif de fusion avec le CSA.

Il faut mieux lutter contre le piratage, qui représente un manque à gagner considérable pour les créateurs, une étude de la Hadopi l'a bien montré. Nous nous inquiétons des moyens de nos régulateurs dans le nouvel environnement numérique, nous avons ce débat aussi pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et pour l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). Les défis numériques imposent de s'interroger sur les moyens, sur les métiers nouveaux dont les régulateurs ont besoin : quelle est votre analyse ? Comment font vos homologues européens ? Quelles conséquences du *Digital Services Act* (DSA) pour lequel vous avez fait des propositions remarquables, sachant que l'efficacité du piratage dépend de l'ensemble de l'écosystème de la régulation numérique ?

S'agissant de la TNT, j'ai déposé une proposition de loi sur ce sujet important, en m'appuyant sur une étude du CSA suggérant que le législateur donne de nouveaux outils au régulateur pour mieux concilier les intérêts des acteurs audiovisuels et répondre aux attentes des téléspectateurs : vous avez mentionné l'avantage de la TNT pour la couverture du territoire : quels vous paraissent en être les autres avantages ?

**Mme Laure Darcos.** – Vous avez dit laisser à la Hadopi la question des sanctions, mais que pensez-vous du rejet de l'amendement d'Aurore Bergé, qui proposait une sanction financière dans certaines conditions contre le téléchargement illégal ? *Quid* de la faisabilité d'une telle sanction ? Je préfère que ce soit le vrai pirate qui paie, plutôt que tous les contribuables : est-ce si compliqué ? Ensuite, je regrette que les spots alertant sur le fait que le piratage représente du vol aient disparu des écrans. C'était un moyen utile pour que chacun se sente concerné, je l'ai expérimenté avec mon fils.

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> mentionne l'objectif de faciliter l'accès des personnes en situation de handicap aux œuvres protégées par un droit d'auteur, *via* le dépôt à la Bibliothèque nationale. J'ai abordé le sujet dans une proposition de loi sur le livre numérique. Il existe des problèmes précis de gestion des droits numériques (DRM) : sont-ils réglés par ce projet de loi ?

**M. Roch-Olivier Maistre.** – Le piratage s'est effectivement accentué pendant le confinement. Nous venons de rendre un avis à l'Autorité de la concurrence suite à la plainte de Canal Plus contre la ligue de football professionnel, c'est un vrai sujet – une spirale qui se traduit par l'inflation des prix des droits sportifs, laquelle évince l'accès aux manifestations sportives en clair, au profit de l'offre payante. Les études montrent que le consommateur s'en

tient à un budget qui n'est pas extensible à l'infini. L'affaire de Mediapro a montré les limites. 25 euros pour un abonnement mensuel, c'est trop. M. Assouline a d'ailleurs fait des propositions dans son rapport à ce sujet. Nous appelons à une réflexion globale sur les procédures d'appel d'offres, car elles impactent les politiques publiques du sport, on l'a vu avec le football.

Je vous remercie de l'attention que vous portez aux moyens et à l'organisation du CSA. Nous avons entrepris le chantier de l'adaptation du CSA, en créant une nouvelle direction « plateformes en ligne » et nous préparons un nouveau schéma d'organisation du CSA pour accueillir au mieux l'équipe de la Hadopi. Sur les moyens, nous sommes à la limite où nous ne pourrions pas faire à budget constant, d'autant que la fusion va entraîner des dépenses nouvelles, pour refondre le site, redéfinir les chartes graphiques, les systèmes d'information, les systèmes budgétaires et comptables. Ensuite, en rythme de croisière, nous devons monter en compétences. Cela suppose une connaissance des algorithmes, la capacité de manier des données de masse, nous en avons eu l'exemple avec l'étude des fausses informations diffusées sur Twitter. Nous devons également connaître les plateformes sur le plan économique, sociologique, ce qui suppose là encore la mobilisation de compétences et de moyens. La loi de finances pour 2020 a relevé notre plafond d'emploi de six équivalents temps plein, mais sans augmenter notre masse salariale. Nous avons pu faire des économies en cette année de pandémie, notamment de déplacement, et recruter nos emplois nouveaux, mais il nous faudra nécessairement augmenter nos moyens budgétaires.

Sur la composition du collège, le Parlement est souverain. J'entends la nécessité de préserver les équilibres, c'est indispensable au principe d'indépendance de l'institution et c'est pourquoi je suis favorable au renouvellement périodique. Je redis que je privilégie le scénario à sept membres. Des options sont envisageables pour préserver les équilibres tout en restant à sept membres, par exemple celle où le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat doivent désigner successivement un magistrat pour le renouvellement qui leur revient, ce qui garantira qu'il y ait toujours au moins un magistrat et que l'équilibre soit préservé.

Les questions de déontologie des programmes sont parmi les plus délicates, nous devons toujours rechercher l'équilibre entre la liberté d'expression – la loi relative à la liberté de communication est une loi de liberté, l'équivalent pour l'audiovisuel à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse –, y compris au titre du pluralisme, et les interdits posés par la loi, en particulier l'incitation à la haine ou à la discrimination. Le CSA remplira son office chaque fois qu'il estimera que les obligations qui incombent aux éditeurs auront été transgressées. Nous agissons certes dans le cadre de procédures contraignantes, car nous nous situons dans le champ des libertés publiques, c'est nécessaire aux garanties. Nous devons d'abord mettre en demeure, puis, si le manquement se répète, nous enclenchons une procédure de sanction, pour une instruction puis une délibération ; cela prend du temps, nous avons des efforts à faire de notre côté pour mieux prioriser les saisines et dans le dialogue avec le rapporteur indépendant. Faut-il modifier la loi, pour plus d'efficacité ? Nous devons, en tout état de cause, composer avec le principe constitutionnel exigeant une mise en demeure préalable à l'engagement de toute sanction. Nous en avons débattu avec le Conseil d'État à propos des sanctions en cas de manquements aux obligations de financement.

Sur les ventes de catalogues, je dirai que tout ce qui renforce la protection de notre patrimoine va dans le bon sens, mais il faut trouver le juste équilibre avec la liberté du commerce, c'est le sens des observations du Conseil d'État sur le projet de loi.

Le législateur a déjà défini des lignes directrices par rapport aux listes noires, par exemple dans la loi du 22 décembre 2018 contre la manipulation de l'information, ou encore dans la loi sur les fausses informations ou encore dans la loi du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet. Je n'ai personnellement rien contre une telle mention.

Une précision sur les moyens : notre homologue britannique, l'Ofcom, compétent en matière audiovisuelle et de télécoms, compte 850 collaborateurs ; nous en comptons 300 au CSA et 160 à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), cela donne une idée des renforts dont nous pouvons avoir besoin. Il faudra également que l'*European Regulators' Group for Audiovisual Media Services* (ERGA) se renforce quand la réglementation européenne issue de la DSA verra le jour. La réglementation européenne progresse, l'ERGA est favorable aux principes défendus par la DSA, mais elle est plus critique sur la gouvernance avec un *board* de délégués des autorités nationales, présidé par la Commission.

La TNT présente l'avantage de couvrir 95 % du territoire, mais aussi la gratuité, une offre élargie, l'anonymat puisqu'il n'y a aucun accès à l'utilisateur et une possibilité de modernisation avec l'ultra-haute définition (UHD) et la norme technique HbbTV qui permet une forme d'interaction sur le téléviseur, puisqu'on se connecte à la plateforme en utilisant son téléviseur. Si le Parlement introduit la modernisation de la TNT, il paraît intéressant d'introduire aussi cette norme HbbTV.

Je crois que le point central de ce projet de loi est de mieux lutter contre les sites pirates. La Hadopi a été construite pour contrer le piratage *peer to peer*, la riposte graduée a des effets – 70 % des personnes à qui la Hadopi adresse un courrier, rebasculent sur une offre légale – mais la situation a changé, il faut se concentrer sur les sites pirates, c'est là que l'argent se fait et c'est là où nous devons agir, plutôt que d'aller chercher l'internaute.

**M. Guillaume Blanchot, directeur général du CSA.** – Sur l'accès des personnes en situation de handicap aux œuvres, champ de compétence qui relève aujourd'hui de la Hadopi, le code de la propriété intellectuelle prévoit que les éditeurs mettent à disposition de la Bibliothèque nationale un fichier numérique à cette fin, pour une consultation plus large *via* par exemple les bibliothèques ; le projet de loi prévoit la possibilité de mettre en demeure les éditeurs de le faire, en cas de manquement.

**Mme Monique de Marco.** – Quel est le budget prévisionnel et les moyens humains de la nouvelle agence née de la fusion ?

**M. Roch-Olivier Maistre.** – Nous sommes aujourd'hui 300 collaborateurs au CSA et 50 à la Hadopi. Nous demanderons donc des créations d'emplois. Le CSA dispose d'un budget d'environ 37 millions d'euros, la Hadopi de 8 millions d'euros, ce qui fait un ensemble de 45 millions d'euros annuels. La nouvelle agence devrait être attachée au Premier ministre, comme nous le sommes aujourd'hui.

**M. David Assouline.** – On envisage l'addition de l'existant, mais il y a des défis nouveaux, en particulier numériques : envisagez-vous de réduire la voilure tout en acceptant davantage de missions ?

**M. Roch-Olivier Maistre.** – Non, je ne l’envisage pas, nous préparons nos demandes budgétaires, en partant d’une base de 350 emplois et 45 millions d’euros, nous allons redéfinir une maquette budgétaire, avec des renforts.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci pour vos réponses, nous vous recontacterons pour approfondir nos réflexions sur ce texte dont nous commençons l’examen.

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

*La réunion est close à 16 h 50.*

**Mercredi 14 avril 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Désignation de rapporteurs**

*La commission désigne Mme Céline Boulay-Espéronnier rapporteure sur la proposition de loi n° 252 (2020-2021), visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs.*

*La commission désigne Mme Sylvie Robert rapporteure sur la proposition de loi n° 339 (2020-2021), relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique.*

**Premier bilan sur l'application en France de la loi relative aux droits voisins des agences et des éditeurs de presse - Audition de MM. Jean-Marie Cavada, président de l'Institute for digital fundamental rights (IDFR), ancien député européen, Fabrice Fries, président de l'Agence France-Presse (AFP), Alain Augé, président du Syndicat de la presse magazine (SEPM), Jean-Pierre de Kerraoul, président de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG), Laurent Bérard-Quelin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS), Augustin Naepels, vice-président en charge des affaires institutionnelles du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL), et Mme Florence Braka, secrétaire générale de la Fédération française des agences de presse (FFAP) (sera publiée 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 11 h 24.*

## COMMISSION DES FINANCES

**Mardi 13 avril 2021**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

### **Proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous commençons par examiner les amendements de séance sur la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, présentée par M. Daniel Gremillet et plusieurs de ses collègues.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis.** – J'émet un avis défavorable à tous les amendements, car ils sont tous contraires à la position de la commission.

Certains amendements rendent obligatoires des exonérations. Nous avons supprimé l'article 12 pour cette raison, et ce que nous avons supprimé pour la taxe sur le foncier bâti, nous n'allons pas l'autoriser pour la cotisation foncière des entreprises

D'autres amendements réduisent l'autonomie des collectivités territoriales. Aux articles 15 et 16, les exonérations sont facultatives, et limitées à deux ans. Notre droit fiscal étant déjà compliqué, inutile d'y ajouter encore des nuances. Mieux vaut respecter l'équilibre trouvé entre le texte initial et celui de la commission. Enfin, si je souscris à l'argument selon lequel il aurait fallu aller au-delà du suramortissement, le droit européen imposerait pour cela de revoir les dispositifs de soutien, ce qui n'était pas l'objet de ce texte.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE*****Article additionnel avant l'article 12 (supprimé)***

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

<b>Article additionnel avant Article 12 (Supprimé)</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PARIGI	20	<b>Défavorable</b>

***Article 14***

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

<b>Article 14</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BRIQUET	9	<b>Défavorable</b>

***Article 15***

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 18, 47, 48 et 10.*

<b>Article 15</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MONTAUGÉ	18	<b>Défavorable</b>
M. BONHOMME	47	<b>Défavorable</b>
M. BONHOMME	48	<b>Défavorable</b>
Mme BRIQUET	10	<b>Défavorable</b>

**Article additionnel après l'article 15**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.*

<b>Article additionnel après Article 15</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVIN	39 rect. ter	<b>Défavorable</b>

**Article 16**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 17, 11, 12 et 13.*

<b>Article 16</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MONTAUGÉ	17	<b>Défavorable</b>
Mme BRIQUET	11	<b>Défavorable</b>
Mme BRIQUET	12	<b>Défavorable</b>
Mme BRIQUET	13	<b>Défavorable</b>

**Proposition de loi visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons à présent les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux, présentée par Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues. Notre rapporteur Philippe Dallier, ne pouvant être présent aujourd'hui, a demandé au rapporteur général de le suppléer.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général, en remplacement de M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Comme pour le texte précédent, nous avons eu le débat en commission il y a deux semaines. Aucune des propositions ne peut être retenue, même si l'on peut partager certains objectifs. Il aurait probablement fallu davantage de temps et un vrai travail de fond pour trouver des modalités susceptibles de faire droit à une partie des objectifs poursuivis. Tous les avis seront donc défavorables. Je sais que ce ne sera pas satisfaisant pour les auteurs des amendements, mais ce n'est pas une surprise compte tenu du rejet du texte par la commission...

Par ailleurs, notre commission les ayant déjà déclarés irrecevables au moment de l'examen des amendements de commission, je vous propose de confirmer l'irrecevabilité au titre de l'application de l'article 45 de la Constitution des trois amendements portant articles additionnels après l'article 4.

**M. Patrice Joly.** – Ce texte soulève un vrai sujet, mais les propositions qu'il formule ne sont pas une vraie réponse, faute de préserver des possibilités de financement, notamment dans le domaine du logement social. Je crois d'ailleurs que l'auteur de la

proposition de loi le reconnaît : ce texte n'est pas complètement abouti. Aussi nous abstiendrons-nous.

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

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

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 8 rectifié bis, 4 rectifié bis, 10 rectifié et 6 rectifié bis.*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BILHAC	8 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	4 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. BILHAC	10 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	6 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>

***Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>***

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

<b>Article additionnel après Article 1er</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme PAOLI-GAGIN	7 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>

***Article 4***

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 9 rectifié ter et 5 rectifié bis.*

<b>Article 4</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BILHAC	9 rect. <i>ter</i>	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	5 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>

***Articles additionnels après l'article 4***

*Les amendements n<sup>os</sup> 2, 3 et 1 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

Article additionnel après Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANEVET	2	Irrecevable
M. CANEVET	3	Irrecevable
M. CANEVET	1	Irrecevable

## Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Examen du rapport pour avis

**M. Claude Raynal, président.** – Nous en venons à l'examen du rapport pour avis de notre commission sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Notre commission s'est en effet saisie pour avis des articles portant des dispositions de nature budgétaire ou financière dans ce projet de loi.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Nous examinons en effet l'avis sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, dont l'examen au fond revient à la commission des affaires étrangères. Notre commission s'est saisie pour avis des dispositions relevant de son champ de compétences, à savoir les articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 7, 8, 9, 11 et 13, qui traitent des enjeux budgétaires de l'aide publique au développement (APD), de l'évaluation et du contrôle de cette politique, des opérateurs de la mission « Aide publique au développement », ou encore des demandes de rapports en lien avec les sujets traités par notre commission.

Annoncé depuis 2018, ce projet de loi constitue un rendez-vous législatif attendu. Il vise, d'une part, à actualiser les dispositions de la précédente loi de 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, et d'autre part, à traduire sur le plan législatif la montée en charge des moyens consacrés à l'aide publique au développement depuis le début du quinquennat.

Comme vous le savez, le Président de la République, Emmanuel Macron, a fixé dès 2017 un objectif ambitieux : atteindre une part d'aide publique au développement s'élevant à 0,55 % du revenu national brut (RNB) en 2022. J'ai déjà eu l'occasion de le rappeler lors de l'examen des projets de lois de finances successifs, cet objectif doit permettre à la France de rattraper la contraction de son aide publique au développement au début des années 2010. Celle-ci n'a cessé de décroître pour atteindre en 2014 son niveau le plus bas, un ratio de 0,37 % du RNB.

Les conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de février 2018 ont certes donné une feuille de route pour la politique de développement, mais sans pour autant définir une trajectoire budgétaire de la mission « Aide publique au développement », rendant nécessaire une loi de programmation.

En outre, le projet de loi vise à répondre à une demande pressante de l'amélioration du pilotage de la politique de développement, dont notre commission s'est fait l'écho à plusieurs reprises. Je ne reviendrai pas sur les clarifications apportées par le projet de loi, qui seront détaillées par la commission des affaires étrangères. En revanche, je

souhaiterais insister sur un apport essentiel pour la coordination des moyens de l'État à l'étranger. Au niveau local, l'article 7 du projet de loi prévoit que l'action de l'AFD s'exerce sous l'autorité du chef de la mission diplomatique, c'est-à-dire l'ambassadeur. Cette disposition devrait permettre de mieux coordonner les services et d'éviter une concurrence dommageable entre l'AFD et les ministères de tutelle.

Cela étant dit, j'insisterai sur quatre points qui intéressent notre commission.

Premièrement, je regrette que l'intérêt budgétaire de ce texte soit aussi limité. En effet, la trajectoire financière proposée à l'article 1<sup>er</sup> se contente essentiellement d'entériner les moyens déjà validés par le Parlement. Ainsi, l'évolution pluriannuelle des crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » prévue par le texte commence en 2020 et s'achèvera en 2022. Cette disposition s'apparente à une transmission avec quelques mois d'avance du projet de loi de finances pour 2022...

Au cours des auditions menées, plusieurs arguments ont été invoqués pour tenter de justifier cette trajectoire bancaire, tels que le retard pris dans le calendrier d'examen du texte, ou encore l'échéance électorale de l'année prochaine. Toutefois, ces motifs ne suffisent pas à justifier cette lacune du texte, d'autant que nous avons adopté récemment la loi de programmation pour la recherche, qui prévoit une trajectoire jusqu'en 2030 – sans parler de la loi de programmation militaire.

Afin que nous examinions une réelle loi de programmation, je vous proposerai un amendement visant à prolonger la trajectoire des crédits de paiement de la mission jusqu'en 2025, en partant du montant proposé par le Gouvernement pour 2022, soit 4,8 milliards d'euros. Compte tenu des travaux menés, j'ai acquis la conviction que cette trajectoire devait satisfaire un double objectif. D'une part, il faut consolider la progression de notre aide publique au développement, pour éviter un nouveau décrochage avec les autres pays développés. D'autre part, cette trajectoire doit être crédible, compte tenu du contexte actuel de fortes tensions sur les finances publiques.

Dès lors, comment définir cette trajectoire ? Je souhaiterais ici insister sur le caractère acrobatique d'un pilotage des crédits de la mission fondé sur un pourcentage du RNB, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'exercice 2020 témoigne du caractère relatif de cet indicateur. Quand le RNB s'effondre, à niveau stable, notre part d'aide publique au développement gonfle ! Deuxièmement, les crédits de la mission n'ont qu'un lien indirect avec le volume total de l'aide publique au développement de la France. En effet, d'autres canaux génèrent aussi des dépenses d'aide au développement, et peuvent connaître des évolutions incertaines. C'est le cas, par exemple, des allègements de dettes, dont l'évolution annuelle est difficilement prévisible.

Sous ces réserves, il reste possible de bâtir une trajectoire budgétaire en faisant porter aux seuls crédits de la mission l'évolution de l'aide publique au développement, c'est-à-dire toutes choses égales par ailleurs.

D'après les dernières prévisions macroéconomiques du Fonds monétaire international (FMI), pour atteindre la cible de 0,7 % du RNB en 2025, comme le propose l'Assemblée nationale, il faudrait une hausse annuelle moyenne de 1,9 milliard d'euros, répartie sur les exercices 2023, 2024, et 2025. Une telle hausse me semble difficilement tenable, à un moment où, par exemple, le Royaume-Uni opte pour une réduction de son aide à 0,5 % de son RNB en raison de la crise actuelle.

Selon ces mêmes hypothèses, maintenir l'objectif de 0,55 % de notre RNB en 2025 se traduirait par une hausse annuelle moyenne de 500 millions d'euros environ.

Une telle augmentation me semble cohérente avec l'effort consenti depuis le début du quinquennat et permettrait de sanctuariser les moyens dédiés à cette politique. Compte tenu des nombreuses incertitudes pesant sur la trajectoire, je propose une actualisation de celle-ci à mi-parcours, soit en 2023. Cette révision constituera un rendez-vous nous permettant de faire le point sur nos ambitions en la matière.

Mes chers collègues, je sais que plusieurs autres amendements proposant des hausses plus importantes ont été déposés, notamment par les rapporteurs de la commission des affaires étrangères. De mon côté, je reste très attaché à une préservation des moyens de l'aide publique au développement, mais aussi à la sincérité de la programmation de nos finances publiques.

Ce premier constat se double d'un autre regret : l'absence d'information sur les besoins en fonds propres de l'AFD. Alors qu'il semblerait que la recapitalisation opérée en loi de finances pour 2021 ne permette pas de couvrir ses besoins plus d'une année, il est dommageable que cette question reste sous les radars de nos débats. Je vous proposerai un amendement sur ce point.

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> réaffirme plusieurs objectifs en matière de rééquilibrage de notre aide publique au développement qui sont bienvenus, tels que le renforcement de notre aide bilatérale et de la part des dons. Il contient également des dispositions visant à accroître la part de l'aide publique au développement transitant par les organisations de la société civile, et le soutien de l'État à l'action extérieure des collectivités territoriales. Ces objectifs concrétisent sur le plan législatif des engagements déjà pris par le Gouvernement en 2018.

Le deuxième point saillant du texte repose sur les dispositions relatives au contrôle et à l'évaluation de la politique de développement qu'il contient.

Tout d'abord, l'article 2 du projet de loi prévoit que le Gouvernement remette chaque année un rapport au Parlement visant à dresser un examen de la stratégie globale de l'aide publique au développement. Le contenu de ce rapport a été largement enrichi à l'Assemblée nationale. Je vous proposerai un amendement visant à le compléter. Pour la suite de nos débats, il nous faudra toutefois être vigilants dans l'articulation de ce rapport avec les documents budgétaires qui existent déjà, et ainsi éviter une dilution de l'information entre plusieurs supports.

Par ailleurs, ces informations seront utilement complétées par une base de données publique prévue par l'article 1<sup>er</sup>. En outre, l'article 9 du projet de loi institue une commission indépendante d'évaluation de la politique de développement. Cette disposition concrétise une proposition ancienne, notamment portée par la commission des affaires étrangères de notre assemblée. L'objectif d'une montée en gamme de l'évaluation me semble indispensable, compte tenu de la hausse continue des moyens budgétaires qui y sont consacrés.

L'Assemblée nationale a précisé le texte, notamment en rattachant cette commission à la Cour des comptes. Sa mission est désormais de conduire des évaluations sur la politique de développement, son efficacité et son impact.

Toutefois, cette nouvelle instance soulève plusieurs questions : la Cour des comptes est-elle la mieux outillée pour conduire ces missions ? Comment s'articulera le rôle de cet organisme avec la mission d'évaluation des politiques publiques attribuée au Parlement par la Constitution et les dispositions déjà prévues dans le code des juridictions financières permettant aux présidents des assemblées de saisir la Cour des comptes de demandes d'évaluation de politiques publiques ? En outre, le dispositif est peu clair sur l'organisation de la commission : conduira-t-elle ses travaux elle-même ? À ce stade, il semblerait que la piste d'une sous-traitance à des cabinets extérieurs soit privilégiée.

En tout état de cause, je vous proposerai un amendement visant à recentrer le rôle de cette commission, et à l'articuler plus clairement avec l'évaluation menée par le Parlement.

Le troisième point intéressant notre commission est celui de l'intégration d'Expertise France au sein de l'AFD, prévue par les articles 7 et 8 du projet de loi.

Annoncé depuis 2018, ce rapprochement est motivé par la volonté de rationaliser le paysage des opérateurs français en charge du développement et de l'expertise internationale. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de permettre de présenter une offre plus complète à nos partenaires à l'étranger, intégrant une offre de prêts, de dons, et d'expertise technique pour leur mise en œuvre. En outre, un tel rapprochement permettra d'étendre le champ géographique de l'intervention d'Expertise France.

Enfin, les deux opérateurs travaillent déjà de concert : Expertise France bénéficie du réseau de l'AFD comme relais de terrain, des échanges de personnels ont lieu depuis plusieurs années, et l'AFD passe des commandes à Expertise France.

Concrètement, cette intégration repose sur un schéma législatif complexe.

L'article 7 autorise l'AFD à détenir tout ou partie du capital d'Expertise France. Par ailleurs, cet article procède à un toilettage bienvenu des dispositions définissant les missions de l'AFD en les basculant au niveau législatif.

L'article 8 transforme Expertise France, qui est actuellement un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), en une société par actions simplifiée (SAS). Le texte prévoit que son capital est public et qu'il est intégralement détenu par l'État au moment de sa transformation. Le but est de permettre d'intégrer Expertise France sous forme de filiale de l'AFD. D'après la direction générale du Trésor, le choix du statut de SAS permet de prévoir des dispositions dérogatoires en matière de gouvernance, tout en maintenant un lien fort avec la tutelle.

Dans cette perspective, plusieurs dispositions du texte visent à préserver l'autonomie d'Expertise France et le rôle de l'État. Ainsi, le conseil d'administration comprendra quatre représentants de l'État, à parité avec l'AFD. Les statuts de la société sont approuvés par décret. Enfin, deux commissaires du Gouvernement sont nommés et peuvent s'opposer aux décisions du conseil d'administration. Par ailleurs, en ce qui concerne son activité, le poids de l'AFD reste minoritaire dans les commandes adressées à Expertise France, par rapport à celui de l'Union européenne, qui représente 50 % de son chiffre d'affaires.

Ce schéma d'intégration complexe s'explique par les nombreuses difficultés juridiques à surmonter pour permettre la création d'une filiale bénéficiant d'une autonomie

fonctionnelle. En l'état, la rédaction du texte laisse ouverte la possibilité que l'AFD ne détienne pas tout le capital d'Expertise France. D'après les informations transmises, cette disposition visait initialement à ménager la possibilité pour l'État de détenir une fraction du capital d'Expertise France, si cela s'avérait nécessaire pour conserver ses prérogatives au sein du conseil d'administration. Cette piste semble aujourd'hui écartée par les services de l'État, qui mènent une réflexion en vue de simplifier le processus d'intégration.

J'en arrive à mon dernier point, qui regroupe diverses dispositions relevant de la compétence de notre commission.

L'article 4 prévoit la possibilité pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de financer des actions de coopération dans le domaine de la mobilité, dans la limite de 1 % de leurs ressources affectées aux services de mobilité. Ce plafond exclut le versement « transport » des entreprises. Il s'agit d'un dispositif facultatif, inspiré d'autres dispositifs similaires existants, tels que le « 1 % déchets » et le « 1 % énergie ». Ce dispositif devrait permettre de financer près de 100 millions d'euros d'actions de coopération, même si le contexte actuel des finances publiques locales n'est peut-être pas très porteur.

De plus, l'article 1<sup>er</sup> a été complété en première lecture à l'Assemblée nationale afin d'intégrer des dispositions relatives à la restitution des biens mal acquis. Ces dispositions s'inspirent directement de la proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur, que notre commission avait examinée au fond en 2019. Cependant, la mise en œuvre effective de ces dispositions nécessitera une traduction dans le prochain projet de loi de finances. En effet, il est prévu qu'un nouveau programme de la mission « Aide publique au développement » permette de retracer les recettes issues de la confiscation de ces biens. Les personnes auditionnées ont toutes salué ces dispositions, et le rôle d'avant-garde du Sénat en la matière. Néanmoins, le texte proposé ne permet pas réellement de répondre à une interrogation déjà soulevée lors de nos débats en 2019 : comment pouvons-nous nous assurer que ces avoirs restitués ne soient pas réinjectés dans des circuits de corruption ? Je vous proposerai un amendement sur ce point pour tenter d'apporter une réponse.

Enfin, les articles 11 et 13 prévoient que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur les sujets suivants.

Premièrement, il s'agit d'un rapport sur les transferts de fonds vers les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement. L'article 11 prévoit ainsi deux demandes de rapports. La première porte sur le dispositif de bibancarisation, c'est-à-dire la possibilité pour les banques des pays en voie de développement de commercialiser certains de leurs services en France au bénéfice des personnes expatriées. La seconde porte sur les modalités de réduction des coûts de transaction des envois de fonds vers les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement de la France. Ces rapports permettront de dresser un bilan des dispositifs en vigueur.

Deuxièmement, l'article 13 prévoit la remise d'un rapport au Parlement évaluant les possibilités de dispense de criblage des bénéficiaires finaux de l'aide publique au développement qui participent à la stabilisation de zones de crise. Il s'agit ici de relayer une demande de certaines ONG, qui souhaitent être exemptées des procédures de vérification visant à s'assurer qu'elles ne participent pas au financement d'activités terroristes ou de blanchiment d'argent par exemple. C'est un sujet délicat, pour lequel il conviendrait de disposer d'éléments objectifs, que le rapport pourrait apporter.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Merci pour la qualité de ce rapport, sur un sujet qui peut parfois susciter des réactions épidermiques et qui concerne une politique publique à laquelle la France est depuis longtemps attachée. La trajectoire pour l'aide publique au développement aurait dû faire l'objet d'une définition au début de ce quinquennat, pour la période 2017-2022. L'absence de cette définition met en difficulté les assemblées et le Gouvernement : dans le texte qui est sorti de l'Assemblée, la trajectoire est prévue jusqu'à 2022... Atypique pour une loi de programmation ! Les assemblées se prononcent sur des trajectoires telles qu'elles les imaginent.

Je partage pour l'essentiel les orientations du président Requier. Il faut être attentif à l'ambition de fixer un pourcentage du RNB, car l'évolution de celui-ci peut avoir des conséquences fortes sur les montants en question. Merci, en tout cas, pour l'attention que vous portez aux rapports d'évaluation et de contrôle confiés à des organismes extérieurs. Vous avez, avec des mots bien choisis, et avec beaucoup de précautions, expliqué comment l'on passe de l'idée d'un contrôle par un organisme indépendant, confié à la Cour des comptes, à la sous-traitance à un organisme privé. Arrêtons la plaisanterie : le contrôle fait partie des fonctions originelles du Parlement, et nous gagnerions à ce que les assemblées puissent faire sereinement ce travail. Le Gouvernement a suffisamment d'outils et d'éléments à fournir, dans une démocratie en bonne santé, pour que cela se fasse sans problème. Cela fait partie de l'équilibre des pouvoirs, tel que la Constitution de la V<sup>e</sup> République l'a prévu – les modifications proposées constituent la voix de la sagesse.

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial de la mission « Aide au développement ».** – Je salue la qualité du rapport, auquel je souscris totalement. Une programmation pluri-pluriannuelle déterminée doit être établie. C'est l'objet des amendements que le président Requier va proposer. Il est bienvenu d'orienter l'action en priorité vers un certain nombre de pays. Les événements à Haïti ce week-end montrent aussi qu'il n'est pas toujours facile de mener des actions de développement dans des pays instables ou connaissant des problèmes d'insécurité. Le déploiement de moyens supplémentaires est nécessaire, mais doit rester raisonnable, vu la situation de nos finances publiques. Je déposerai en séance un amendement sur le rôle et la place du Parlement dans l'évaluation de la politique d'aide au développement, dans le sens de ce qu'a indiqué le rapporteur général.

**M. Rachid Temal, rapporteur de la commission des affaires étrangères.** – Ce texte était attendu depuis bien longtemps. Il est enfin arrivé, et chacun pourra noter qu'il permet de nombreuses avancées, notamment sur le ciblage de dix-neuf pays. Il n'en reste pas moins qu'il y a encore quelques zones à améliorer. L'article 1<sup>er</sup> calibre la politique d'aide au développement. La spécificité de ce texte est que la programmation s'arrête en 2022, alors que nous avons des objectifs jusqu'en 2025. Nous souhaitons une programmation, mais aussi de l'honnêteté intellectuelle – et financière, ce qui est du ressort de votre commission. On peut toujours annoncer qu'on fera 0,7 %, les montants correspondants constitueraient de hautes marches. Nous proposons plutôt de faire en sorte d'atteindre 0,6 % en 2025, avec des propositions concrètes, tout en conservant un objectif à 0,7 %. Il faut être réaliste. La taxe sur les transactions financières a été créée uniquement pour l'aide au développement. Or seuls 30 % de son produit y est aujourd'hui consacré, en raison du dynamisme de son rendement. Nous souhaitons faire croître cette part.

Nos amendements sont assez proches des vôtres sur la programmation. Vous proposez 0,55 %, nous proposons 0,6 %. Le Gouvernement nous dira comment il entend atteindre 0,7 %. L'idée serait de mettre les chiffres sur la table et de conserver une clause de revoyure en 2023.

**M. Hugues Saury, rapporteur de la commission des affaires étrangères.** – Une commission indépendante d'évaluation était attendue et réclamée depuis longtemps. La formule retenue, auprès de la Cour des comptes, lui garantit une certaine autonomie. Nous souhaitons en préciser la composition. Le texte ne mentionne que sa création, et l'existence d'une sorte de droit de tirage du Parlement, sans autre précision. Nos amendements prévoient notamment la présence des parlementaires : deux sénateurs et deux députés siégeront dans cette commission. Nous précisons aussi que les rapports devront être rendus au Parlement sous huit mois, comme c'est le cas pour ceux de la Cour des comptes.

**M. Claude Raynal, président.** – On voit se multiplier les projets de loi programmation sectoriels – défense, recherche, développement solidaire – qui risquent de ne pas coïncider avec le projet de loi de programmation des finances publiques...

**M. Roger Karoutchi.** – Cela fait déjà trois ou quatre ans que l'AFD est sous le feu des critiques et que nous appelons à une redéfinition de la politique d'aide publique au développement.

Augmenter les crédits de 50 % en deux ans n'a pas de sens : l'aide publique au développement, ce n'est pas seulement distribuer des enveloppes, ce sont des projets qui doivent être montés avant d'être financés ; cela demande du temps.

Je note cependant deux points positifs dans ce texte : le renforcement de l'aide bilatérale et la réaffirmation de l'autorité de l'ambassadeur sur les agences de l'AFD à l'étranger.

Notre politique de développement a besoin d'être redéfinie au regard de ce que font nos grands concurrents, or cela n'a pas été fait depuis la suppression du ministère de la coopération. Depuis cette même suppression, l'AFD n'a plus vraiment de tutelle : c'est un État dans l'État. Certes, le ministre des affaires étrangères en a pris conscience et essaye de faire évoluer le contrôle de son ministère sur l'AFD, mais cela demeure léger. Le politique a-t-il réellement repris la main ? Je n'en suis pas certain.

Je suis réticent sur ce texte qui est un tissu de généralités – protection des populations, droits de l'eau, assainissement, etc. – dont aucune ne constitue un véritable choix de politique de développement.

**M. Éric Bocquet.** – Je m'interroge aussi sur l'évolution de la part de notre aide publique au développement dans le PIB qui est passée de 0,43 % en 2018 à 0,55 % en 2022 ; l'atteinte de l'objectif de 0,7 % du PIB en 2030 nécessiterait une hausse supplémentaire de 0,15 point. Mais les calculs établissant cette cible ont été réalisés à une époque où le PIB mondial atteignait les 12 000 milliards d'euros. Or, depuis 2018, le PIB mondial a été multiplié par sept pour dépasser les 85 000 milliards et la pandémie coûterait à elle seule 22 000 milliards. Le Gouvernement a-t-il confirmé qu'il s'engageait à atteindre l'objectif de 0,7 % en 2030 ? Cet objectif demeure-t-il pertinent dans le contexte de la pandémie ? Est-il crédible au regard de notre situation budgétaire et des recherches d'économies qui nous sont annoncées ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Le texte du projet de loi prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les coopérations entre l'AFD et la Caisse des dépôts et consignations : quel rôle cette dernière joue-t-elle en matière d'aide publique au développement ?

**M. Patrice Joly.** – Merci à notre rapporteur. Cette loi aurait dû être l’occasion de refonder notre accompagnement et de passer enfin d’une logique de la condescendance à une véritable logique de co-développement, fondée sur la reconnaissance d’une égale dignité humaine. Car, pays aidés et pays aidants, nous sommes confrontés aux mêmes défis : drame sanitaire, pauvreté, insécurité alimentaire, questions environnementales, parité, etc.

L’objectif de 0,7 % du PIB revient comme une « Arlésienne » et les annonces ne sont jamais tenues. Quel serait le niveau satisfaisant ?

**Mme Christine Lavarde.** – Présidente d’un groupe interparlementaire d’amitié, j’entends souvent dire que l’AFD négligerait les projets de petite taille ; or son directeur général le conteste vivement. Avez-vous des informations sur ce point ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Je préside une fondation qui intervient au Mali et dans les Comores. La France doit organiser un co-développement sur les enjeux de l’eau et de l’assainissement, les questions énergétiques, ou encore celles de la formation et de la qualification, en lien avec les collectivités territoriales et le secteur marchand.

Je rejoins Roger Karoutchi : monter un projet, cela prend plusieurs années ; par exemple, quand on amène l’eau dans un village, il faut aussi réfléchir à la place sociale nouvelle des femmes, au réemploi des porteurs d’eau, etc. Dans certains pays, nous nous heurtons au pouvoir central et aux pouvoirs locaux. Et l’on constate que les collectivités territoriales travaillent de moins en moins avec les villes-centres, afin d’éviter les pesanteurs administratives et politiques.

Si l’on veut vraiment aborder les questions sanitaires de co-développement, il faut lever les brevets sur les vaccins. Nous sommes dans une pandémie, pas dans une épidémie : produisons des vaccins et vaccinons tout le monde !

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Monsieur Téral, atteindre 0,6 % du RNB en 2025, ça coûterait environ 900 millions d’euros supplémentaires par an entre 2023 et 2025... Cela peut sembler faible en pourcentage, mais ce sont des sommes importantes.

Pour Roger Karoutchi, je n’ai pas l’assurance que cette loi de programmation sera respectée. S’agissant du portage politique de la politique de développement, le directeur général de l’AFD nous a dit préférer un ministre de tutelle qui gagne ses arbitrages à un secrétaire d’État qui les perd.

Éric Bocquet et Patrice Joly, nous reparlerons des chiffres au moment de l’examen de mes amendements.

Vincent Capo-Canellas, depuis 2017, la Caisse des dépôts et consignations et l’AFD disposent d’un fonds d’investissement commun, STOA, doté de 600 millions d’euros environ, mais le rapprochement des deux entités n’est plus à l’ordre du jour.

Christine Lavarde, depuis deux ans, avec les fonds solidaires pour les projets innovants (FSPI), le ministère a décidé d’augmenter les enveloppes dont bénéficient les ambassadeurs pour financer de petits projets locaux qui sont très appréciés sur le terrain : en quelque sorte, ils ont recréé ce qui nous avait été supprimé avec la réserve parlementaire...

Pascal Savoldelli a fait essentiellement un dégagement politique. Votre position sur les vaccins est généreuse.

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – La semaine dernière, devant la commission des affaires étrangères du Sénat, le ministre a clairement affirmé que la politique de développement faisait partie intégrante de la politique étrangère de la France, et c'est une très bonne chose.

L'AFD demeure un sujet d'interrogation : il faut cadrer son action et la stabiliser à hauteur de ses 12 milliards d'euros d'engagements annuels. Ce texte a le mérite de clarifier le « qui fait quoi » : l'ambassadeur coordonne l'action des intervenants au sein du comité local de développement et valide les projets.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Les relations entre ambassadeur et agence de l'AFD sont variables selon les pays : c'est souvent une question de personnes.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-141 supprime la disposition selon laquelle le projet de loi fixerait les conditions du contrôle et de l'évaluation de la politique de développement par le Parlement. En effet, il s'agit d'une des missions constitutionnelles du Parlement qui relève de l'article 24 de la Constitution, qui n'a pas à être encadrée par une loi de programmation.

*L'amendement COM-141 est adopté.*

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-142 établit une trajectoire financière pour les crédits de la mission « Aide publique au développement » de 2022 à 2025 : avec une augmentation de 500 millions d'euros par an après 2022, nous atteindrions l'objectif de 0,55 % du PIB en 2025, toutes autres composantes de l'aide publique au développement égales par ailleurs. Certes, les rapporteurs de la commission des affaires étrangères voudraient plus, mais cela coûterait plus cher... Je propose également une évaluation à mi-parcours, en 2023, afin d'actualiser cette trajectoire.

*L'amendement COM-142 est adopté.*

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-143 supprime un alinéa qui agrège plusieurs composantes budgétaires de l'aide publique au développement pour les années 2020 à 2022. La portée de cette disposition est nulle : elle se borne à additionner les montants des crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement », ceux de la mission « Plan de relance » et les ressources du fonds de solidarité pour le développement. C'est du pur affichage, et non de la programmation budgétaire.

*L'amendement COM-143 est adopté.*

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-144 supprime la disposition selon laquelle les services de l'État disposent de moyens cohérents

avec les ressources prévues par le projet de loi. L'aide publique au développement transite par de multiples canaux, qui ne requièrent pas tous une hausse des moyens humains en contrepartie de l'augmentation des moyens budgétaires. En outre, l'AFD et Expertise France ont déjà vu leurs effectifs croître de façon importante au cours des dernières années.

**M. Claude Raynal, président.** – Ne poussons pas au crime...

*L'amendement COM-144 est adopté.*

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-145 traite de la restitution des recettes issues de la cession des biens mal acquis. Le ministère des affaires étrangères disposera désormais d'une ligne budgétaire dédiée, mais je propose qu'il définisse au cas par cas les modalités de cette restitution, afin que celle-ci se déroule dans les meilleures conditions, compte tenu des contextes locaux propres à chaque zone.

*L'amendement COM-145 est adopté.*

## **Article 2**

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – La date limite de remise du rapport annuel du Gouvernement au Parlement avait été initialement fixée au 15 septembre ; l'Assemblée nationale l'avait avancée au 15 juin. Mon amendement COM-146 la fixe au 1<sup>er</sup> juin, afin de la faire correspondre avec la date limite de dépôt du projet de loi de règlement.

*L'amendement COM-146 est adopté.*

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-147 précise que le rapport annuel du Gouvernement au Parlement indiquera le volume des engagements annuels de l'AFD dans chacun des pays où elle intervient. Nous disposerons ainsi de la liste des projets et de leurs montants.

*L'amendement COM-147 est adopté.*

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-148 reformule et précise la disposition selon laquelle le rapport transmis au Parlement doit intégrer une évaluation de la communication mise en œuvre pour promouvoir la politique d'aide au développement de la France.

*L'amendement COM-148 est adopté.*

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-149 supprime la disposition selon laquelle un débat en séance publique se tient à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le rapport annuel du Gouvernement au Parlement. L'article 48 de la Constitution prévoit en effet que chaque assemblée fixe son ordre du jour : ce n'est pas à la loi de programmation de le faire !

**M. Claude Raynal, président.** – Cela relève en effet du Règlement de chaque assemblée.

*L'amendement COM-149 est adopté.*

**Article 5**

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Avec mon amendement COM-150, je propose, par coordination avec les amendements que je vous présenterai sur les articles 7 et 8 dont nous nous sommes saisis pour avis, que les députés et sénateurs membres du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) ne soient pas désignés par les commissions des affaires étrangères, mais, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat.

*L'amendement COM-150 est adopté.*

**Article 7**

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Même chose s'agissant des députés et sénateurs membres du conseil d'administration de l'AFD.

*L'amendement COM-151 est adopté.*

**Article 8**

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Même chose s'agissant des députés et sénateurs membres du conseil d'administration d'Expertise France.

*L'amendement COM-152 est adopté.*

**Article 9**

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-153 précise le rôle de la commission indépendante placée auprès de la Cour des comptes, afin d'écartier toute confusion avec l'évaluation conduite par le Parlement.

*L'amendement COM-153 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 10**

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-154 complète le document de politique transversale sur la politique française en faveur du développement afin d'y inclure une évaluation pluriannuelle des besoins en fonds propres de l'AFD. Celle-ci avait en effet fait l'objet d'une recapitalisation additionnelle à hauteur de 500 millions d'euros par un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2021 adopté en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale : c'est regrettable, car le Sénat n'avait pas pu en débattre. Il convient d'assurer l'information du Parlement sur l'évolution prévisionnelle des besoins en fonds propres de l'AFD.

*L'amendement COM-154 est adopté.*

**Article 13 (rapport annexé)**

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-155 est de coordination.

*L'amendement COM-155 est adopté.*

**M. Claude Raynal, président.** – La commission des affaires étrangères, qui se réunira demain matin, examinera les amendements que nous venons d’adopter. S’ils n’étaient pas repris, je vous propose que nous donnions mandat à notre rapporteur pour les déposer en vue de leur examen en séance publique.

*La commission donne un avis favorable à l’adoption des articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 7, 8, 9, 11 et 13 du projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, sous réserve de l’adoption de ses amendements.*

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

**TABLEAU DES SORTS**

<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
M. REQUIER	COM-141	Adopté
M. REQUIER	COM-142	Adopté
M. REQUIER	COM-143	Adopté
M. REQUIER	COM-144	Adopté
M. REQUIER	COM-145	Adopté
<b>Article 2</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
M. REQUIER	COM-146	Adopté
M. REQUIER	COM-147	Adopté
M. REQUIER	COM-148	Adopté
M. REQUIER	COM-149	Adopté
<b>Article 4</b>		
<b>Article 5</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
M. REQUIER	COM-150	Adopté
<b>Article 7</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
M. REQUIER	COM-151	Adopté
<b>Article 8</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
M. REQUIER	COM-152	Adopté

<b>Article 9</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. REQUIER	COM-153	Adopté
<b>Article additionnel après l'article 10</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. REQUIER	COM-154	Adopté
<b>Article 11</b>		
<b>Article 13</b>		
<b>Rapport annexé</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. REQUIER	COM-155	Adopté

*La réunion est close à 15h50.*

**Mercredi 14 avril 2021**

- Présidence de M. Claude Raynal, président, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

**Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 13 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.*

*La réunion est ouverte à 18 h 50.*

**Programme de stabilité - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, pour une audition sur le programme de stabilité pour les années 2021 à 2027.

Nous regrettons qu'une contrainte d'agenda ait empêché M. Bruno Le Maire de s'exprimer au Sénat – après l'avoir fait à l'Assemblée nationale cet après-midi même –, mais nous savons compter sur la disponibilité d'Olivier Dussopt.

En application de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014, le Gouvernement doit adresser au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne, le projet de programme de stabilité.

Si cette année, ses principaux éléments ont d'abord été communiqués à la presse jeudi dernier, le programme de stabilité n'a été présenté en Conseil des ministres que ce matin même et communiqué aux parlementaires à l'heure du déjeuner, ce qui ne permettait pas de préparer et d'organiser dans de bonnes conditions un débat en séance publique. Aussi cette réunion de commission retransmise en direct s'y substitue-t-elle. Elle est ouverte à tous les sénateurs, dans cette salle ou par visioconférence. Je les remercie de leur présence.

L'an passé, le programme de stabilité, présenté en pleine crise sanitaire, n'en était pas vraiment un, il se limitait pour l'essentiel – et à juste titre – aux années 2020 et 2021, et se concentrait sur la réponse à donner à la crise, selon les lignes directrices de la Commission européenne. Cette année, il en est tout autrement puisqu'il porte sur une période de huit années, nous amenant jusqu'en 2027.

Vous nous présenterez donc les principales hypothèses qu'il comporte et les moyens que vous comptez mettre en œuvre pour atteindre les objectifs que vous vous fixez.

Au-delà de ce programme de stabilité, vous nous indiquerez comment le Gouvernement entend informer le Parlement, avant sa transmission à la Commission européenne, du plan national pour la reprise et la résilience (PNRR), qui doit détailler la stratégie d'investissements et de réformes en France, qui conditionne les versements au titre du plan de relance européen. Contrairement à d'autres pays, qui ont déjà mis en ligne des projets de PNRR, voire ouvrent des consultations publiques, en associant leurs parlements nationaux, la France semble faire preuve d'une grande discrétion sur ce sujet, et nous serions heureux que le Parlement puisse être sinon consulté, tout au moins informé, sur ce PNRR.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Quelques mots d'abord pour vous remercier d'avoir pu organiser cette audition en commission, dans un format élargi. Il s'agit d'une double occasion, même si l'essentiel de nos échanges a vocation à porter sur le programme de stabilité, car ce matin, en Conseil des ministres, nous avons aussi présenté le projet de loi de règlement quinze jours plus tôt que l'année dernière et quinze jours plus tôt que ce qui se pratiquait traditionnellement. C'est une volonté que nous avons annoncée de faire coïncider en Conseil des ministres le passage du programme de stabilité et du projet de loi de règlement pour que, au-delà des dates d'examen de ce second texte, le Parlement puisse être saisi à la fois de l'état constaté des comptes l'année précédente et des prévisions pour les années à venir, permettant ainsi d'avoir un débat plus riche et éclairé par le résultat d'un exercice récent.

Ce projet de loi de règlement marque et vient constater la conséquence des réponses que nous avons apportées à la crise sanitaire sur le plan des finances publiques, singulièrement sur le plan des finances de l'État, avec un déficit budgétaire qui passe de 93 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) 2020 à 178 milliards d'euros en résultat constaté. La dégradation est moindre que celle que nous avons imaginée puisque nous craignons un déficit budgétaire de 223 milliards d'euros. Si le déficit est moindre de 45 milliards d'euros, il n'en demeure pas moins tout à fait historique et abyssal.

Cet écart par rapport à la prévision s'explique à la fois par une diminution des recettes fiscales perçues par l'État à hauteur de 37,1 milliards d'euros et par 44,1 milliards d'euros de dépenses supplémentaires par rapport à la LFI 2020, pour l'essentiel, portées par la mission d'urgence et pour une part portées par les budgets dits « ordinaires » de l'État, même si ces dépenses supplémentaires par rapport à la norme sont, pour l'immense majorité d'entre elles, justifiées par la crise. Je pense, par exemple, à l'évolution à la hausse des aides au logement du fait de la dégradation de la situation de certains ménages. Je pense au versement de 2,1 milliards d'euros de primes aux ménages les plus défavorisés avant l'été et lors du mois de novembre, ou encore à l'achat de masques et de matériels de protection pour 800 millions d'euros. Je pourrais détailler davantage ces dépenses si vous le souhaitez.

Cet écart se justifie donc essentiellement par des mesures prises au titre de la réponse à la crise avec, en particulier, 17,8 milliards d'euros de dépenses liées à l'activité partielle, 11,8 milliards d'euros pour le fonds de solidarité, 3,9 milliards d'euros pour les exonérations de cotisations compensées à la sécurité sociale et 8,3 milliards d'euros pour le compte spécial dédié aux participations de l'État, afin d'effectuer des interventions en capital ou des prêts de long terme à des entreprises considérées comme stratégiques, comme Air France, la SNCF et EDF.

Ce déficit budgétaire dégradé explique en grande partie l'évolution du déficit public dont les chiffres ont été rendus publics par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Le déficit public est passé de 2,2 % du PIB dans la prévision de la loi de finances pour 2021 à 9,2 % du PIB, à la fois sous l'effet de la dégradation de la situation budgétaire de l'État et sous l'effet de la dégradation des comptes de la sécurité sociale, dont le déficit a atteint 38,6 milliards d'euros. C'est dans ce contexte que nous avons construit le programme de stabilité.

Plusieurs convictions expliquent le programme que nous vous présentons. La première conviction est qu'un des enjeux majeurs, en termes de redressement des finances publiques, est de pouvoir maîtriser le poids de la dette par rapport au produit intérieur brut. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes fixé comme horizon le retour à un niveau de déficit proche de 3 %, non pas par fétichisme ou par pure référence à un indicateur communautaire d'ailleurs suspendu par la Commission européenne, mais parce que nous savons que, dans les conditions de croissance et d'inflation que nous prévoyons, c'est le point d'inflexion qui permet de diminuer le poids de la dette par rapport au PIB.

Nous avons donc fait le choix de vous proposer une trajectoire de retour à ce niveau de déficit, avec un point d'arrivée en 2027. Nous avons considéré que l'hypothèse parfois présentée d'un retour aux alentours de 3 % en 2025 n'était pas suffisamment réaliste et aurait exigé des efforts trop importants. Nous avons aussi considéré que l'hypothèse d'un retour à 3 % en 2030 était trop lointaine, avec un risque de décrochage de notre pays en termes d'équilibre des comptes publics par rapport à nos partenaires européens et un risque sur l'évolution des taux. Notre pays y aurait également perdu en crédibilité.

Pour atteindre cet objectif de 3 % de déficit en 2027, la dépense publique en volume devra être limitée dans son augmentation à 0,7 % par an. Cet effort important mérite d'être comparé. L'évolution de la dépense en volume se situe en moyenne à 0,6 % ou à 0,7 % sur les années 2018-2019. Nous avons connu collectivement une évolution de la dépense en volume autour de 1 % entre 2012 et 2017. Entre 2007 et 2012, elle se situait à 1,2 % et à 2,1 % de 2002 à 2007. C'est donc un effort qui devra être consenti, non pour diminuer la dépense publique, mais pour faire en sorte qu'elle augmente moins vite que la croissance et reste limitée à 0,7 % en volume.

Au-delà de la perspective d'un retour autour de 3 % du PIB en 2027, cette trajectoire, présente à nos yeux d'autres avantages. Premièrement, avec cette trajectoire, nous retrouvons à horizon de 2026-2027 un poids de la dépense publique à peu près comparable à celui que nous avons atteint en 2019, c'est-à-dire 53,8 % du PIB, en baisse d'un point et demi par rapport au début du quinquennat. Nous retrouvons aussi un niveau de prélèvements obligatoires par rapport au PIB autour 43,7 % ou de 43,8 %, taux que nous avons atteint également en 2019, avec une baisse d'un peu plus d'un point du poids des prélèvements obligatoires par rapport au PIB lors des trois premières années du quinquennat. C'est aussi cette trajectoire qui nous permet de stabiliser la dette autour de 117 % ou de 118 % du PIB jusqu'en 2026-2027, avant de connaître une inflexion légère certes, mais une diminution tout de même, du poids de la dette par rapport au PIB.

Je précise, par ailleurs, que lorsque nous disons qu'il nous faudra limiter la progression de la dépense publique à 0,7 % par an, c'est évidemment hors dépenses de soutien et de relance puisque nous raisonnons sur le périmètre des dépenses que je qualifie parfois d'ordinaires. Même si ce terme n'a pas de portée juridique, il s'agit simplement de les isoler

par rapport aux missions d'urgence et de relance, que le Parlement a créées à l'occasion de l'adoption des projets de loi de finances rectificatives (PLFR).

La trajectoire que nous vous proposons s'appuie sur un certain nombre d'hypothèses. Certaines relèvent de choix politiques, d'autres sont des hypothèses conventionnelles.

Parmi les choix politiques que nous avons retenus, il n'y a pas d'augmentation des prélèvements obligatoires, ainsi que nous l'avons toujours affirmé depuis le début de cette crise. Nous avons même intégré la poursuite de la diminution de certains prélèvements jusqu'à fin 2023, comme nous nous y étions engagés.

Les hypothèses plus conventionnelles concernent le taux d'inflation, le taux de croissance et les taux d'intérêt. Sur la question du taux de croissance, nous prévoyons une hausse du PIB à hauteur de 5 % en 2021, c'est-à-dire légèrement à la baisse par rapport à nos hypothèses en 2021. Nous prévoyions 6 %, mais la prise en compte des contraintes sanitaires que nous connaissons nous a conduits à ramener ce taux à 5 % en 2021, à 4 % en 2022 et à prévoir ensuite un retour progressif autour de 1,4 %, soit un niveau très légèrement supérieur à l'hypothèse de croissance classique – il y a là les effets à la fois de la reprise et du plan de relance.

Pour ce qui concerne les taux d'intérêt, nous sommes assez convaincus de l'hypothèse de leur stabilité relative, même si des tensions inflationnistes sont apparues. Cependant, nous avons retenu un retour à des taux positifs conduisant à intégrer à horizon 2027 une augmentation du poids de la charge de la dette de 0,5 point, qui passerait de 1,3 % à 1,8 % du PIB. La volatilité des taux nous oblige à cette prudence.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances.** – Dans leurs rapports respectifs, la commission Arthuis et le Haut Conseil du financement de la protection sociale se sont prononcés contre un cantonnement de la « dette Covid ». Pourtant, le programme de stabilité confirme la volonté du Gouvernement de poursuivre dans cette voie. Pouvez-vous nous indiquer les raisons de que l'on pourrait qualifier d'entêtement, alors qu'une simple identification de la dette Covid paraît suffisante ?

Le Gouvernement prévoit un redressement rapide des finances publiques au cours du prochain quinquennat, qui supposerait d'après nos calculs de réaliser une soixantaine de milliards d'euros d'économies sur l'ensemble de la période. En dehors d'une réforme des retraites, vous restez pourtant bien discret sur les « voies et moyens » de cette maîtrise de la dépense. Permettez-nous d'avoir quelques doutes en la matière – on se souvient, par exemple, de ce qu'il est advenu des 50 000 suppressions de postes promises au niveau de l'État. Ma question est donc simple : où comptez-vous trouver ces économies ? Car 2023, c'est déjà demain !

Dans une étude publiée hier, l'institut Rexecode indique que le scénario macroéconomique du programme de stabilité conduirait à un dépassement de nos objectifs d'émissions de gaz à effet de serre de 28 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> d'ici à 2030. Résorber un tel écart nécessiterait d'augmenter les investissements verts de 12 milliards d'euros par an d'ici à 2030. Cela montre bien qu'il existe un dilemme entre dette publique et dette climatique. Pourtant, le programme de stabilité ne dit rien de vos intentions en la matière. Pouvez-vous nous les préciser ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales.** – J'irai à l'essentiel concernant les administrations de sécurité sociale (ASSO). Le programme du Gouvernement montre une trajectoire financière des ASSO qui, après le trou d'air des années 2020-2021, revient progressivement à l'équilibre pour retrouver son rythme de croisière à l'horizon de 2025.

Les ASSO seraient alors en excédent de 0,7 point de PIB, ce qui correspond aux recettes de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Ces prévisions me conduisent tout d'abord, monsieur le ministre, à vous demander si cette trajectoire est compatible avec l'absorption par la Cades des déficits cumulés prévus par la loi. En d'autres termes, le remboursement de cette dette sociale à la fin de 2033 reste-t-il une perspective crédible ?

De plus, monsieur ministre, vous demandez aux ASSO, dans le rapport que vous nous avez remis, de « participer à la modération des dépenses », alors que nous savons parfaitement que celles-ci augmenteront significativement avec le Ségur de la santé et la future loi autonomie et dépendance. Pourriez-vous nous préciser comment, hors Cades, les autres secteurs des ASSO pourraient être à l'équilibre dès 2025, alors que la dernière loi de financement de la sécurité sociale prévoyait pour 2024 un déficit de plus de 20 milliards d'euros sur le périmètre des ASSO ?

S'agissant de l'exercice 2021, le programme de stabilité prévoit d'ores et déjà un dérapage spectaculaire des dépenses de crise de l'assurance maladie, de plus de 13,4 milliards d'euros par rapport à 2020, au lieu des 4,3 milliards d'euros prévus en 2021 en loi de financement. Pourriez-vous détailler les postes de dépenses qui conduisent à ce glissement de quelque 9 milliards d'euros en quatre mois ?

D'autre part, prévoyez-vous de déposer un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale en 2021 ? C'est une question récurrente depuis l'année dernière. La commission des affaires sociales considère, pour sa part, que les dépenses arbitrables, même financées par la sécurité sociale, devraient présenter un caractère limitatif.

J'ai noté que le programme de stabilité propose d'isoler à hauteur de 140 milliards d'euros la dette Covid de l'État afin de pouvoir tracer son remboursement. Une telle approche vous semble-t-elle compatible avec le traitement de la dette de la sécurité sociale, qui comprend aussi une part exceptionnelle liée à la réponse sanitaire, voire à la réponse économique au travers des baisses de recettes dues à l'activité partielle ? En d'autres termes, monsieur le ministre, est-il logique et optimal de rembourser cette fraction de dettes en douze ans, au regard de la norme que s'applique l'État ?

Pour conclure de manière plus institutionnelle, la proposition de loi organique que j'ai récemment déposée avec Catherine Deroche et Alain Milon, ainsi qu'avec le président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) et les rapporteurs de notre commission, prévoit notamment de faire coïncider le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale et celui des ASSO, en particulier pour faciliter le suivi de la trajectoire votée par le programme des finances publiques présenté aujourd'hui. Le Gouvernement soutient-il une telle évolution ?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Monsieur le président Raynal, je n'ai pas répondu à votre interpellation sur le programme national de résilience évoqué dans votre propos liminaire. Le Gouvernement, qui doit transmettre ce programme normalement avant la

fin du mois d'avril, est évidemment à la disposition du Parlement pour l'évoquer. De la même manière, nous transmettrons à la toute fin du mois d'avril le programme de stabilité, c'est-à-dire dans les quinze jours précédant sa communication à la Commission européenne, afin d'assurer l'information du Parlement.

Pour ce qui concerne les trois questions posées par le rapporteur général de la commission des finances, nous avons proposé au Parlement, qui l'a voté, d'aller plus loin en matière de cantonnement de la dette sociale avec le texte organique adopté l'été dernier, qui a prévu de transférer à la Cades, comme cela a été dit, les déficits constatés en 2020, mais aussi jusqu'en 2023 par la sécurité sociale.

Nous proposons avec Bruno Le Maire que, pour ce qui concerne la dette de l'État liée à la crise du Covid – autour de 140 milliards d'euros –, nous puissions procéder un peu différemment. Nous disposons d'un outil, la Caisse de la dette publique (CDP), qui, contrairement à la Cades, ne nécessite pas de manière organique le fléchage d'une ressource pérenne et récurrente pour assurer le financement de l'amortissement de la dette qui lui est confiée. Ce fléchage de ressources peut être l'objet d'une subvention annuelle votée en loi de finances. Nous proposons que la dynamique des recettes fiscales liées à la croissance, et donc à la reprise, soit mobilisée pour subventionner la Caisse de la dette publique, et participe ainsi à un cantonnement qui ne serait pas identique à celui de la dette Covid. Pour reprendre les termes que vous avez évoqués, monsieur le rapporteur général, il s'agit plutôt d'une forme d'isolement, mais avec la lisibilité que nous recherchons et la possibilité de flécher des ressources spécifiques afin d'amortir cette dette.

Nous avons fait le choix de retenir une trajectoire de retour du déficit autour de 3 % du PIB. D'ailleurs, nous entendons parfois parler de retour à l'équilibre : il n'en est rien, c'est un retour à un déficit de 3 % du PIB à horizon de 2027. Certes, c'est un retour rapide, mais il nous semble que c'est la bonne temporalité : 2025 aurait été trop rapide et 2030 trop lointain.

En revanche, monsieur le rapporteur général, je suis en désaccord avec vous sur le quantum d'économies en tendance à réaliser pour atteindre cet objectif. Vous avez cité le chiffre d'une soixantaine de milliards d'euros, il nous semble que nous sommes plutôt entre 40 et 45 milliards d'euros. Nous aurons l'occasion de documenter un certain nombre de réformes structurelles, notamment lors des prochaines loi de finances et loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, dont nous avons dit que l'examen serait inopportun avant la fin du quinquennat, considérant que ce serait prendre des engagements trop tardivement par rapport à l'échéance présidentielle.

Je ne reviens pas sur celles qui sont le plus souvent évoquées, mais il existe d'autres réformes, parfois plus techniques, qui permettent aussi de dégager un certain nombre d'économies. Nous travaillons actuellement à la réorganisation et à la rénovation du plan des achats de l'État, avec un objectif d'économies sur trois ans situé entre 800 millions d'euros et 1 milliard d'euros. C'est une réforme beaucoup plus discrète que la réforme des retraites, souvent citée, mais elle génère aussi des économies que nous allons pouvoir mobiliser.

Il n'est pas prévu à l'occasion du programme de stabilité de tracer un programme d'investissement, y compris vers la décarbonation et le verdissement. J'ai pris connaissance comme vous, monsieur le rapporteur, de l'étude à laquelle vous avez fait référence et qui interpelle. Un certain nombre de réponses peuvent être trouvées *via* le budget vert et les moyens consacrés à la transition écologique. Mais le programme de stabilité, tel que nous

devons le présenter, n'a pas vocation à intégrer de telles trajectoires d'investissement. J'ajoute que les programmations pluriannuelles ont aussi le défaut de la rigidification, laquelle est assez peu compatible avec la recherche de marges de manœuvre pour atteindre des objectifs, notamment en matière de désendettement.

Pour répondre au rapporteur général de la commission des affaires sociales, nous considérons que l'objectif qui a été fixé lors de la loi organique d'apurement de la dette confiée à la Cades est tenable. Et ce d'autant plus que, finalement, le déficit constaté de la sécurité sociale pour le régime général et la branche vieillesse s'est certes élevé à un niveau important, voire historique, de 38,6 milliards d'euros, mais moindre de 10 milliards d'euros à ce que nous craignons lors de l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Ce moindre déficit – je le dis avec précaution dans la mesure où il s'agit d'un déficit historique – nous encourage plutôt à considérer comme tenable l'objectif que nous avons fixé.

Un certain nombre de dépenses sont d'ores et déjà intégrées. Le rapporteur général de la commission des affaires sociales a parlé du Ségur à juste titre. Tout cela est évidemment pris en compte dans le socle auquel s'appliquera ensuite la règle des 0,7 % en volume. Il n'est pas prévu, à ce stade, c'est l'objet de débats assez récurrents entre les membres de la commission des affaires sociales du Sénat et le Gouvernement, de déposer un projet de loi de finances rectificative pour la sécurité sociale. Nous considérons que la norme telle qu'elle existe aujourd'hui permet au Gouvernement d'abonder, de manière parfois importante, comme cela a été décidé en 2020, le PLFSS et les ressources de la sécurité sociale, sans nécessairement soumettre cet abondement au Parlement.

Je souscris, cependant, à l'idée générale exposée par le rapporteur général de la commission des affaires sociales et je pense que les propositions de loi organique qui seront prochainement examinées permettront d'apporter des réponses, voire peut-être d'instaurer une forme d'obligation. À ce stade, permettez-moi, monsieur le rapporteur général, de ne pas me prononcer spécifiquement sur la PPL organique que vous avez déposée. Non seulement je ne l'ai pas suffisamment étudiée, mais je sais aussi qu'un certain nombre de députés, autour du rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, déposeront aussi des propositions sur ce sujet ; il m'incombera alors de me positionner pour le Gouvernement.

En ce qui concerne l'augmentation de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) au cours de l'année 2021, je souscris évidemment à vos propos. L'augmentation prévue de 13,4 milliards d'euros, soit un écart de 9 milliards d'euros par rapport à la norme, s'explique par un coût plus important de la campagne de vaccination que ce que nous avons imaginé en PLFSS. Je rappelle que nous avons inscrit 1,5 milliard d'euros pour la campagne de vaccination à une époque où nous ne savions pas encore à quelle date seraient disponibles les vaccins, dans quelle quantité et à quel coût. Il s'agissait d'une provision et nous avons bien précisé alors que ces montants seraient certainement réévalués.

Par ailleurs, le fait que l'épidémie soit virulente plus longtemps que ce nous avions espéré entraîne aussi des surcoûts pour le système de santé, qui se traduisent par cette augmentation de l'Ondam.

**M. Jean-François Rapin.** – Comment le programme de stabilité s'articule-t-il avec le programme de reprise et de résilience qui nous a été proposé par le Gouvernement ? Les 41 milliards d'euros de financements européens sont-ils intégrés dans le programme de stabilité ? Avons-nous plus de précisions sur la décomposition des crédits ? Selon un article paru dans *Le Monde*, le Président de la République propose de revoir le critère de déficit de

3 % du PIB. Pensez-vous que la France soit crédible, au regard de nos finances publiques, pour engager un débat de ce type ?

**M. Vincent Delahaye.** – Je regrette que nous ne puissions débattre dans l'hémicycle de ce programme de stabilité. Il ne nous a été communiqué qu'à 13 heures : comment en discuter sérieusement, surtout avec la valse des milliards à laquelle on a assisté et qui se retrouve dans le document ? Je ne sais plus à combien s'élèvent les prêts garantis par l'État mais quel est le scénario retenu dans le programme de stabilité pour prendre en compte les appels de garantie ? La Cour des comptes a émis des critiques sur la sincérité des estimations du Gouvernement dans les différents PLFR pour 2020. J'aimerais donc connaître votre stratégie, car le programme de stabilité reste muet sur ces questions.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Je partage les interrogations du président Raynal sur le plan de relance et de résilience, ainsi que les inquiétudes du rapporteur général sur notre capacité à respecter nos engagements climatiques. À en croire les articles de presse, puisque les journalistes ont eu écho avant nous de ce programme de stabilité, nos inquiétudes sont justifiées. D'après un article du journal *Le Monde*, l'un des objectifs de la présidence française de l'Union européenne est de militer pour que la règle des 3 % de déficit soit revue. Pourtant, ce seuil est repris dans le programme de stabilité : cela manque, à mon sens, de cohérence et vient brouiller la lisibilité de votre politique. Comment éviter que le programme de stabilité ne reconduise les erreurs du passé ? Lors du projet de loi de finances (PLF) ou des différents PLFR, nous nous sommes inquiétés de la décision d'isoler les crédits relatifs à l'urgence et à relance. N'est-ce pas un moyen d'un retour rapide à une politique austéritaire ? *Business as usual*, le Gouvernement continue de programmer la baisse des dépenses publiques, notamment celles qui sont consacrées à la protection des Françaises et des Français, et au soutien des services publics ! Tout cela nous interroge : pour contenir la dépense à 0,7 % en volume, où allez-vous couper ? La réponse est claire, vous allez vous attaquer à l'assurance chômage. Alors que le Gouvernement n'est pas au niveau de l'urgence sociale, vous nous annoncerez demain de nouvelles coupes drastiques des budgets sociaux !

**M. Charles Guené.** – J'ai raccourci mon déjeuner pour lire le document qui nous a été transmis par le Gouvernement. Je me suis particulièrement attaché aux propositions relatives aux collectivités locales. Page 38 on peut lire que, « à moyen terme, l'association des collectivités locales au retour progressif à l'équilibre des comptes publics impliquerait la poursuite des objectifs de maîtrise des dépenses de fonctionnement ». On pense immédiatement aux contrats de Cahors. Comme il s'agit d'une contractualisation un peu léonine, j'ai été étonné de lire à la page 71 qu' « une réforme de la gouvernance des finances publiques proposée par le Parlement, et soutenue par le Gouvernement, sera présentée pour traduire ces orientations » ! Nous n'avons guère l'habitude de ce type de formulation (*Sourires*). Pourriez-vous nous préciser votre méthode et votre timing ? Certes, vous attendez du Parlement qu'il vous propose une réforme, mais je pense que vous avez bien derrière la tête une idée à lui souffler...

**M. Rémi Féraud.** – Je partage les interrogations de Sophie Taillé-Polian. En quoi, monsieur le ministre, l'engagement de maîtrise de la croissance de la dépense à 0,7 % serait-il plus crédible après qu'avant ? Lors d'une précédente audition, Gérald Darmanin m'avait répondu : pourquoi vous inquiétez-vous du déficit structurel et de l'augmentation des dépenses publiques puisque vous êtes opposés à leur réduction ? Là n'est pas la question. Ce qui est en jeu, c'est le rapport entre la parole du Gouvernement et ses actes. Certes, avant le déclenchement de la crise, le niveau du déficit structurel était à peu près conforme à la loi de

programmation des finances publiques mais l'effort structurel très loin cependant de l'objectif fixé !

Pour ma part, je suis convaincu qu'il ne faut pas se lancer dans une maîtrise des dépenses publiques. En présentant ce programme de stabilité et en fixant un seuil de déficit de 3 % à l'horizon de 2027, ne pensez-vous pas que vous êtes en train de louper un moment politique ? Je pense, notamment, à la mise en place de la nouvelle politique aux États-Unis.

**M. Michel Canevet.** – Contrairement à mes collègues qui viennent de s'exprimer, je suis préoccupé par l'évolution de la dépense publique. Je souhaite qu'après la forte croissance de notre déficit en raison de la pandémie, nous puissions rapidement retrouver le chemin de la maîtrise de nos finances publiques. J'aurais aimé que le document qui nous a été transmis contienne plus d'informations sur les moyens d'y parvenir. Un certain nombre de réformes sont évoquées, mais ce programme aurait gagné à être enrichi de quelques autres orientations en ce sens. Je pense, en particulier, aux dépenses de personnel, qui sont récurrentes et sur lesquelles il existe des marges de manœuvre. Charles Guené a évoqué les contrats de Cahors. S'ils ne posent pas de problème pour les communes, en revanche il n'en va pas de même pour les départements en raison du poids de leurs dépenses sociales. Une nouvelle contrainte risquerait d'altérer leur capacité à intervenir et à répondre aux problèmes sociaux de proximité.

**M. Jérôme Bascher.** – Je suis inquiet, monsieur le ministre, de vos hypothèses d'inflation. Entre le déflateur du PIB, celui de la consommation des ménages et le salaire moyen par tête, rien n'est cohérent ! Par ailleurs, *quid* du chômage ? Est-ce à dire qu'il n'y aurait pas de crise économique et sociale ni d'explosion du chômage dans notre pays ?

Jamais la France n'a respecté le pacte de stabilité et de croissance. Dans ce document, vous faites mieux puisque vous illustrez cette attitude. Comment tenir un tel engagement de maîtrise alors que vous tablez sur une hausse de 0,7 % des dépenses publiques par an entre 2022 et 2027, alors qu'en moyenne annuelle nous avons fait 1,4 % ces dix dernières années ? Qui nous garantit, par ailleurs, que les taux d'intérêt vont continuer à baisser ? *Idem* pour le Ségur et l'Ondam. Où allez-vous faire des économies ? Vous avez évoqué la Caisse de la dette publique : c'est une bonne idée, mais ce n'est pas un cantonnement. Il s'agit uniquement ici d'affecter des recettes supplémentaires et de rouler la dette !

**Mme Christine Lavarde.** – Comme Michel Canevet et Charles Guené, je crains que la réduction de la dépense ne soit portée que par les collectivités. Dans votre propos liminaire, comme seul outil de réduction, vous faites référence à un nouveau plan d'achat de l'État. Ce n'est pas très novateur comme politique ! Vous avez mis en avant le coût pour l'État de l'activité partielle. L'État, qui est son propre assureur, a-t-il chiffré le coût des fonctionnaires en autorisation spéciale d'absence ou en arrêt covid ? Nous aimerions avoir un pendant entre l'activité privée et l'activité publique.

**M. Bernard Delcros.** – Votre objectif est de limiter la progression de la dépense publique à 0,7 % par an sur la période. Sur quels leviers comptez-vous agir ? Ce chiffre inclut les collectivités locales. Quelles sont vos intentions à cet égard ? Vous avez engagé une politique de réduction des prélèvements obligatoires : taxe d'habitation, impôts de production, etc. Maintenez-vous votre intention de baisser à nouveau de 10 milliards les impôts de production en 2022, après la baisse de 2021 ? De même, le taux de l'impôt sur les sociétés sera-t-il ramené à 25 % en 2022 ?

**M. Claude Raynal, président.** – Je n’ai pas vu dans votre rapport de renforcement des mesures de soutien et de relance. Rien non plus sur les dépenses d’avenir – même le rapport Arthuis en prévoyait ! Vous faites l’hypothèse que la crise pourrait occasionner une perte durable de richesse de 60 milliards d’euros : cela ne justifierait-il pas davantage de mesures de relance ?

Vos prévisions sur la remontée des taux sont très pessimistes, ce qui a un effet sur les économies nécessaires. Je regrette aussi qu’avant de parler de diminution de la dépense publique, vous ne cherchiez pas à percevoir l’impôt déjà existant : est-il opportun de baisser les impôts de production de 10 milliards d’euros, alors que le PIB a décliné de 8,2 % cette année ?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Monsieur Rapin, nous avons veillé à la cohérence entre le programme de stabilité et le PNR, même si ce dernier sera plus précis sur les réformes que nous nous engageons à mettre en œuvre, afin d’obtenir sa validation auprès de nos partenaires européens et le déblocage de l’enveloppe de 40 milliards d’euros. Ces crédits sont intégrés dans la trajectoire financière du programme de stabilité : 17,3 milliards d’euros pour 2021, et 22,7 milliards d’euros en 2022. Notre objectif est de concentrer les dépenses du PNR et de notre plan de relance sur le début de la période.

**M. Jean-François Rapin.** – Les échéances de paiement seront donc respectées ?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Notre objectif est que les échéances soient respectées. Nous espérons que le processus d’adoption du plan de relance européen se poursuivra rapidement : la France a été le premier pays à l’adopter ; d’autres parlements doivent se prononcer prochainement ; et nous espérons que les blocages rencontrés dans certains pays, comme l’Allemagne, seront vite levés.

En ce qui concerne les indicateurs budgétaires européens, il semble difficile de continuer à les considérer comme pertinents dans une période où ils sont suspendus. L’objectif d’une dette publique limitée à 60 % du PIB semble quelque peu obsolète : aucun pays ne le respecte et les écarts entre États membres sont considérables. Mais la France ne considère pas ce débat comme prioritaire. La Commission aura l’occasion de faire des propositions pour revoir ces indicateurs et nous nous positionnerons en fonction de celles-ci. Pour ce qui concerne notre travail gouvernemental, nous entendons donner la priorité à la sortie de crise et à la relance.

Monsieur Delahaye, le système bancaire français a octroyé 135 milliards d’euros de prêts garantis par l’État (PGE), à hauteur de 90 %. Notre hypothèse sur le taux de sinistralité n’a pas changé : nous l’estimons à 5 %. La partie du programme de stabilité consacrée aux engagements contingents détaille les provisions passées en 2021 pour faire face aux défaillances des entreprises ayant souscrit des PGE : elles s’élèvent à 2,2 milliards d’euros en 2021. Je rappelle aussi que l’État avait déjà garanti, à des titres divers, avant même la crise, plus de 200 milliards d’euros de prêts.

En ce qui concerne la sincérité des lois de finances rectificatives, je rappelle que le Haut Conseil des finances publiques a chaque fois considéré nos hypothèses comme « réalistes », « cohérentes » et « prudentes ». En novembre, nous avons indiqué que nous nous basions, sur le plan budgétaire, sur l’hypothèse d’un confinement susceptible de durer en novembre et en décembre. Nous craignions une perte d’activité de 20 points par mois de confinement. Finalement, la perte d’activité a été limitée à 11 points en novembre – grâce au

maintien de l'ouverture des écoles, et à l'adaptation des entreprises – et à 7 ou 8 points en décembre, parce que le couvre-feu avait remplacé le confinement. Cet écart avec les prévisions explique grandement la sous-consommation des crédits liés aux mesures d'urgence. Le maintien de l'activité a aussi entraîné de meilleures recettes fiscales : la moindre dégradation du solde public en fin d'exercice pour un montant de 45 milliards d'euros s'explique, pour 29 milliards d'euros, par la non-consommation de mesures d'urgence en raison de maintien de l'activité à un niveau élevé, et, pour 7 milliards, par des recettes fiscales d'IS et de TVA plus dynamiques qu'escompté. Nous préférons avoir été trop prudents, en reportant en 2021 une trentaine de milliards d'euros non consommés en 2020, plutôt que d'avoir pris le risque de ne pas pouvoir répondre, faute de trésorerie, aux besoins de financement du fonds de solidarité et de l'activité partielle.

Madame Taillé-Polian, notre souhait de revenir à un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2027 n'est pas dû à un fétichisme à l'égard d'un indicateur européen ; simplement, ce niveau est celui qui permet, au vu des hypothèses d'inflation et de croissance, de faire baisser le poids de la dette par rapport au PIB. Par un hasard de l'histoire, c'était déjà la justification de ce seuil lorsque les traités européens ont été signés, mais le contexte économique était tout autre...

Le programme de stabilité n'a pas pour but de porter la programmation des investissements mais le passé doit nous instruire : il ne faut pas vouloir revenir à tout prix à l'équilibre trop rapidement pour ne pas étouffer la croissance. C'est pour cela que nous maintenons notre trajectoire de réduction des prélèvements obligatoires de 50 milliards d'euros à la fin du quinquennat, répartis à parts égales entre les ménages et les entreprises.

Monsieur Guené, je n'ai pas parlé des collectivités territoriales dans mon propos introductif lorsque j'ai abordé la question de déficit public. Le déficit de la sécurité sociale est passé de 6 milliards à 38,6 milliards d'euros, et celui de l'État de 93 à 178 milliards d'euros. Les collectivités locales ont vu leurs recettes de fonctionnement diminuer de 1,4 % et leurs dépenses augmenter de 0,2 %. Dans la mesure où elles avaient affiché un excédent de 1,2 milliard en 2019, le compte des collectivités territoriales n'est pas en déficit mais à l'équilibre.

Il me semble que le contrat de Cahors a fait ses preuves et constitue un bon outil de maîtrise de l'évolution des dépenses. Nous gagnerions à nous en inspirer à nouveau, en aménageant ses modalités, dans le cadre d'une nouvelle loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Le Gouvernement est attaché à une norme d'évolution de la dépense pluriannuelle globale, avec une déclinaison par secteur.

Monsieur Féraud, au cours des trois premières années du quinquennat, les engagements pris ont été tenus : les prélèvements obligatoires ont baissé, tout comme le poids de la dépense publique dans le PIB, tandis que le déficit restait inférieur à 3 % du PIB. On doit pouvoir le refaire, avec peut-être un effort plus important. En revanche, le recours au déficit structurel ne me paraît guère opérant dans la période que nous traversons. Il est d'ailleurs difficile à évaluer, comme en témoigne le traitement par la Commission européenne ou par l'Insee des dépenses d'urgence et de relance.

En ce qui concerne le poids de la fiscalité, nous ne partons pas du même niveau que les États-Unis : les prélèvements obligatoires s'élèvent outre-Atlantique à 25 % du PIB, contre plus de 45 % chez nous. Si des convergences ont lieu, tant mieux. Si l'administration

américaine entend lancer une initiative pour instaurer un taux d'impôt sur les sociétés minimal, nous la soutiendrons.

Monsieur Canevet, notre objectif pour 2021 et 2022 est la stabilité du schéma d'emplois : c'est un élément de souplesse, car notre programmation pluriannuelle initiale prévoyait un schéma d'emplois négatif. Notre attention à cette stabilité sera d'autant plus grande que nous avons connu en 2020 une augmentation du nombre d'emplois de l'État. C'est ainsi qu'avant même la crise sanitaire, nous avons décidé la création de 1 500 ETP pour le maintien des écoles en zone rurale, ou encore de 450 ETP dans le cadre du plan BTS. La crise sanitaire nous a en outre conduits à créer plus de 2 300 emplois à Pôle Emploi, quelques centaines à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes et 450 au ministère de la santé.

S'agissant des conseils départementaux, j'attends beaucoup des résultats des expérimentations de recentralisation du financement du revenu de solidarité active qui sont actuellement menées dans des départements aux caractéristiques différentes.

Monsieur Bascher, effectivement, nous n'avons pas intégré de chronique d'évolution du taux de chômage, compte tenu des incertitudes trop fortes qui pèsent en la matière. Les prestations chômage seront toutefois orientées à la hausse en 2021 et 2022, mais nous comptons sur une stabilisation au cours de l'année 2022, dès le retour à un niveau d'activité conforme à celui de 2019.

Toutes les hypothèses – et notamment les hypothèses d'inflation – que nous avons retenues sont conventionnelles : il s'agit de celles qui sont communément admises pour ce type d'exercice.

Madame Lavarde, les collectivités territoriales ne sont pas les seules à payer le coût de la crise. Elles constituent même le secteur de l'action publique le plus préservé des effets de la crise. La contractualisation de Cahors est une bonne méthode pour permettre l'augmentation des dépenses quand cela est nécessaire, tout en évitant les dérapages.

Je ne dispose pas de l'évaluation du coût pour l'État-employeur de l'autorisation spéciale d'absence (ASA) mais je vous le transmettrai si je l'obtiens.

Monsieur Delcros, nous allons renouveler la baisse des impôts de production en 2021 et 2022. Il s'agit toujours de la même baisse de 10 milliards d'euros au profit des entreprises, financée en 2020 dans le cadre du plan de relance. Notre trajectoire de réduction de l'impôt sur les sociétés reste inchangée.

S'agissant des questions de gouvernance, MM. les députés Saint-Martin et Woerth ont déposé une proposition de loi organique qui introduit une norme de croissance des dépenses publiques, qui renforce les prérogatives du Haut Conseil des finances publiques et qui confère plus de temps au Parlement sur les questions de dette. Cette piste pourrait constituer un bon levier, à condition qu'il soit le plus consensuel possible.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie. Nous déplorons la réception tardive des documents, mais cet échange fut fort utile. Le rapporteur général fera part aux membres de la commission des finances de son analyse du programme de stabilité pendant la suspension des travaux parlementaires et nous aurons un échange en commission sur ce sujet le mercredi 5 mai.

*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.*

**Jeudi 15 avril 2021**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 - Audition de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur le budget de l'État en 2020 (résultats et gestion), sur la certification des comptes de l'État – exercice 2020, et sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous entendons ce matin M. Pierre Moscovici, à la fois en tant que Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), pour nous présenter trois documents : le rapport sur le budget de l'État en 2020, l'acte de certification des comptes de l'État en 2020, et l'avis du HCFP sur le projet de loi de règlement 2020.

Ces trois documents portent sur un exercice exceptionnel à tous égards. Le rapport sur le budget de l'État analyse les recettes et les dépenses budgétaires de l'État, sans se limiter aux dépenses liées à la crise sanitaire ; le rapport sur la certification des comptes nous alerte sur la fiabilité des comptes de l'État ; l'avis du HCFP porte sur l'évolution du solde structurel des administrations publiques, qui s'est nettement amélioré en 2020 – ce qui est assez contre-intuitif...

Après l'audition du ministre chargé des comptes publics, Olivier Dussopt, en janvier et hier, cette audition s'inscrit dans le cadre de nos travaux sur le contrôle de l'exécution 2020, dans la perspective de l'examen du projet de loi de règlement. Nous nous réjouissons que les travaux de la Cour et ce projet de loi soient présentés cette année avec plus de deux semaines d'avance sur le calendrier de l'an dernier.

**M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques.** – Cette audition va me permettre de vous présenter trois travaux de la Cour des comptes qui visent à éclairer le Parlement : l'acte de certification des comptes de l'État, le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2020, et l'avis rendu hier par le HCFP sur le projet de loi de règlement.

Je suis accompagné de MM. Christian Charpy, président de la première chambre, Emmanuel Belluteau, président de section, Louis-Paul Pelé, conseiller maître et Éric Dubois, rapporteur général du HCFP.

Permettez-moi de dire quelques mots sur le contexte exceptionnel dans lequel ces travaux ont été réalisés. Leur calendrier de publication a été accéléré puisque l'acte de certification et le rapport sur le budget d'État vous sont remis deux semaines plus tôt que l'an dernier, un mois plus tôt qu'en 2019 et un mois et demi plus tôt qu'en 2017. La Cour a donc consenti d'importants efforts pour réduire ses délais de production tout en maintenant l'intégralité de ses contrôles grâce à la mise en œuvre de différentes mesures de simplification. La réduction des délais de production de nos rapports est au cœur de la réforme stratégique que je porte pour les juridictions financières. Ce changement de calendrier vous permet de consacrer plus de temps à l'évaluation des résultats.

Les documents que je vous présente aujourd'hui sont le fruit d'un travail accompli dans des conditions nettement plus difficiles en raison de la pandémie, pour nous comme pour les administrations. Les équipes de la Cour se sont attachées à étudier les effets de la crise, immédiats ou décalés, sur les recettes, les dépenses et le déficit de l'État, mais aussi sur sa situation patrimoniale ; celles du HCFP ont dû faire face à un niveau très élevé d'incertitude pour rédiger leur avis, dans des délais extraordinairement limités.

Depuis le premier exercice exécuté dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour en est à sa quinzième certification des comptes de l'État. La première certification, remise en 2007 sur l'exercice 2006, comportait treize réserves ; celle-ci n'en comporte que quatre, comme l'an dernier. Cette évolution témoigne des efforts consentis par l'administration pour améliorer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Plusieurs réserves sont levées par rapport aux exercices précédents, dont certaines figuraient dans l'acte de certification depuis l'origine. Quatre réserves substantielles et vingt-deux constats d'audit significatifs demeurent cependant.

La première réserve est systémique : elle concerne des limites au regard de nos vérifications qui tiennent, d'une part, aux conditions de tenue de la comptabilité générale dans Chorus et, d'autre part, à l'efficacité du contrôle interne. Les trois autres réserves concernent différentes anomalies significatives dans les comptes, qui portent respectivement sur les stocks militaires et les immobilisations, sur les participations financières de l'État et sur les charges de personnels et d'intervention ainsi que sur les produits régaliens.

La Cour fait ressortir trois principaux constats au 31 décembre 2020. Le premier a trait à la poursuite des efforts de fiabilisation des comptes, malgré la crise. Je salue à cet égard le travail partenarial très constructif qui s'est noué entre la Cour et la direction générale des finances publiques (DGFIP), notamment dans le cadre du plan d'action que nous avons signé en 2019. Ce travail a permis d'avancer le calendrier de mise à disposition des comptes sans incident sur leur fiabilité et d'anticiper la formalisation de notre opinion. Cette démarche de fiabilisation doit être encore poursuivie : des comptes fiables sont pour l'administration une source très précieuse d'informations, pour sa gestion courante et ses prévisions budgétaires.

Notre deuxième constat concerne les progrès qui restent à accomplir dans la démarche de maîtrise des risques. Certes, les dispositifs de contrôle interne de l'État continuent de se professionnaliser, mais nous constatons qu'ils n'ont pas encore atteint un niveau de maturité suffisant pour garantir la maîtrise des principaux risques susceptibles d'avoir une incidence sur ses comptes. Cette exigence est pourtant d'autant plus forte que le Gouvernement souhaite alléger ou supprimer de nouveaux contrôles *a priori* : une telle évolution n'est envisageable que si elle est précédée d'importants efforts pour analyser les risques auxquels est exposée la gestion publique et mettre en place les mécanismes pour les prévenir et les maîtriser.

Le troisième constat a trait à l'insuffisante utilisation de la comptabilité générale pour appréhender la situation des finances publiques. Dans les années qui viennent, l'État aura plus que jamais besoin de disposer d'une vision à moyen et long termes de ses engagements : l'analyse du solde budgétaire de l'État doit être complétée par celle de sa situation patrimoniale. La comptabilité budgétaire et la comptabilité générale ne s'opposent pas, elles sont complémentaires pour analyser la situation des finances de l'État. La Cour est prête à prendre toute sa part à ce chantier et va, pour la première fois, à titre expérimental, joindre au rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques qui vous sera remis en juin prochain une analyse financière de la situation de l'État, à partir de sa comptabilité générale.

Cette analyse pourra notamment alimenter le débat annuel sur la dette publique que nous appelons tous de nos vœux.

Notre rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2020 met en évidence l'impact massif de la crise, mais aussi des évolutions plus structurelles qui ne lui sont pas imputables. La crise sanitaire a eu une incidence majeure sur le budget de l'État. À partir du mois de mars, le Gouvernement a adopté un ensemble de mesures pour ralentir la diffusion de la pandémie, puis pour soutenir les entreprises et les ménages. Ces interventions de l'État ont été portées par quatre lois de finances rectificatives (LFR) qui ont modifié significativement la programmation budgétaire initiale. En partant de la dépense effective, la Cour a réalisé un travail très important pour chiffrer l'importance et l'incidence de la crise sur le budget de l'État. Cette dernière s'élèverait à 92,7 milliards d'euros, avec toutefois une inévitable marge d'incertitude. Plus de la moitié de ce coût résulte de dépenses supplémentaires liées à la crise, à hauteur de près de 50 milliards d'euros. La plupart d'entre elles, soit presque 42 milliards d'euros, ont été portées par une nouvelle mission budgétaire intitulée « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et qui rassemble quatre interventions de l'État : la prise en charge de l'activité partielle ; les aides du fonds de solidarité ; les prises de participations de l'État dans des entreprises en difficulté ; et la compensation à la sécurité sociale du dispositif d'exonération et d'aide au paiement des prélèvements sociaux. Les autres dépenses budgétaires imputables à la crise relèvent d'autres missions : « Solidarité », « Travail » ou « Économie ».

La crise a aussi pesé sur les recettes de l'État, en provoquant une baisse de quelque 32,3 milliards d'euros de recettes. L'effet est toutefois inégal selon les impôts : il est très marqué par exemple pour l'impôt sur les sociétés, dans une moindre mesure pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; en revanche, l'impôt sur le revenu a été assez peu affecté, tout comme les impôts assis sur le capital.

Conséquence logique de cet effet de ciseau entre dépenses et recettes, le solde budgétaire de l'État a connu une très forte dégradation : le déficit s'élève à 178 milliards d'euros fin 2020, en hausse de près de 85 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances, soit un quasi-doublement. La Cour relève que toutes les composantes du solde budgétaire contribuent à cet écart : le solde du budget général à hauteur de près de 80 milliards d'euros et celui des comptes spéciaux de plus de 5 milliards d'euros. Cette dégradation est bien plus significative qu'en 2009, après la crise financière de 2008 : à cette date, le déficit s'élevait à 138 milliards d'euros. Le niveau de déficit atteint est donc sans précédent.

La dette de l'État s'est par conséquent fortement accrue en 2020 et elle a franchi la barre symbolique des 2 000 milliards d'euros. L'encours de la dette de l'État a progressé de 63 % depuis 2010 et le besoin de financement de l'État a augmenté de 89 milliards d'euros par rapport à 2019, à près de 310 milliards d'euros.

Près de la moitié des dépenses – nettes des remboursements et dégrèvements – du budget général ont ainsi été financées en 2020 par l'endettement et non par des recettes publiques. Le besoin de refinancement de l'État au cours des dix prochaines années augmente de 180 milliards d'euros. L'État a toutefois bénéficié de la poursuite des baisses de taux d'intérêt et de l'inflation en 2020. Ces facteurs conjoncturels n'enlèvent toutefois rien à la vigilance que nous devons apporter à la question de soutenabilité de la dette publique.

La dégradation du solde budgétaire de l'État en 2020 est donc significative et a des conséquences directes sur son niveau d'endettement, déjà élevé. Elle est toutefois largement inférieure à ce qui était anticipé dans la quatrième loi de finances rectificative qui prévoyait un déficit de 223,3 milliards d'euros, donc supérieur de plus de 45 milliards d'euros à ce qui a finalement été constaté.

Cet écart entre la prévision et l'exécution résulte d'un volume très important de crédits qui n'ont pas été dépensés en fin d'année, à hauteur de 31,6 milliards d'euros, principalement ceux qui avaient été ouverts par la quatrième loi de finances rectificative, dont plus de 90 % concernent les crédits de la seule mission « Plan d'urgence » qui a bénéficié, sur l'ensemble de l'année, de 69,6 milliards d'euros.

Cette sous-consommation reflète un manque de réalisme des prévisions budgétaires : les montants de crédits ouverts dans la quatrième loi de finances rectificative ont dépassé les prévisions de dépenses qui pouvaient raisonnablement découler des informations disponibles en novembre. La prudence ne peut, à elle seule, justifier l'ampleur de cette budgétisation.

Les crédits non consommés ont donné lieu à des reports massifs de plus de 30 milliards d'euros sur l'exercice suivant, alors qu'ils s'élèvent en moyenne à 1,4 milliard d'euros sur les dix dernières années. La Cour considère que cela conduit à une certaine confusion des exercices et porte atteinte au principe de l'annualité budgétaire : il aurait été plus conforme aux règles posées par la LOLF d'ouvrir les crédits supplémentaires dans la loi de finances pour 2021. Notre rapport contient donc une recommandation visant à n'ouvrir en loi de finances que des crédits nécessaires à l'exercice en cours et à mieux se conformer à la règle de plafonnement des reports de crédits à 3 % des crédits ouverts, pour respecter la volonté du législateur organique.

Les prévisions de recettes fiscales n'ont pas non plus échappé à ces aléas. L'écart est particulièrement élevé – 29 milliards d'euros – entre l'exécution et la troisième loi de finances rectificative. Ces aléas dans les prévisions de recettes mettent clairement en évidence l'intérêt d'une expertise complémentaire à celles du Gouvernement pour examiner *ex ante* le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses publiques dans les projets de lois financières.

Nous avons donc ici une illustration très concrète de ce que l'extension du mandat du HCFP – que j'appelle de mes vœux depuis ma nomination – pourrait apporter à la décision publique : ce mandat pourrait être étendu à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et dépenses, comme le font nombre d'institutions budgétaires indépendantes en Europe. Il en va de la clarté du débat sur les finances publiques dans notre pays.

L'impact de la crise économique née de la pandémie a entraîné une très forte hausse des dépenses du budget de l'État : à périmètre constant, les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements du budget général ont augmenté de 15,5 % par rapport à 2019 pour atteindre un niveau inégalé de près de 390 milliards d'euros. Une partie de ces dépenses est imputable à la crise ; mais la crise n'explique pas tout, et les autres dépenses du budget général ont également nettement progressé en 2020, de 6,7 milliards d'euros, contre 1,5 milliard d'euros en 2018.

Le plafond de dépenses pilotables prévu par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a été dépassé de plus de 15 milliards d'euros, preuve supplémentaire de

la caducité de ce texte. Ce déplacement traduit une hausse structurelle de certaines dépenses, notamment de fonctionnement. Si cette dynamique se poursuivait, en tenant compte des dépenses de crise et des crédits reportés sur 2021, l'augmentation des dépenses du budget de l'État entre 2018 et 2021 pourrait s'établir à 90,5 milliards d'euros, soit une hausse de presque 30 %.

Il est à craindre que ce dynamisme ne produise un effet de cliquet, avec le maintien des dépenses de l'État à un niveau durablement plus élevé qu'avant la crise. Cette situation aurait des conséquences et des effets directs sur la trajectoire de solde et de dette publics présentée dans le programme de stabilité.

Comme l'an dernier, la Cour a étendu son avis à l'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques : les dépenses des deux budgets annexes et des 28 comptes spéciaux ont en effet représenté – hors double compte avec le budget général – 19,6 milliards d'euros en 2020. La Cour souligne le caractère très hétéroclite de l'ensemble formé par les budgets annexes et les comptes spéciaux et regrette le pilotage partiel de leurs dépenses. L'exécution 2020 prolonge les progrès qui ont été réalisés en 2019, puisque les deux tiers des dépenses sont compris dans la norme de dépenses de l'État et que les trois quarts d'entre elles sont couverts par l'objectif de dépenses totales de l'État. Par ailleurs, deux comptes d'affectation spéciale ont été supprimés et leurs moyens rebudgétisés par la loi de finances initiale pour 2020. Cependant, une part significative des dépenses des comptes spéciaux et des budgets annexes demeure en dehors de toute norme et les recommandations antérieures de la Cour pour rationaliser cet ensemble n'ont pas encore toutes été suivies d'effet. La revue du bien-fondé de chacun de ces dispositifs doit aujourd'hui être systématisée, pour améliorer la lisibilité des moyens budgétaires de l'État, faciliter leur pilotage et approfondir le contrôle parlementaire.

Notre rapport aborde aussi les dépenses fiscales, les taxes affectées et les fonds sans personnalité juridique. Il s'agit de sommes très significatives puisque les dépenses fiscales s'élèvent fin 2020 à 89,1 milliards d'euros et que l'État a affecté l'an dernier 40,3 milliards d'euros d'impôts et taxes à des opérateurs ou à d'autres organismes – hors collectivités territoriales et sécurité sociale – sans qu'une information suffisante ait été donnée au Parlement sur les actions que ces moyens viennent financer. Nous recommandons donc d'accélérer la mise en œuvre du programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales et de revoir le périmètre du plafonnement de ces dépenses en loi de programmation. La Cour regrette à nouveau que les fonds sans personnalité juridique ne fassent l'objet ni d'un suivi précis, ni d'une stratégie de remise en ordre, alors même qu'ils échappent à presque tout contrôle.

Au terme de son analyse sur l'exécution 2020 du budget de l'État, la Cour formule donc cinq recommandations.

Le HCFP vient de formuler son avis sur le projet de loi de règlement pour 2020. Les délais contraints dans lesquels nous avons travaillé limitent toutefois notre capacité d'analyse et d'expertise. En outre, le solde structurel sur lequel le HCFP était chargé de se prononcer est dépourvu de signification : d'une part, parce qu'il est calculé à partir de l'estimation du produit intérieur brut (PIB) potentiel de la loi de programmation des finances publiques de 2018 et que cette estimation a été rendue obsolète par la crise économique – nous avons besoin d'une nouvelle loi de programmation ! – et d'autre part, parce que le solde structurel repose sur les modalités de calcul des mesures exceptionnelles et temporaires retenues par le Gouvernement qui viennent brouiller la lecture de la décomposition du solde :

la totalité des mesures dites d'urgence et de soutien sont considérées comme des mesures appelées à ne pas se renouveler et ne comptent donc pas dans le calcul du solde structurel ; pourtant, la plupart d'entre elles se prolongent en 2021...

Par conséquent, en contradiction avec la très forte dégradation qui s'annonce persistante des finances publiques, le solde structurel présenté par le Gouvernement apparaît en nette amélioration en 2020 : après - 2,3 points en 2019, le solde structurel s'établirait à - 0,9 point en 2020. Le HCFP estime que, dans ces conditions, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction, alors que la crise sanitaire avait conduit le Conseil à estimer, dans son avis sur le premier projet de loi de finances rectificative, que les circonstances exceptionnelles étaient réunies. Ces mêmes conditions avaient conduit le Conseil de l'Union européenne à déclencher la clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance en mars dernier.

Enfin, à votre demande, notre avis sur le projet de loi de règlement comprend un encadré sur le coût net des six principales mesures d'urgence de soutien aux revenus. Celui-ci serait compris entre 67 et 82 % de leur montant brut, en raison d'un effet direct et indirect favorable sur les prélèvements obligatoires.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie.

Nous avons bien constaté, lors de l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative, que les demandes de crédits étaient très surévaluées. Le Gouvernement nous avait répondu à l'époque qu'il souhaitait disposer de marges de manœuvre. Quelle est la marge de manœuvre acceptable ? Mais nous étions inquiets à l'époque d'un éventuel confinement en décembre et dans l'attente d'un potentiel projet de loi de finances rectificative dès le mois de février 2021... Prudence ou sincérité budgétaire : c'est une véritable question.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je partage vos observations sur la surbudgétisation très importante de la quatrième loi de finances rectificative, que nous avons soulignée et regrettée. Certes, il était, pour partie, difficile à ce moment-là de bien connaître la situation sanitaire et les mesures accompagnatrices. Le Gouvernement nous annonce un projet de loi de finances rectificative en juin, mais j'aurais préféré qu'il le dépose dès maintenant pour des raisons de sincérité budgétaire. Les décrets d'avance, les reports de crédits, la valse des milliards jetés aux yeux de l'opinion font perdre leurs repères à tous.

Les ministres nous affirment que les reports de crédits ne sont décidés qu'en début d'année suivante. Mais j'ai constaté que trois arrêtés de reports, pour un montant cumulé de 14 milliards d'euros, ont été pris entre le 21 et le 24 décembre 2020, avant même la promulgation de la loi de finances pour 2021 ! Cela pose un vrai problème de sincérité. Une telle pratique a-t-elle déjà été constatée par le passé ?

La Cour des comptes a remis l'acte de certification des comptes de l'État. Il ressort du compte général de l'État que sa situation nette a été négative de 1 536 milliards d'euros en 2020, soit l'équivalent de cinq années de produits fiscaux : ce n'est pas rien ! En 2006, ce rapport était de deux années de produits fiscaux. La Cour certifie les comptes de l'État comme réguliers et sincères, mais formule des réserves portant, par exemple, sur la fiabilité des données relatives aux rémunérations de personnel dans de nombreux ministères, ainsi que sur les droits et obligations en matière fiscale. Ces réserves, qui renvoient aux insuffisances déjà constatées par la Cour dans la gestion des projets informatiques de l'État,

sont assez inquiétantes : avez-vous une estimation des montants financiers qui pourraient être en jeu ?

Pour la première fois, le Gouvernement a présenté le projet de loi de finances pour 2021 assorti d'une évaluation des dépenses environnementales, dite « budget vert ». Comptez-vous, dans le rapport que vous rendrez l'an prochain, commenter l'exécution « verte » du budget 2021 afin d'en apprécier l'exactitude et la sincérité ?

**M. Pierre Moscovici.** – La période est extraordinairement difficile et la Cour ne méconnaît pas les incertitudes politiques et les difficultés que peut connaître l'administration. Nous ne remettons pas en cause la nécessaire prudence : mieux vaut être prudent que trop audacieux en matière de finances publiques. Mais les montants sont excessifs.

Il était évident que tous les crédits ouverts en quatrième loi de finances rectificative ne pourraient pas être dépensés, notamment sur le fonds de solidarité. Au mieux, les dépenses liées au confinement de novembre pouvaient être consommées en décembre, ce qui représentait une dizaine de milliards d'euros... Cette excessive prudence a contribué à une forme de brouillage.

La question des reports de crédits est un point d'attention de la Cour, qui appelle à des dépenses réalistes. Une partie des reports a même eu lieu avant la fin de 2020 afin de financer le nouveau dispositif prévu en loi de finances pour 2021, ce qui participe de la confusion des exercices et remet en cause tant le principe d'annualité budgétaire – je manie le concept de sincérité budgétaire avec une très grande prudence, car il porte une part d'intentionnalité – que la portée de l'autorisation parlementaire.

Il aurait été plus conforme au principe d'annualité budgétaire de prévoir ces crédits en loi de finances pour 2021. Cela était possible, même tardivement, comme l'a montré l'adoption le 12 décembre 2020 d'un amendement gouvernemental qui ouvrait 5,6 milliards d'euros de crédits au profit du fonds de solidarité.

**M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes.** – Les reports de crédits ont traditionnellement lieu en janvier. Les reports de la fin 2020 ont probablement été anticipés pour des raisons de trésorerie. Je vous adresserai une réponse plus complète sur ce point.

**M. Pierre Moscovici.** – Sur les problèmes de certification, il y a des anomalies, mais aussi des incertitudes. Les anomalies sont le plus souvent chiffrables, mais il n'est pas possible de faire une estimation financière globale en raison des incertitudes. Cette année, celles-ci résultent de trois facteurs : un système d'information ancien, notamment pour gérer les recettes fiscales – beaucoup d'opérations sont encore faites manuellement ou transitent par de nombreux comptes intermédiaires – ; des dispositifs de maîtrise des risques qui progressent, mais pas assez rapidement ; des pièces justificatives parfois indisponibles, incomplètes ou imprécises – par exemple celles qui se rapportent aux participations financières de l'État. Nous avons également des difficultés à évaluer l'immobilier de l'État situé en France ; des travaux sont en cours avec la direction générale des finances publiques.

Le Gouvernement a publié en annexe au projet de loi de finances pour 2021 un rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État. La Cour a naturellement intégré cette nouvelle préoccupation dans ses travaux. Elle constate que, sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, 32 milliards sont au moins une fois favorables à un objectif

environnemental : c'est significatif. La Cour approfondira ses travaux sur cette question qui prendra une place croissante dans nos publications.

**M. Pascal Savoldelli.** – Votre travail est extrêmement important.

Sur la question du respect de l'annualité budgétaire et de la règle de plafonnement des reports des crédits, nous devons tous vous appuyer. Ce que vous nous avez dit sur le quatrième projet de loi de finances rectificative est affolant et je m'interroge sur ce qui relève de la pure communication politique. Avec 30,8 milliards d'euros, les reports de crédits atteignent des sommets inégalés depuis 1958. Les montants non dépensés représentent 36 fois le montant réellement alloué aux personnes précaires bénéficiaires des allocations sociales... On peut ensuite faire de grandes déclarations sur la pauvreté ! Vos travaux sont bien au coeur des préoccupations des Français. Il s'agit certes d'une situation exceptionnelle, mais nous devons obtenir des garanties démocratiques sur ces sujets.

Vous évoquez également la comptabilisation des remboursements et dégrèvements d'impôts, et vous avez raison. En tant que rapporteur spécial, je suis d'avis qu'il faut les comptabiliser. Quelque 11 milliards d'euros supplémentaires sont attendus, en provenance essentiellement des affaires contentieuses : sachons reconnaître le travail qui a été réalisé sur cette question.

**Mme Isabelle Briquet.** – Merci de cette présentation très complète.

Sur les sept recommandations que la Cour a formulées en 2019 sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État », six n'ont pas été mises en œuvre et une ne l'a été que partiellement. Certes, l'année 2020 a été particulière, mais quelle est la part des recommandations suivies par les administrations ? Quels sont les retours dont dispose la Cour de la part des administrations concernées ?

**M. Marc Laménie.** – Je vous remercie pour cette analyse étayée et complète.

Vous avez émis une réserve substantielle concernant les stocks militaires et les immobilisations. Pouvez-vous nous en dire plus ?

*Quid* de la situation patrimoniale de l'État ? Ce dernier utilise-t-il correctement son patrimoine ?

Nous connaissons l'importance des dépenses fiscales. Comment mieux les identifier ?

L'État est le premier financeur des collectivités territoriales : quelle est votre appréciation de l'évolution de leur autonomie financière dans le contexte notamment de la suppression de la taxe d'habitation ?

Je m'interroge également sur le prélèvement sur recettes – plus de 20 milliards d'euros – qui alimente le budget de l'Union européenne.

**M. Rémi Féraud.** – Votre rapport est très intéressant et nous sera extrêmement utile.

La situation est certes exceptionnelle, mais l'enchaînement entre la quatrième loi de finances rectificative et la loi de finances initiale pour 2021 nous interroge. Les

30 milliards d'euros de crédits non consommés, c'est dix fois l'extension des minima sociaux aux 18-25 ans et même cent fois le prolongement du dispositif exceptionnel d'hébergement d'urgence des sans-abri...

Comment les 6,7 milliards d'euros de dépenses supplémentaires hors covid – sur les budgets de l'écologie, de l'éducation nationale ou de la défense – s'articulent-ils avec l'engagement du Gouvernement de limiter l'évolution des dépenses publiques à 0,7 % ? Je ne vois pas le lien entre les annonces du Gouvernement et la politique réellement menée...

**M. Philippe Dallier.** – On parle beaucoup de ce déficit pour 2020, bien moindre que ce qui était attendu, et de la sous-exécution des crédits. Mais il y a des contre-exemples comme l'hébergement d'urgence, car tous les programmes n'ont pas été traités de la même manière. Avec la crise sanitaire, le Gouvernement a fait des efforts significatifs et ouvert des crédits pour créer des places et des centres covid. En dépit d'une marge de 30 milliards d'euros sur le budget général en fin d'année, certains grands organismes, tels que le Samu social de Paris et la Croix-Rouge, étaient encore au mois de mars 2021 en attente de crédits, qui auraient dû être payés à la fin de l'année de 2020. Il est incompréhensible qu'ils assurent la trésorerie de l'État, mais c'est assez classique. Enfin, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), que nous avons rencontrée, évoque la nécessité d'un rebasage, déjà réalisé voilà trois ans, de 600 millions d'euros sur l'hébergement d'urgence.

**Mme Christine Lavarde.** – Vous nous donnez un avis sur la certification des comptes de l'État. En quatorze ans, il reste toujours quatre réserves. Quel est votre regard sur le processus de certification des collectivités locales qui est mis en place sous l'égide de la Cour des comptes ? À partir du moment où elles entrent dans le processus, on leur demande un inventaire fiabilisé, un patrimoine connu et des comptes entièrement apurés. N'y aurait-il pas deux poids, deux mesures ? Ou bien l'État ne serait-il pas assez préparé aux nouvelles procédures comptables ?

**M. Éric Bocquet.** – Le débat est un peu surréaliste, mais cela résulte des circonstances inédites et dramatiques à bien des égards. Toutes les règles habituelles ont volé en éclat, à commencer par les 3 % de déficit et les 60 % d'endettement. J'ai le sentiment que l'on continue de raisonner comme s'il ne s'était rien passé, en mettant en avant la règle d'or, alors que le président Arthuis a rendu son rapport sur la dette et l'avenir des finances publiques avec une programmation sur cinq ans. Certes, la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques doivent se limiter à des recommandations, mais l'administration Biden a opté pour des mesures iconoclastes qui ne sont pas inintéressantes. J'invite mes collègues à réfléchir à tous ces aspects, et si j'entends bien que vous êtes soumis à une obligation de réserve en tant que Premier président de la Cour des comptes, peut-être l'ancien ministre de l'économie que vous êtes pourrait-il s'exprimer sur ce sujet.

**M. Philippe Dominati.** – Éric Bocquet m'a ôté la moitié des mots de la bouche. Nous traversons en effet une année exceptionnelle, même si nous sommes confrontés à une crise financière tous les dix ans, la dernière datant de 2010 et après laquelle de nouveaux mécanismes ont été mis en place. Ce matin, nous ne débattons pas du bilan du budget réel, puisqu'il a été fortement dénaturé par la mission « Plan de relance » qui a financé de nombreuses dépenses courantes, telles que l'achat des armes de la gendarmerie. Je m'attendais à ce que la Cour signale ces dysfonctionnements qui ont affecté l'ensemble des missions budgétaires sans qu'aucun bilan comptable et pédagogique ne soit dressé, à tel point que nos concitoyens peuvent avoir le sentiment que l'on peut s'affranchir de toutes les

barrières. La Cour des comptes ou le Haut Conseil a un rôle d'alerte à jouer. Sinon, des libertés seront prises jusqu'à l'élection présidentielle sur les normes adoptées il y a une dizaine d'années concernant la règle d'or, les 3 % de déficit et les objectifs à tenir.

**M. Pierre Moscovici.** – Monsieur le rapporteur général, l'effet cliquet est alimenté par des reports de crédits liés au plan d'urgence, mais aussi par les efforts supplémentaires pour faire face au rebond de la crise sanitaire au premier trimestre. Les dépenses importantes du plan de relance auront également des conséquences pour 2022 et 2023.

Monsieur Dominati, à la demande de la commission des finances du Sénat, nous publierons un rapport qui devrait être très intéressant sur le plan de relance, en application de l'article 58-2 de la LOLF. Je serai très heureux de vous le présenter le moment venu, et les délais seront tenus. Enfin, face au rythme élevé des dépenses ordinaires en 2019 et 2020, nous appelons à la maîtrise.

Je remercie tous les sénateurs pour la qualité de leurs travaux. Nous voulons contribuer au débat démocratique. Or en matière de gouvernance des finances publiques, des réformes, ou à tout le moins des rappels, gagneraient à être soutenus par la représentation nationale. Il y va de la qualité du contrôle parlementaire, des prévisions des finances publiques et de la bonne information du citoyen-contribuable, qui est souverain.

J'entends bien les arguments de MM. Bocquet et Dominati, et la Cour ne se dérobera pas à la réalité du contexte international. Mais nous sommes sollicités par le Gouvernement pour produire un audit complet sur les finances. Nous le présenterons le moment venu sans esquiver la nécessaire reformulation des règles européennes. Le contexte extraordinaire n'empêche pas que les règles qui président à l'élaboration des lois de finances soient respectées. Je n'y vois aucune contradiction. Certes le contexte exceptionnel peut remettre en cause certains critères tels le niveau de dette publique à 60 % du PIB que nous ne reverrons pas de sitôt...

Oui, la prudence est de mise pour l'annualité budgétaire. S'il y avait eu imprudence, nous l'aurions tous souligné. Mais eu égard à la politique d'affichage, il n'est pas inutile que la Cour fasse un rappel à l'ordre sur les principes budgétaires.

Concernant la comptabilisation des remboursements et dégrèvements des impôts locaux, nous affirmons depuis des années qu'il s'agit de vraies dépenses pour l'État. Nous ne visons que les impôts locaux et non les contentieux fiscaux de l'État, mais ces remboursements et dégrèvements ont beaucoup augmenté à cause de la suppression de la taxe d'habitation.

Je dresserai deux constats sur la réserve relative aux stocks militaires et aux immobilisations : d'une part, une insuffisance persistante dans l'inventaire des stocks, liée à de fortes disparités dans les méthodes et à des délais non tenus, et, d'autre part, des incertitudes très fortes sur la valorisation des équipements et le maintien en condition opérationnelle. L'administration a formulé des propositions, mais nous ne disposons pas de chiffres suffisamment fiables en la matière.

Le suivi des recommandations atteint les 70 %, ce qui n'est pas négligeable, même si nous souhaitons que les choses s'améliorent. Cette année, du fait de la crise, nous

n'avons pas estimé réaliste de procéder à ce suivi. Nous le reprendrons dans le rapport public annuel de 2022, avec un effet de rattrapage sur 2021.

Monsieur Féraud, sur les 6,7 milliards d'euros d'augmentation des dépenses courantes, la moitié correspond à la hausse de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et des crédits de défense, et l'autre à l'ensemble des autres missions. Je ne vous ai pas présenté ce matin l'avis du Haut Conseil sur le programme de stabilité, mais il sera intégré à notre présentation du mois de mai. À un moment, il faudra examiner les moyens de revenir à une trajectoire de dette soutenable et bien mesurer les résultats des différentes hypothèses envisageables. C'est pourquoi votre question s'adressait plus au Gouvernement qu'à la Cour.

La certification des comptes des collectivités locales fait l'objet d'une expérimentation à la demande du Parlement et seulement auprès des collectivités volontaires. Nous allons poursuivre nos travaux, sachant que notre rôle est d'aider à la certification des comptes, mais nous manquons de moyens pour le pilotage avec un effectif restreint. Les 25 collectivités volontaires ont, elles, significativement progressé, même si les systèmes d'information et les contrôles internes doivent être réexaminés.

S'agissant des réserves, vous avez souligné à juste titre qu'il en restait 4, mais il y en avait 13 au départ. Surtout, les constats d'audit ont diminué de 70 à 22. Il est normal que le rythme se ralentisse, mais ces réserves présentent une grande utilité. L'État devrait faire un usage plus étendu de cette comptabilité. Concernant la quatrième loi de finances rectificative, selon vous, nous aurions trop prévu et non trop dépensé. J'en prends bonne note, tout en rappelant que la Cour et le monde associatif se sont fortement mobilisés à ce sujet.

Messieurs Bocquet et Dominati, nous reviendrons sur les règles européennes, la gouvernance de nos finances publiques et les trajectoires souhaitables. La crise sanitaire et économique n'est pas finie, et les incertitudes sont encore très fortes. La Cour ne proposera pas d'interrompre prématurément et brutalement des mesures d'urgence, au risque de ralentir l'économie. Il faut attendre d'avoir retrouvé le taux de PIB de la fin de 2019, ce qui devrait se produire au cours de l'année 2022 en fonction des évolutions de la crise.

Il faut traiter de manière sérieuse les problèmes concernant la dette publique et ses conséquences pour la gestion des finances publiques. Une trentaine de personnes travaillent actuellement d'arrache-pied sur ce sujet mobilisateur. Nous avons à cœur de montrer que la Cour peut mener des travaux approfondis sur des sujets ambitieux en très peu de temps. Mesdames, messieurs les sénateurs, nous ferons tout pour ne pas vous décevoir.

**M. Claude Raynal, président.** – Monsieur le Premier président, c'est la troisième fois que vous venez devant notre commission depuis le début de la session parlementaire. Vos analyses sont toujours attendues, surtout en ces temps de crise. Nous vous reverrons dans le courant du mois de mai afin d'évoquer les résultats de la mission que vous a confié le Premier ministre sur la situation des finances publiques et les priorités de l'action publique pour l'après-crise, sujet sur lequel nous travaillons depuis plusieurs mois.

*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 diverses dispositions d'adaptation au droit de  
l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de  
l'économie et des finance - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur  
pour avis**

**M. Claude Raynal, président.** – Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances a été présenté hier en conseil des ministres. Ce texte a été renvoyé à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, mais comporte un volet financier, comme le titre du projet de loi l'indique, correspondant aux articles 33 à 42, dont l'examen devrait nous être délégué au fond. Il vous est donc proposé que la commission se saisisse pour avis et désigne un rapporteur.

*La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 535 (2020-2021) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, et désigne M. Hervé Maurey rapporteur pour avis.*

*La réunion est close à 10 h 20.*

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

**Mercredi 14 avril 2021**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**Désignation de rapporteurs**

*La commission désigne Mme Muriel Jourda rapporteur sur la proposition de loi n° 469 (2020-2021) renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention, présentée par M. François-Noël Buffet et plusieurs de ses collègues.*

*La commission désigne Mme Françoise Gatel et M. Mathieu Darnaud rapporteurs sur le projet de loi (2020-2021) relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, sous réserve de sa transmission.*

**Communications**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vous propose d'organiser un déplacement à Calais le 6 mai prochain sur la question de l'immigration clandestine. En effet, cinq ans après le démantèlement de la « jungle », la pression migratoire perdure, à laquelle s'ajoutent la situation sanitaire et le Brexit.

En raison des contraintes sanitaires, je propose qu'un seul représentant de chaque groupe puisse participer à ce déplacement, en souhaitant que nos rapporteurs budgétaires de la mission « Immigration, asile et intégration », Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère, y trouvent une place.

**Proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons maintenant les amendements de séance sur la proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – Je vous rappelle que la commission n'a pas établi de texte et que la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi déposée par le groupe RDSE. Comme je vous l'avais indiqué lors de l'examen du texte en commission, je vous propose de supprimer la plupart des dispositions prévues dans ce texte, car soit elles relèvent du domaine réglementaire, soit elles sont satisfaites dans la pratique. Par voie de conséquence, nombre des amendements déposés n'auront plus d'objet.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

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

*L'amendement de suppression n° 41 est adopté.*

**Article 2**

*L'amendement de suppression n° 42 est adopté.*

**Article 3**

*L'amendement de suppression n° 43 est adopté.*

**Article 4**

*L'amendement de suppression n° 44 est adopté.*

**Article 5**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 45 prévoit que le droit à l'erreur s'applique également lorsque celle-ci est commise par un tiers agissant dans l'intérêt ou pour le compte de la personne en cause.

*L'amendement n° 45 est adopté.*

**Article 6**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 46 procède à une harmonisation rédactionnelle et supprime la référence aux modalités de saisine alternative. Ce principe semble en voie d'être satisfait par le développement des Maisons France Services et la généralisation, dans la plupart des procédures, d'une voie de contact téléphonique.

*L'amendement n° 46 est adopté.*

**Article 7**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 47 vise à maintenir le montant de la sanction à 25 000 euros, car elle est déjà passée de 5 000 à 25 000 euros en 2018. En outre, l'article 7 tendrait désormais à sanctionner les manquements aux règles relatives à l'accessibilité numérique et non plus la seule absence de mention indiquant si ces règles sont respectées.

*L'amendement n° 47 est adopté.*

**Article 8**

*L'amendement de suppression n° 48 est adopté.*

**Article 9**

*L'amendement de suppression n° 49 est adopté.*

**Article 10**

*L'amendement de suppression n° 50 est adopté.*

**Article 11**

*L'amendement de suppression n° 51 est adopté.*

**Article 12**

*L'amendement de suppression n° 52 est adopté.*

**Article 13**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 53 vise à supprimer l'alinéa 2.

*L'amendement n° 53 est adopté.*

**Article 14**

*L'amendement de suppression n° 54 est adopté.*

**Article 15**

*L'amendement de suppression n° 55 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS**

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

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

**Article 5**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 29 tend à supprimer la condition selon laquelle le droit à l'erreur prévu par le code des relations entre le public et l'administration ne s'applique que si l'erreur est commise pour la première fois. Cette modification ne concerne pas la forme numérique de la démarche et l'amendement conduirait à ne plus sanctionner les erreurs répétées. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 29 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article additionnel après l'article 5**

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 6**

*La commission demande le retrait des amendements identiques n<sup>os</sup> 12, 19 rectifié bis et 26 et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 8 et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n<sup>o</sup> 30 en application de l'article 41 de la Constitution.*

**Article 8**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 13 et 20 rectifié *bis* ainsi que l'amendement n<sup>o</sup> 5 précisent le contenu des aides prévues à l'article 8 en y incluant des dispositions spécifiques pour l'achat ou la location de terminaux reconditionnés. Par cohérence avec l'amendement de suppression que nous avons adopté, mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 13, 20 rectifié bis et 5.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 9, de même qu'à l'amendement n<sup>o</sup> 32.*

**Article 9**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 14 et 21 rectifié bis.*

**Article 10**

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements identiques n<sup>os</sup> 15 et 22 rectifié bis en application de l'article 41 de la Constitution.*

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n<sup>o</sup> 33 en application de l'article 41 de la Constitution.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 10.*

**Article additionnel après l'article 10**

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 34 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 11**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 2 et 35, de même qu'aux amendements identiques n<sup>os</sup> 16 et 23 rectifié bis.*

**Article additionnel après l'article 11**

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 12**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.*

**Article additionnel après l'article 12**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 38 tend à introduire la lutte contre l'illectronisme dans le champ de la formation professionnelle mise en place par les régions, au même titre que l'illettrisme. La connaissance des outils numériques de base est certes devenue une clé indispensable pour accéder au marché de l'emploi. Même si cet amendement n'est pas un cavalier, j'ai toutefois quelques doutes sur la possibilité de prendre en compte cette nouvelle problématique dans le champ de la formation professionnelle, et les travaux que j'ai conduits ne me permettent pas de juger du bien-fondé de cet ajout. Aussi, je vous propose de nous demander l'avis du Gouvernement.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 38.*

**Article 13**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 6 ainsi que les amendements identiques n°s 17 et 24 rectifié *bis* visent à modifier l'alinéa 2 que j'ai souhaité supprimer. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6, de même qu'aux amendements n°s 17 et 24 rectifié bis.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.*

**Article additionnel après l'article 13**

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 39.*

**Article 14**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7, de même qu'aux amendements identiques n°s 18 et 25 rectifié bis.*

**Article additionnel après l'article 14**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – Je vous propose de déclarer l'amendement n° 27 irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

**M. Guy Benarroche.** – Pourquoi ?

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – Il n'entre pas dans le périmètre que nous avons défini la semaine dernière.

**M. Guy Benarroche.** – Pourtant, il prévoit la fourniture d'équipements informatiques et de télécommunications aux personnes qui en ont besoin. À ce titre, il a un lien au moins indirect avec le texte qui nous est proposé.

*L'amendement n° 27 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

*Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Rapport biennuel sur l'exclusion numérique et référentiel des compétences numériques</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	41	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Test d'évaluation des compétences numériques lors de la Journée défense et citoyenneté</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	42	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b> <b>Création d'un droit au guichet permettant aux usagers de réaliser physiquement leurs démarches administratives</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	43	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Choix des modalités de correspondance et de paiement</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	44	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Reconnaissance d'un droit à l'erreur numérique</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	45	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b> <b>Référentiel unique des sites internet publics</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	46	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Renforcement de l'accessibilité des services de communication au public en ligne aux personnes en situation de handicap</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	47	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 8</b> <b>Création d'une aide aux ménages pour financer l'acquisition ou la location d'équipements numériques et l'institution d'un fonds de lutte contre l'exclusion numérique</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	48	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b> <b>Financement du fonds de lutte contre l'exclusion numérique et révision de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique 2018-2022</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	49	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b> <b>Compétences de l'agence nationale de la cohésion des territoires</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	50	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Désignation d'un référent en charge de l'inclusion numérique au sein de chaque EPCI</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	51	<b>Adopté</b>
<b>Article 12</b> <b>Prise en compte de l'illectronisme parmi les priorités nationales</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	52	<b>Adopté</b>
<b>Article 13</b> <b>Formation continue des enseignants au numérique</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	53	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b> <b>Création d'un crédit d'impôt pour stimuler la formation aux outils numériques dans les petites et moyennes entreprises</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	54	<b>Adopté</b>
<b>Article 15</b> <b>Entrée en vigueur différée de la proposition de loi</b>		
<b>M. MOHAMED SOILIH</b>	55	<b>Adopté</b>

La commission a donné les avis suivants aux autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Rapport biennal sur l'exclusion numérique et référentiel des compétences numériques</b>		
M. CANEVET	3	Défavorable
<b>Article 5</b>		
<b>Reconnaissance d'un droit à l'erreur numérique</b>		
M. DURAIN	29	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 5</b>		
M. BONHOMME	1	Demande de retrait
<b>Article 6</b>		
<b>Référentiel unique des sites internet publics</b>		
Mme PRÉVILLE	12	Demande de retrait
M. MARCHAND	19 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. DOSSUS	26	Demande de retrait
M. MOUILLER	8 rect.	Demande de retrait
M. DURAIN	30	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution
<b>Article 8</b>		
<b>Création d'une aide aux ménages pour financer l'acquisition ou la location d'équipements numériques et l'institution d'un fonds de lutte contre l'exclusion numérique</b>		
Mme PRÉVILLE	13	Défavorable
M. MARCHAND	20 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GOLD	5	Défavorable
M. MOUILLER	9 rect.	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	32	Défavorable
<b>Article 9</b>		
<b>Financement du fonds de lutte contre l'exclusion numérique et révision de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique 2018-2022</b>		
Mme PRÉVILLE	14	Défavorable
M. MARCHAND	21 rect. <i>bis</i>	Défavorable
<b>Article 10</b>		
<b>Compétences de l'agence nationale de la cohésion des territoires</b>		
Mme PRÉVILLE	15	Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MARCHAND	22 rect. <i>bis</i>	<b>Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution</b>
Mme Martine FILLEUL	33	<b>Saisine du Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution</b>
M. MOUILLER	10 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 10</b>		
Mme Martine FILLEUL	34	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 11 Désignation d'un référent en charge de l'inclusion numérique au sein de chaque EPCI</b>		
M. BONHOMME	2	<b>Défavorable</b>
M. DURAIN	35	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	16	<b>Défavorable</b>
M. MARCHAND	23 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 11</b>		
M. BENARROCHE	4	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 12 Prise en compte de l'illectronisme parmi les priorités nationales</b>		
M. MOUILLER	11 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 12</b>		
Mme Martine FILLEUL	38	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 13 Formation continue des enseignants au numérique</b>		
M. GOLD	6	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	17	<b>Défavorable</b>
M. MARCHAND	24 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	40	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 13</b>		
Mme Martine FILLEUL	39	<b>Sagesse</b>
<b>Article 14 Création d'un crédit d'impôt pour stimuler la formation aux outils numériques dans les petites et moyennes entreprises</b>		
M. GOLD	7	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRÉVILLE	18	Défavorable
M. MARCHAND	25 rect. bis	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 14</b>		
M. BENARROCHE	27	Irrecevabilité au titre de l'article 45 de la Constitution

### **Proposition de loi visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste.

#### **EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR**

##### *Article unique*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement n° 4 précise que la déclaration d'état manifeste d'abandon ne peut être prononcée que pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) détenant une compétence habitat ou aménagement correspondant aux opérations justifiant l'expropriation.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

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

##### *Article unique*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement n° 2 rectifié *ter*, qui modifie les conditions d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), me semble irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

*L'amendement n° 2 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

*Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>		
M. BONHOMME	4	Adopté

*La commission a donné l'avis suivant à l'autre amendement de séance :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article unique</b>		
Mme VERMEILLET	2 rect. <i>ter</i>	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de Mmes Clara Gonzales et Laura Monnier, juristes de Greenpeace France et Marie-Anne Cohendet, présidente du conseil scientifique de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu 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 11 h 50.*



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

Mardi 13 avril 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### Examen des recommandations relatives à la réouverture des lieux culturels

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous nous retrouvons ce matin, après les différentes auditions, pour adopter nos recommandations relatives à la réouverture des lieux culturels. Nous n'avons pas pu, comme cela était prévu, auditionner la ministre de la culture, même si nous avons naturellement compris les raisons de son indisponibilité.

La question de la réouverture des lieux culturels est présente dans le débat public depuis un certain temps. Le Président de la République a fait des annonces en ce sens il y a une dizaine de jours. Pour notre part, nous avons largement consulté les acteurs du monde culturel, ainsi que des épidémiologistes et des virologues, afin d'établir les conditions et les délais de reprise des activités culturelles.

Le témoignage des établissements étrangers aura été un apport déterminant aux travaux de notre mission. Dans un certain nombre de pays européens, les activités culturelles ont repris de façon permanente ou intermittente, avec des protocoles sanitaires. Nous disposons désormais du recul nécessaire pour établir nos propres recommandations. Dans ces pays étrangers, grâce à l'établissement des protocoles, aucun *cluster* lié à des activités culturelles n'a jamais été identifié ; cela ne veut pas dire qu'il n'en existe pas, mais signifie que le risque est faible – plus faible que pour un certain nombre d'autres activités qui restent autorisées. Notre rapporteur, Roger Karoutchi, va présenter le résultat de notre travail, avant d'en livrer ensuite les conclusions à la presse.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur.** – Nous avons pu mesurer, lors des différentes tables rondes, à quel point les établissements culturels souffrent de la crise sanitaire. Je ne reviendrai pas sur le fait de savoir si ces activités sont essentielles ou pas ; elles sont essentielles, et même prioritaires, pour la vie sociale.

L'ensemble du secteur enregistre de lourdes pertes. Cela est particulièrement vrai pour les structures privées, mais les structures publiques ou subventionnées ne sont pas non plus épargnées, sachant l'importance prise par leurs ressources propres au cours des dernières années ; à cela s'ajoute pour elles le retrait d'un certain nombre de mécènes dans le contexte actuel, comme cela a été signalé dans plusieurs tables rondes.

Nous avons pu malheureusement constater que les assurances n'avaient pas joué leur rôle, poussant de nombreux festivals à annoncer, d'ores et déjà, l'annulation de leur édition 2021 dans un contexte de grande incertitude. Beaucoup d'établissements indiquent ne plus disposer d'aucune réserve de trésorerie dans la perspective de la reprise. Le financement de la création, dans les années à venir, pourrait s'en trouver considérablement affecté,

d'autant qu'une partie du soutien public aux secteurs de la musique et du cinéma est financée par le produit des taxes affectées prélevées sur les recettes de billetterie.

Pour autant, les exemples des établissements étrangers montrent que les établissements culturels en France ont, par comparaison, été plutôt correctement accompagnés par les pouvoirs publics, avec des prises en charge et des subventionnements beaucoup plus importants que chez la plupart de nos pays voisins. Je ne reviendrai donc pas sur les multiples dispositifs de soutien.

La fermeture des établissements culturels et l'interdiction des grands rassemblements ont néanmoins un coût économique et social élevé. Elles privent les Français des principales voies d'accès à la culture, malgré les efforts déployés par les acteurs culturels pour développer leurs offres numériques – faible compensation par rapport à l'activité « normale ».

Aujourd'hui, le sentiment prédominant des acteurs culturels est plutôt la crainte d'une perte des savoir-faire et d'une évolution des habitudes du public liée à la durée de leur fermeture. Aucun établissement, une fois rouvert, n'a la certitude de retrouver son public en nombre « normal ».

Le classement des activités culturelles parmi les « activités non essentielles » a, de surcroît, provoqué un malaise entre les acteurs de la culture et les pouvoirs publics.

Plusieurs pays voisins ont autorisé différents types d'établissements culturels à reprendre leurs activités. En France, il n'y a toujours aucune visibilité, ni sur les dates ni sur les conditions réelles de réouverture. Plusieurs dates ont été successivement évoquées depuis le mois de janvier. À ce jour, nous sommes encore dans le flou, même si le Président de la République a récemment évoqué la période de la mi-mai ; mais il n'a précisé ni le type d'établissements concerné ni les conditions dans lesquelles cette reprise pouvait être envisagée.

Cette absence de perspective soulève plusieurs interrogations. Elle s'avère, avant tout, incompatible avec les contraintes de la programmation et explique l'annulation de beaucoup de festivals. Ensuite, cette non-réouverture ne paraît pas fondée sur le plan sanitaire. Tous les experts consultés assurent que l'on pourrait, sous réserve de protocoles sévères, permettre à un certain nombre d'activités culturelles de se dérouler. Les études scientifiques publiées ces derniers mois démontrent que ces activités ne font pas courir de « sur-risques » ; le conseil scientifique en a lui-même fait état dans son avis du 11 mars dernier.

Comment, dès lors, comprendre ces blocages ? Deux hypothèses peuvent les expliquer : la première consiste à éviter le « *stop and go* » observé chez certains de nos pays voisins - en Italie et en Suisse notamment ; la seconde est de limiter les motifs de sortie des Français. Sur ce point, la ministre de la culture a fait part de son opposition à la réouverture des théâtres et des cinémas, non pas en raison de la difficulté à établir des protocoles sanitaires, mais pour la raison surprenante que l'ouverture de ces lieux constituerait un prétexte pour se retrouver en famille ou entre amis, avant ou après le spectacle ; dans ces conditions, toute vie sociale devrait être alors interrompue.

À mesure que la crise s'allonge, que les connaissances scientifiques s'enrichissent, que la fatigue pandémique s'installe, il devient naturellement de plus en plus difficile, pour les établissements culturels, d'accepter l'inacceptable. L'idéal serait qu'une

majorité de la population puisse être vaccinée, mais tel n'est pas encore le cas. Si le Gouvernement venait à faire évoluer sa stratégie vaccinale, en favorisant, par exemple, le public clé des jeunes adultes, cela pourrait accélérer la reprise des activités culturelles ; mais, encore une fois, nous n'en sommes pas là.

Maintenir les établissements culturels fermés au motif que leur fréquentation favoriserait, en amont ou en aval, des moments de convivialité apparaît comme une sanction injustifiée à l'égard du monde de la culture. Il faut faire confiance aux citoyens et appeler, comme dans tous les secteurs, à leur responsabilité.

Si l'accès à la culture revêt un caractère fondamental, il faut néanmoins veiller à ce que la fréquentation des lieux culturels ne constitue pas un facteur de contamination. La réouverture des établissements ne peut être envisagée que de manière progressive et strictement encadrée. Il nous paraît prématuré que la reprise concerne tous les secteurs en même temps.

La réouverture ne signifie pas la fin des aides et aura encore un coût, car l'activité ne reprendra que très progressivement. Il conviendra donc de réduire les aides « en sifflet » et non pas de manière brutale après les réouvertures.

Tout cela, malgré tout, me semble possible à mettre en œuvre. On ne peut pas dire, d'un côté, qu'il faut s'habituer à vivre avec le virus et, d'un autre côté, faire cesser la vie culturelle. Il s'agira, naturellement, de mettre en place des protocoles sanitaires et de maintenir les gestes barrières et le port du masque.

Les établissements culturels ont beaucoup travaillé, en partenariat avec des scientifiques et le Gouvernement, pour élaborer des protocoles sanitaires renforcés dans tous les domaines, de manière à limiter les risques d'infection. Le spectacle vivant et les cinémas se sont entendus avec le ministère de la culture pour une réouverture par paliers. Il s'agit maintenant de répondre à trois questions : quels types d'activités pourraient rouvrir ? À quelles conditions ? Avec quel niveau d'accompagnement ? La mission soumet plusieurs recommandations, en commençant par le calendrier de reprise.

Recommandation n° 1 : rouvrir, en premier, les musées et monuments, les cinémas et les salles de spectacle en format assis dès la levée des mesures de restrictions en vigueur. Ce sont des établissements où l'on peut plus facilement respecter les gestes barrières et la distanciation physique, conserver le masque et mettre en place des protocoles sanitaires.

Recommandation n° 2 : accélérer et amplifier les expérimentations cliniques dans différentes configurations concernant les concerts à jauge debout. Nous devons avancer sur les concerts-tests et les expérimentations pour répondre à ces questions simples : ce type de rassemblement entraîne-t-il des « sur-risques » ? Les organisateurs sont-ils capables, dans ces rassemblements, de garantir la distanciation physique et le port du masque ?

Les recommandations qui suivent portent sur les modalités de reprise.

Recommandation n° 3 : soumettre toute réouverture à l'autorisation du préfet, en concertation avec les collectivités territoriales concernées. Il s'agit d'un point de désaccord avec le Gouvernement qui, de son côté, préfère une ouverture uniforme pour les différents types d'activités. Je ne comprends pas bien ce point de vue du Gouvernement. Prenons l'exemple des théâtres. Il est plus facile de mettre en place une jauge réduite, avec des

cheminements balisés, dans les grandes salles que dans les petits théâtres. Le plus simple serait que les maires puissent se concerter avec le préfet, de manière à envisager des mesures au cas par cas.

Recommandation n° 4 : confier au préfet le soin d'autoriser les festivals au cas par cas en fonction du protocole sanitaire. Si nous ne laissons pas les préfets se mettre en accord avec les festivals, nous n'aurons quasiment aucun festival cet été. Les délais sont déjà très serrés en termes de contractualisation avec les artistes et les communes. Beaucoup de festivals sont déjà annulés et d'autres risquent de suivre.

Recommandation n° 5 : adapter les jauges par paliers successifs en fonction du volume, de la disposition et des conditions de ventilation des locaux. À l'ouverture, on peut ainsi fixer une jauge sévère, puis, si les conditions sanitaires s'améliorent dans le pays, l'assouplir progressivement.

Recommandation n° 6 : limiter l'accès des établissements culturels aux seules personnes ayant préalablement réservé leur billet. Cela suppose, pour l'accès aux musées et monuments, de systématiser la pratique des billets horodatés en veillant à restreindre le nombre de billets vendus pour un même horaire, tout en limitant la durée des créneaux. Cette solution paraît la plus simple à mettre en place, afin de respecter la jauge et d'éviter les files d'attente.

Recommandation n° 7 : aligner les règles concernant les espaces de restauration et de buvette. Tant que les restaurants et les bars ne sont pas autorisés à rouvrir, il n'y aura pas de consommation entraînant l'enlèvement du masque - pas de buvettes ni de vente de popcorn ou de glaces donc - dans les cinémas et les théâtres. Ensuite, une fois les bars et les restaurants rouverts, nous pourrions alléger les contraintes.

Recommandation n° 8 : demander aux établissements culturels de contrôler le respect des gestes barrières et de contribuer à la prise de conscience de leur public de l'importance de ces gestes et des risques qui peuvent exister lors de réunions privées. Ils sont prêts à informer et faire de la pédagogie - il n'y a aucun doute sur ce point.

Recommandation n° 9 : envisager d'imposer l'obligation d'un pass sanitaire, prenant la forme soit d'un certificat de vaccination, soit de la présentation du résultat négatif d'un test, au moins pour l'accès aux spectacles et festivals de grande jauge. Je pense, notamment, aux festivals rassemblant plus de 5 000 personnes ; l'idéal serait que les gens acceptent de faire un test PCR avant d'y accéder.

Lors de nos tables rondes, certains organisateurs de festivals ont refusé cette idée de demander un test à leur public. En cas de refus de leur part, cela deviendrait compliqué à gérer, car il faut bien prendre en compte l'inquiétude de ceux qui souhaitent venir et craignent d'être infectés. On demande donc aux organisateurs d'être raisonnables et d'accepter de demander soit un certificat vaccinal, soit un test PCR.

Cette solution ne garantit pas le « risque zéro » et suppose des engagements en matière de contrôle par les établissements. L'instauration du passeport vaccinal, en revanche, est à exclure pour le moment, tant que la majorité des citoyens, notamment les plus jeunes, ne sont pas en situation d'être vaccinés.

Les dernières recommandations concernent le soutien de l'État pour cette période de reprise.

Recommandation n° 10 : maintenir les aides financières et, après la reprise, les réduire « en sifflet », car, lorsqu'on impose à des théâtres ou des festivals des jauges réduites, la rentabilité et l'équilibre financier ne sont pas atteints.

Recommandation n° 11 : instaurer une garantie financière de l'État pour le redémarrage, en particulier pour les festivals. Je tiens beaucoup à cette recommandation qui nous aurait peut-être permis d'éviter certaines annulations actuelles. Un organisateur de festival ne peut pas se permettre de signer des contrats avec des artistes, des communes et des fournisseurs sans garantie financière. Actuellement, les organisateurs ont davantage intérêt à annuler l'événement qu'à prendre le risque de le maintenir. S'ils avaient obtenu la garantie de l'État, ils n'auraient pas annulé, et, si la situation sanitaire s'améliore d'ici à juillet, ils risquent de regretter leur décision. Cette garantie financière de l'État serait donc, dès maintenant, la bienvenue. Elle donnerait un peu d'air à des festivals qui n'ont pas encore été annulés.

Recommandation n° 12 : aider les établissements culturels à adapter leurs activités face à ce type de pandémies en créant un fonds pour, comme tous les experts l'ont demandé, équiper les salles en systèmes d'aération et de ventilation performants, et soutenir le développement des offres numériques. Au-delà de cet accompagnement financier, il reste la question du partage de la valeur avec les plateformes et de la juste rémunération des différents intervenants qui prennent part à une captation : artistes, producteurs, exploitants de salles, etc.

Il s'agit de la dernière recommandation de la mission d'information.

**M. Bernard Jomier, président.** – Une précision : la première recommandation prévoit un début de réouverture à la levée des actuelles mesures de confinement, c'est bien cela ?

**M. Roger Karoutchi, rapporteur.** – Logiquement, ce sera à la mi-mai.

**Mme Sylvie Robert.** – Ces recommandations sont à la fois cohérentes, attendues et structurantes pour l'avenir. Ce qui compte, ce n'est pas l'ouverture, demain, de ces établissements, mais leur pérennité après-demain. L'accompagnement de l'État, les garanties financières, la création d'un fonds seront des leviers importants pour l'ensemble du secteur.

La proposition la plus délicate - et, vraisemblablement, la plus discutée - concerne le pass sanitaire. Je souhaite obtenir quelques précisions sur le sujet. Ce pass sera-t-il obligatoire ? Et, si tel est le cas, qui décidera de cette obligation ? Ce pass ne concernera-t-il que les jauges debout ? Si la durée du festival excède cinq jours, de nouvelles conditions seront-elles nécessaires ? Prenons l'exemple du festival des Vieilles Charrues, qui a fait le choix, contrairement à d'autres festivals, de se tenir cette année et doit durer dix jours, avec une jauge de 5 000 personnes assises. Considérant sa durée, sa jauge, sa situation en plein air, comment s'organisera, pour un tel festival, la mise en place de ce pass sanitaire ? Qui prendra la décision ? Qui devra l'appliquer ? Quelle sera la responsabilité des organisateurs en cas de problème ?

**Mme Muriel Jourda.** – Ces propositions ont un immense mérite : la cohérence. Si l'on part du principe que nous devons continuer à vivre avec le virus, il ne faut pas oublier

le terme « vivre ». Or, si l'on veut vivre, il faut poser des conditions sanitaires ; tel est le sens de ces recommandations.

Vous avez écarté, à juste titre, le passeport vaccinal. La vitesse à laquelle on vaccine ne permet pas, en effet, d'imposer ce passeport. Par ailleurs, certaines personnes ne peuvent pas être vaccinées pour des raisons médicales, et l'on ne va pas leur interdire de sortir.

Le test PCR me paraît un outil relativement raisonnable afin d'éviter les contaminations.

**Mme Laurence Cohen.** – Cette synthèse reflète bien ce que nous avons entendu dans les auditions. Nous avons rencontré des responsables prêts à assumer leurs responsabilités sans mettre en danger la santé de nos concitoyens. Dès lors, je ne comprends pas du tout l'inertie du Gouvernement, d'autant que d'autres pays procèdent déjà à des expérimentations et des réouvertures.

Qu'en est-il des concert-test évoqué lors d'une audition ? Compte tenu du renforcement des mesures sanitaires, je doute fort qu'il ait eu lieu, mais je souhaite en avoir la confirmation.

Le pass sanitaire s'avère une bonne idée, car il n'est pas intrusif - contrairement au pass vaccinal, qui serait inacceptable pour les raisons déjà exposées -, tout en présentant le minimum de garanties afin de permettre à chacun de retrouver une vie sociale. J'insiste sur le fait que les conséquences psychologiques du confinement seront très importantes et toucheront l'ensemble des générations, toutes classes sociales confondues.

**M. Michel Laugier.** – Je souhaite que l'on revienne aux objectifs initiaux de cette mission et notamment à l'intérêt porté aux collectivités territoriales. L'aide à l'équipement des salles, prévue pour le privé, doit être également conçue pour le secteur public. Sans les collectivités territoriales, la culture en France serait moribonde. Si cela va sans dire, cela va encore mieux en le précisant...

**M. Sebastien Pla.** – Pour rebondir sur les propos de M. Laugier concernant les collectivités territoriales, je tiens à évoquer les fortes difficultés liées à la réouverture des sites touristiques et culturels, notamment des châteaux, abbayes et autres monuments historiques gérés en régie directe par les communes et ne bénéficiant d'aucune aide. Par exemple, les plus importants sites touristiques de ma région - l'Occitanie - se trouvent le plus souvent à l'extérieur, comme la Cité de Carcassonne, et cela induit un fort impact sur les finances des petites communes. Connaissant beaucoup de gestionnaires de festivals et de salles sur notre territoire, je souscris à toutes les propositions formulées, mais déplore que notre mission n'ait pas eu temps de traiter cette question du soutien et de la réouverture des sites culturels gérés par les collectivités territoriales.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur.** – Deux concerts-tests, l'un prévu fin mars, l'autre courant avril, ont été reportés. On nous indique maintenant qu'ils pourraient se tenir à la mi-mai, mais cette date est hypothétique. Il nous faudrait rapidement des retours scientifiques pour savoir si cette réouverture des lieux culturels est risquée.

J'en viens au pass sanitaire, dont nous avons beaucoup discuté. Le pass vaccinal est impossible à mettre en place, à moins que la majorité de la population ne soit vaccinée ; ce

serait une forme de ségrégation, qui ne serait de toute façon pas acceptée par les tribunaux. Comment imposer un pass vaccinal à ceux qui ne peuvent pas se faire vacciner ? Ce serait une double peine.

La situation est différente pour le pass sanitaire : soit vous êtes vacciné et vous êtes en mesure de présenter un certificat vaccinal, soit vous n'êtes pas vacciné, car vous faites partie d'une tranche d'âge ne pouvant encore y prétendre ou vous ne le souhaitez pas - ce qui est un droit ; dans ce second cas, vous devez présenter un test avant d'entrer dans une salle ou un festival. Naturellement, le pass sanitaire ne sera pas demandé à l'entrée d'un musée, d'un théâtre ou d'un cinéma. Si l'on décide de mettre en place des protocoles sanitaires sévères, avec des jauges réduites, une ventilation renforcée et des cheminements balisés dans ces lieux, c'est précisément pour ne pas multiplier les contrôles, sachant que les gestes barrières et le port du masque sont désormais acquis.

Monsieur Pla, les conditions de réouverture des châteaux et autres sites touristiques s'apparentent à celle des musées, avec les mêmes jauges et la même possibilité de cheminement à l'intérieur.

Pour un festival qui dure 24 ou 48 heures, le test PCR est suffisant. Mais que fait-on pour les festivals qui durent deux semaines ? Considère-t-on qu'un test initial vaut pour la durée du festival ? Ou faut-il refaire un test si la personne reste vraiment pendant les quinze jours ? Nous devons être très rigoureux sur ce point. L'idée est simple : l'accession à un festival doit être subordonnée à la présentation soit d'un certificat vaccinal, soit d'un test. Ensuite, les organisateurs de festivals, en liaison avec les préfetures, peuvent fixer des règles en fonction de la durée du festival, du nombre de représentations, etc. Au festival d'Avignon, qui dure trois semaines et s'accompagne d'un brassage important de population, si la personne reste sur place pendant toute la durée du festival, il serait logique que la présentation du résultat d'un nouveau test puisse lui être demandé.

**Mme Sylvie Robert.** – Est-ce valable également pour les jauges assises ?

**M. Roger Karoutchi, rapporteur.** – Pour les festivals et les jauges importantes, même 5 000 personnes assises, un pass sanitaire s'impose.

**Mme Sylvie Robert.** – Les jauges sont fixées, au maximum, à 1 000 personnes assises et 5 000 personnes debout.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur.** – Je connais bien le festival d'Avignon. Certes, les spectateurs peuvent être assis, mais la multiplication du nombre de spectacles et de contacts de rue complique la situation et justifie la présentation d'un pass.

**M. Bernard Jomier, président.** – L'accès aux spectacles et aux festivals de grandes jauges - comme le festival d'Avignon - est précisé dans le document. Comme l'a indiqué Roger Karoutchi, il s'agit de réfléchir à la durée de validité du test. Par ailleurs, la décision d'autorisation d'ouverture est renvoyée au préfet, en concertation avec la collectivité territoriale compétente.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur.** – Le ministère de la culture continue de parler d'une date uniforme par type d'activité ; cela est absurde quand on connaît la diversité des situations. Il vaut mieux que les collectivités, en liaison avec les préfetures et les organisateurs, mettent en place un protocole commun soumis à validation.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je vous propose maintenant d'autoriser la publication de ce premier rapport d'étape de notre mission.

*La mission autorise la publication du rapport.*

### **Communications diverses**

**M. Bernard Jomier, président.** – Le groupe d'amitié France-Allemagne convie les membres de la mission à une rencontre avec le secrétaire d'État aux affaires européennes du *Land* de Sarre, membre du Bundesrat, sur la crise sanitaire. Cette rencontre aura lieu demain, de quatorze heures à quinze heures, en salle Clemenceau.

Le marché d'étude sur les réponses juridiques et opérationnelles apportées à la crise sanitaire dans différents États est désormais finalisé. Lorsque nous disposerons des conclusions de cette étude, nous en débattons ensemble.

Par ailleurs, une deuxième commande est en cours auprès de l'ANRS | maladies infectieuses émergentes, visant à nous apporter des éléments de modélisation épidémiologique et de santé publique sur la possibilité de mettre en œuvre une stratégie d'élimination du virus - dite « zéro covid » - ou une stratégie de circulation minimale du virus, qui ne sont pas les stratégies actuellement appliquées dans notre pays.

Nos travaux vont se poursuivre au mois de mai au sujet de l'adaptation territoriale de la réponse à la crise sanitaire, sur laquelle travaille plus particulièrement Jean-Michel Arnaud. Plusieurs tables rondes se tiendront les jeudi 6 mai et 20 mai prochains. Par ailleurs, un questionnaire diffusé auprès des élus servira à nourrir notre travail ; il a été mis en ligne sur le site du Sénat aujourd'hui même.

J'invite les membres de la mission qui le souhaitent à assister à la conférence de presse qui va se tenir d'ici quelques minutes, au cours de laquelle Roger Karoutchi présentera nos recommandations.

*La réunion est close à 9 h 45.*

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

**Mardi 30 mars 2021**

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

**Les APL comme instrument de lutte contre la paupérisation - Audition de  
MM. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du  
ministère de la transition écologique et Pierre Madec, économiste à  
l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)**

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie d'avoir accepté cette invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face aux problèmes de paupérisation de précarisation d'une partie des Français. Nous nous intéressons particulièrement au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos citoyens, non seulement dans la crise actuelle qui révèle un certain nombre de situations, mais en aval, notamment depuis la dernière crise.

Je vous propose de commencer l'audition par un propos liminaire. Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges en commençant par une série de questions de notre rapporteur, Frédérique Puissat, et des sénateurs et sénatrices à distance. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui est retransmise en direct sur le site du Sénat et consultable en vidéo à la demande. Monsieur François Adam, je vous invite à prendre la parole.

**M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de la transition écologique.** – Merci Madame la Présidente. Je suis accompagné de plusieurs représentants de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) dont M. Emmanuel Rousseau, sous-directeur. Nous pourrions être amenés à nous relayer pour vous apporter toutes les informations nécessaires.

J'aborderai trois points. Tout d'abord, je livrerai des éléments sur notre analyse de l'impact des aides personnelles au logement sur les ménages les plus fragiles. Ensuite, j'apporterai des précisions sur les réformes menées par le Gouvernement depuis 2017. Enfin, je préciserai ce que nous pouvons dire des effets de la crise récente.

Tout d'abord, nous considérons que les aides personnelles au logement sont de vraies prestations sociales. Elles présentent la particularité d'être placées sous la responsabilité principale du ministère chargé du logement. Cela se fait en lien étroit avec le ministère des solidarités et de la santé.

Vous le savez, l'aide est distribuée par les caisses d'allocation familiale et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) comme les minima sociaux même si les APL ne sont pas des minima sociaux. C'est bien comme ça que nous les considérons. Dans toute l'activité de gestion et les différentes réformes, l'impact sur les personnes les plus fragiles est toujours au centre des réflexions et simulations que nous sommes amenés à faire dès qu'il y a débat.

En étudiant quelques données importantes, il faut souligner que les aides personnelles au logement sont très ciblées : 90 % des bénéficiaires font partie des trois premiers déciles de revenu. Ce sont des aides qui, en volume financier, sont parmi les plus importantes. En 2019, elles représentaient 16,6 milliards d'euros contre 11 milliards d'euros pour le revenu de solidarité active (RSA) et 10 milliards d'euros pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Elle représente une part importante des prestations sociales perçues par les plus pauvres et de leurs revenus.

Les aides au logement représentent environ 14 % des revenus des ménages les plus pauvres contre 13 % pour les minima sociaux. De fait, elles jouent un rôle important. Elles contribuent sensiblement à la maîtrise du taux de pauvreté. Elles réduisent de 2,2 points le taux de pauvreté. De même, elles ont un impact sur la solvabilisation des ménages qui les perçoivent. Ainsi, au regard du taux d'effort consacré aux dépenses de logement, l'impact moyen est supérieur à 50 %.

Les APL jouent un rôle particulièrement important dans l'effort de protection sociale, même s'il faut regarder l'impact de l'ensemble des aides. Les organismes expriment le fait que dans leurs contacts avec les allocataires, les questions liées aux aides au logement sont sensibles, et donnent lieu à de nombreux contacts physiques, par téléphone et par mail, notamment avec les caisses d'allocations familiales (CAF).

Je commenterai ensuite les réformes menées par le Gouvernement depuis 2017. Celles-ci ont donné lieu à de nombreux commentaires. Il est essentiel de souligner que du point de vue quantitatif, la principale réforme de 2017 à 2019 est la création de la réduction de loyer de solidarité. Cette réforme a permis de réduire les crédits budgétaires accordés par l'État aux APL en contrepartie d'une réduction imposée des loyers des bailleurs sociaux en direction des locataires de leur parc, sans impact sur le reste à vivre des allocataires. Cette réforme n'est pas neutre ; elle conduit à un prélèvement sur le secteur du logement social, qu'il convient d'étudier. Cette réforme n'a pas eu un impact négatif sur les allocataires des APL, ce qui mérite d'être souligné. Elle permet d'économiser 1,3 milliard d'euros par an par an depuis 2020 pour le budget de l'État.

La réduction de 5 euros a été longuement commentée. Les mesures de sous-indexation sont prévues durant deux ans. En dépit de ces réformes, le taux d'effort après APL observé chez les bénéficiaires de l'aide a légèrement diminué entre 2017 et 2019, ce qui conduit à relativiser leur impact.

Ensuite, nous sommes désormais dans une phase marquée par deux sujets importants, tout d'abord l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 des APL en temps réel, après une longue phase de préparation technique depuis 2018. Cette réforme est désormais en vigueur à l'exception d'une partie sur l'APL « accession à la propriété » qui n'entrera en vigueur qu'en mai 2021. Le second paramètre important sur lequel nous avons un recul partiel concerne l'impact de la crise sanitaire et des évolutions économiques depuis le premier trimestre 2020.

Ce point appelle notre attention à plusieurs titres. Le sujet soulève des questions financières quant au niveau des dépenses APL compte tenu de l'évolution du revenu des ménages. La situation globale des ménages les plus fragiles se pose aussi.

Nous avons observé en 2020 une hausse relativement limitée des dépenses d'APL à hauteur de moins de 400 millions d'euros liés à l'évolution des revenus des allocataires,

qu'il convient de rapprocher du total de 16 milliards d'euros. Nous avons constaté que le nombre de bénéficiaires des aides au logement à la fin de l'année 2020 était le plus élevé de la période de 2017 à 2020. Le nombre d'allocataires est toujours plus élevé en fin qu'en début d'année, mais ce nombre a été particulièrement élevé à la fin de l'année 2020 par rapport à 2017, 2018 et 2019.

Autre effet de la crise, le Fonds national des aides au logement (FNAL) qui alimente les APL est financé par des employeurs dont les versements ont été inférieurs aux prévisions. L'an dernier, cette situation a représenté un manque à gagner de 150 millions d'euros sur une recette totale de 2,6 milliards d'euros. Cette situation est liée à l'évolution de la conjoncture économique.

Enfin, il faut souligner que les aides exceptionnelles que le Gouvernement a mis en œuvre au printemps et à l'automne 2020 ne se sont pas présentées comme appuyées sur les APL, mais des aides exceptionnelles qui ont ciblé certains publics, dont les bénéficiaires des APL, et ceux qui avaient des enfants à leur charge. Ces mesures ont été prises pour aider les ménages les plus fragiles, sous le seuil de pauvreté.

**M. Pierre Madec, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).** – Je vous remercie pour votre invitation. Les revenus d'exclusion sont relativement bas. Pour une personne seule, les aides sont limitées à 1,1 SMIC. L'aide est très dégressive à partir de 0,5 SMIC. Chaque euro de revenu supplémentaire diminue le montant de l'APL. Les aides sont extrêmement bien ciblées sur les ménages les plus pauvres. La répartition des aides sociales en centile de niveau de vie permet de constater que les APL sont les aides les plus concentrées sur les centiles les plus bas. La grande majorité des 17 milliards d'euros versés au titre des APL est destinée aux ménages les plus pauvres. En tant de crise, les pouvoirs publics focalisent les aides sur ce public pour soutenir les plus pauvres.

Je ne reviens pas sur la question de l'impact des APL dans la lutte contre la pauvreté. J'ai les mêmes chiffres que la DHUP. Les APL réduisent très fortement le taux de pauvreté, mais ce n'est pas l'objectif initial. Leur objectif est la solvabilisation des ménages.

Un indicateur important est le taux d'effort des ménages, ou part de la dépense sur les revenus. Nous pouvons étudier le taux d'effort brut, le taux d'effort net et la différence entre les deux. L'objectif est de diminuer le taux d'effort des ménages. Le taux de pauvreté diminue de 2,4 points par l'aide au logement. Les minima sociaux réduisent la pauvreté de 2 points.

Les APL diminuent aussi l'intensité de la pauvreté, calculée en rapportant le niveau de vie moyen des ménages pauvres au seuil de pauvreté. Nous constatons que les APL sont l'aide sociale qui diminue le plus l'intensité de la pauvreté. Elle permet de sortir les ménages de la pauvreté et pour les ménages toujours pauvres, l'intensité de la pauvreté a été réduite. Il faut rappeler que ce n'est pas l'objectif initial de l'APL de lutter contre la pauvreté, alors que cet outil est très efficace.

Les 10 % des ménages les plus pauvres qui vivent dans le parc social ont un taux d'effort brut supérieur à 30 % avant versement des APL. Les loyers sont maîtrisés et encadrés, mais le poids du logement est très élevé. Les APL diminuent le taux d'effort à plus de 10 %. Le taux d'effort des personnes les plus pauvres qui vivent dans le parc privé est divisé par deux grâce aux APL, c'est-à-dire que la part de leur revenu consacrée au logement est divisée

par deux. Si l'objectif de l'APL consiste à solvabiliser les ménages en diminuant leur taux d'effort, cet outil fonctionne clairement.

Les effets des APL sont différents dans le parc social et le parc privé. Dans le parc social, l'APL permet d'inverser la logique qui laisse penser que plus on est pauvre, plus le taux d'effort est élevé. Cette logique s'inverse avec cet outil qui diminue le taux d'effort et met en place de la justice sociale, le taux d'effort des très pauvres étant plus faible que celui de ceux qui sont plus riches qu'eux.

Dans le parc privé, l'APL divise par deux le taux d'effort des 10 % les plus pauvres, mais ne parvient pas à inverser cette logique. Même après versement des APL, les 10 % les plus pauvres ont un taux d'effort supérieur aux 10 % plus riches qu'eux, lui-même supérieur aux 10 % un peu plus riches qu'eux. Le gel ou la désindexation des plafonds et la déconnexion entre l'évolution des loyers et des APL ont cassé cet outil qui ne permet plus d'inverser la logique.

En ce qui concerne l'effet inflationniste très souvent évoqué dans le débat, notamment durant l'été 2017 et la baisse de 5 euros, ce sujet est évoqué depuis plusieurs années. Les articles parus sur ce sujet se sont intéressés à une période d'entrée massive des gens dans les APL. Un grand nombre de personnes ont été solvabilisées. Les aides ont augmenté. L'offre de logement est inélastique. On solvabilise la demande en aidant les étudiants ou les ménages qui reçoivent moins d'aides, ce qui a un effet inflationniste. La littérature est parue sur ce sujet surtout dans les années 1990.

Cela fait longtemps que les APL n'ont pas augmenté massivement et qu'aucune nouvelle population n'y entre. D'une manière générale, la dépense publique est restée autour d'un point de PIB dans les APL. La dépense en logement a fortement augmenté depuis 20 ans alors que la dépense APL a été maintenue à 1 point de PIB, notamment par le gel des loyers de référence. Le loyer moyen a augmenté de 35 % depuis 2000 alors que celui qui sert à calculer l'APL a deux fois moins augmenté. Nous avons massivement désolvabilisé des ménages.

Les loyers ont-ils cessé d'augmenter ? Non. Aucune littérature n'évoque une baisse des loyers en diminuant les APL. Les Britanniques ont tenté de le faire. Ils sont revenus dessus, cette décision entraînant une augmentation très importante de la pauvreté. Nous avons cassé le système des APL. 90 % des locataires du parc privé ont un loyer supérieur au loyer qui sert à calculer leur APL. Pour eux, toute augmentation de loyer se traduit par une augmentation du taux d'effort. Les loyers continuent d'augmenter.

On répond à ceux qui demandent une revalorisation des APL qu'il y a un effet inflationniste. Par ailleurs, toute aide à un effet inflationniste dès lors que vous solvabilisez des personnes qui avant perception de l'aide sociale n'étaient pas solvables. Vous augmentez la demande et créez un effet inflationniste. Un doublement du RSA aurait aussi un tel effet.

Depuis 2012, un décret encadre les loyers. En cours de bail ou lors du renouvellement de la location, vous n'avez pas le droit d'augmenter le loyer comme vous le souhaitez et plus que l'indice de référence des loyers (IRL) sauf cas particuliers. L'IRL a augmenté de 0,2 % de la fin 2019 à la fin de l'année 2020. Une augmentation de l'APL sert directement la solvabilisation des ménages. Un encadrement des loyers en vigueur dans plus de 22 agglomérations depuis presque dix ans protège beaucoup de l'effet inflationniste. Aucune littérature n'affirme que la baisse des APL ne diminue les loyers. Le chef de l'État

demandait aux propriétaires de diminuer leur loyer de 5 euros, ce qui est la preuve que ce n'est pas automatique.

Une question a été posée sur l'impact de la baisse des APL de 5 euros sur le taux de pauvreté. Sur les 400 millions d'euros d'économies engendrées par la baisse de 5 euros, la moitié a été portée par les deux premiers déciles ou les 20 % de ménages les plus modestes, qui de fait perçoivent le plus les APL. Pour les 10 % de ménages les plus pauvres, cette baisse a réduit leur niveau de vie de 0,5 %.

Les APL représentent 16,9 milliards d'euros de dépenses publiques. A partir de 2017, des coupes massives ont eu lieu dans le budget des APL, inédites depuis 1984. Durant les années 90, les APL ont crû moins vite que le PIB. Il y a eu une légère remontée du fait de la crise économique de 2008, puis une très forte baisse des APL en points de PIB depuis 2017.

Certains prétendent que les économies budgétaires proviennent principalement de la réduction du loyer de solidarité, sans impact sur les locataires. Les locataires du parc social sont mieux solvabilisés par les APL. La part des aides dans les loyers payés par les locataires du parc social a diminué, ce qui justifie l'argument selon lequel la réforme a principalement concerné la réduction du loyer de solidarité (RLS).

Il n'existe pas d'étude à ma connaissance sur la « contemporanéisation » des ressources. Il est surprenant qu'aucune étude d'impact n'ait eu lieu sur une réforme censée réduire de 10 % le montant versé d'aides personnelles, correspondant aux économies attendues au début. Cette réforme a été retardée à plusieurs reprises. Il aurait fallu préciser les économies ou dépenses supplémentaires générées par ces mesures. Il serait intéressant d'indiquer qui est réellement impacté sachant que cette réforme était censée générer plus d'1 milliard d'euros d'économies.

Enfin, certains se demandent s'il faut intégrer l'APL au revenu universel d'activité. Je n'ai pas de point de vue sur ce sujet.

Il faut préciser si la mesure prise sur les APL est un objectif de lutte contre le non-recours. Si c'est le cas, il faut préciser ce qui est mis en œuvre pour lutter contre le non-recours et si on raisonne à budget constant. L'éradication du non-recours générera un certain nombre de perdants qu'il faut identifier. Où sont-ils ? Ils sont plutôt dans le haut de la distribution des aides sociales et les personnes qui perçoivent l'APL, mais rien n'est certain.

De nombreuses personnes prétendent que l'APL ne fonctionne plus, que le calcul d'aide est quasiment forfaitaire sans tenir compte de la dépense en logement. Ces personnes affirment que l'APL ne sert plus qu'à lutter contre la pauvreté et recommandent de la fusionner avec le revenu universel d'activité ou un revenu de base.

Je n'ai pas d'avis tranché. L'objectif initial des APL est de réduire le taux d'effort et non de lutter contre la pauvreté. Les différences de loyer sont très importantes entre les locataires du parc social et les locataires du parc privé. Il y a des différences de loyer très importantes au niveau territorial, entre Paris, Marseille, Bordeaux et les zones moins denses.

À Paris, des écarts de 30 à 40 % sont à constater entre les personnes présentes dans leur logement depuis plus de dix ans et ceux qui arrivent sur le marché. J'entends la proposition de création d'un forfait logement, puis de création de zones pour tenir compte des disparités. À l'intérieur des territoires, il y a des hétérogénéités très fortes. Il n'y a pas de

réponse simple. Les APL sont une aide sociale, et non un minimum social. Par ailleurs, quel rapport entre les APL et l'activité, faudrait-il cesser de verser l'APL aux personnes qui ne cherchent pas véritablement d'emploi ?

Enfin, pour finir par une touche d'optimisme, un petit exercice consiste à calculer le coût de l'éradication de la pauvreté monétaire en France. On regarde le nombre de ménages pauvres et ce qui les sépare du seuil de pauvreté. Le coût serait de 18 milliards d'euros pour éradiquer la pauvreté. C'est évidemment plus complexe. Il faut étudier les effets sur la distribution au-dessus du seuil de pauvreté, mais c'est un nombre intéressant. Chacun jugera ce chiffre comme il le souhaite et se demandera si nous en avons les moyens, mais ce chiffre doit être mis dans le débat pour que nous nous rendions compte de l'effort à produire.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Je vais synthétiser mon intervention en deux questions. La première question a été évoquée en parlant de la réforme des APL et la capacité à mesurer les politiques publiques. Les APL réduisent le taux de pauvreté de 2,2 points. Vous avez évoqué l'étude d'impact de l'assurance chômage qui a été établie une fois que l'assurance chômage a été réformée. Est-on outillé pour être en capacité de mesurer l'impact d'une réforme des APL dans tous les secteurs et tous les déciles des ménages, avec une différenciation entre secteur privé et public ? Qui peut le faire si nous n'avons pas cette information ?

Faut-il réformer les APL ? Au-delà de la mise en place d'un éventuel revenu universel d'activité (RUA), n'y a-t-il pas quelques leviers à étudier pour les APL ? Le non-recours au droit aux APL existe. Un chèque énergie est versé sans demande. Ne convient-il pas de s'intéresser à ce dispositif pour éviter le non-recours ?

En ce qui concerne les enjeux du retour à l'emploi, comment gérer la dégressivité des APL au regard des autres aides ?

Enfin, ne faudrait-il pas faire varier le montant des APL entre secteur privé et secteur public ? Nous avons vu la différence importante entre le reste à charge des familles du secteur privé par rapport au secteur public. La réforme des APL se situe-t-elle dans les APL ou ailleurs ? Qu'en est-il des enjeux d'accession à la propriété ? Il apparaît des difficultés à faire sortir un certain nombre de personnes des logements sociaux. L'accession à la propriété devient un palier trop difficile à franchir. Des outils peuvent-ils être développés hors APL pour éviter cette précarité et permettre d'enclencher ces mécanismes d'accession ?

**M. François Adam.** – En ce qui concerne les « outils », du point de vue technique, l'essentiel des évaluations pour les réformes des APL provient des services statistiques de la caisse d'allocations familiales, qui sont compétents sur l'ensemble des prestations sociales distribuées par la branche famille de la sécurité sociale. Une difficulté consiste à prévoir des évolutions individuelles qui dépendent des trajectoires personnelles, notamment de leur niveau de revenu.

Avec la réforme des APL en temps réel, les caisses d'allocations familiales disposent d'une base de référence glissante. Les douze derniers mois connus par ces caisses sont le m-2 jusqu'au m-14. La disponibilité de ces informations facilite les projections. Les incertitudes sont associées à des évaluations de politiques publiques liées à des scénarios macroéconomiques. Nous disposons de la capacité à chiffrer de manière sérieuse l'effet des mesures attendues sur les APL.

En ce qui concerne le non-recours aux prestations sociales, ce sujet est global. Il ne peut être abordé sous le seul angle des APL. Il faut se demander s'il faut évoluer de la demande de l'aide au versement automatique de l'aide par un organisme public. Le taux de non recours est difficile à calculer, mais il peut être assez important, et le versement automatique aurait un impact qu'il faut calculer.

En ce qui concerne la question de la dégressivité de l'impact des trajectoires personnelles sur le niveau de l'aide, les APL sont un mécanisme d'ajustement plus rapide aux évolutions, en l'occurrence tous les trois mois. C'est un principe important de cette réforme mise en œuvre en 2021. Ce principe semble satisfaisant et plus équitable que le fonctionnement antérieur.

En ce qui concerne les enjeux sectoriels, et le rôle différencié des APL entre parc social et parc privé, nous partageons les analyses sur l'effet différencié. Les loyers sont réglementés dans le parc social. Il est très rare que le loyer plafond dépasse le plafond des APL. En revanche, dans le parc privé, le choix n'a pas été fait au cours des 25 dernières années d'augmenter les loyers plafonds des APL. Ce choix ne semble pas être lié au débat sur l'effet inflationniste qui génère de nombreuses incertitudes. Il faut peut-être assumer le fait que, sur les APL, des mesures de régulation de la dépense ont été prises, avant et après 2017.

Cette approche ne doit pas être niée. Les mesures de régulation de la dépense doivent être associées à la réflexion sur l'ensemble des dépenses sociales.

La question de l'accession à la propriété est une thématique importante. Le prêt à taux zéro demeure. Il a été prolongé lors de la dernière loi de finances. Il évoluera avec un mécanisme d'appréciation contemporaine des ressources dans deux ans. Ce dispositif est important. En 2017, le choix a été fait de déconnecter les deux politiques en supprimant toute entrée dans le dispositif d'APL pour les accédants à la propriété. Il n'y a plus de nouveaux entrants dans l'APL-Accession.

Un des développements récents les plus intéressants concerne la dissociation de propriété avec le développement des offices fonciers solidaires et des baux réels solidaires qui constituent un axe extrêmement intéressant pour permettre aux ménages des catégories intermédiaires d'accéder à la propriété où le foncier a beaucoup augmenté. Ce n'est pas le sujet majeur aujourd'hui, mais il est important qu'il reste des outils d'action publique pour faciliter l'accession à la propriété.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Quel est votre point de vue sur le RUA ou regroupement des minima sociaux ?

**M. François Adam.** – Le projet de RUA a donné lieu à des travaux techniques importants. Une phase de concertation à la fin de l'année 2019 et au début de l'année 2020. Ces travaux ont été largement suspendus depuis le début de la crise sanitaire. Le Gouvernement n'a pas été amené à présenter précisément les conclusions des travaux techniques. L'hypothèse dominante consiste à intégrer les aides personnalisées au logement dans le périmètre du RUA, sans doute en ayant dans ce RUA une composante dédiée au logement qui pourrait tenir compte de la situation de l'allocataire au regard du logement : est-il locataire ? Quel est le niveau du loyer ?

Différents scénarios ont été explorés. Il n'y a pas eu de décision sur un scénario précis. Nous sommes très conscients des difficultés techniques. La question du tiers payant est

très importante, mais elle soulève de nombreuses questions techniques, informatiques. Nous nous situons en amont d'une proposition que le Gouvernement ferait sur un RUA complètement dimensionné.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie. Monsieur Madec, souhaitez-vous répondre également à ces interrogations ?

**M. Pierre Madec.** – Je tâcherai d'être complémentaire, peut-être en commençant par la fin, sur la question du RUA. Je ne ferai pas le faux naïf en prétendant que je ne sais ce qui se dit dans les débats ou discussions. Certains parlent d'un forfait logement qui tiendra compte du loyer, de la composition familiale et du revenu, ce qui ressemble beaucoup aux APL.

En réponse à vos questions, il faut réformer les APL. Un certain nombre de carences ont été constatées. 90 % des gens perçoivent une aide déconnectée du niveau de loyer. Le parc social présente moins de problème, mais 50 % des locataires du parc social ont un loyer supérieur au loyer APL, ce qui pose question. Il apparaît une nécessité de réforme. Une réforme socialement juste coûtera un peu d'argent en améliorant la solvabilisation des ménages, mais la suppression des aides pour les ménages proches du seuil de pauvreté augmentera le nombre de pauvres. L'aide apportée par l'APL est très bien ciblée. Il est très délicat de rogner sur le nombre de bénéficiaires.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, l'APL Accession a été supprimée étant donné que nul ne profite de ce dispositif, ce qui est exact. Les nouveaux entrants du dispositif ont quasiment disparu, ce qui doit nous conduire à nous interroger. En réalité, nous avons désolvabilisé les ménages dans l'APL Accession. Les nouveaux accédants étaient aidés à payer leur emprunt de même qu'ils étaient aidés à payer leur loyer. La continuité de l'accompagnement dans un parcours résidentiel est extrêmement intéressante.

Le problème est que les ménages éligibles à l'APL ne peuvent globalement plus accéder à la propriété en raison de l'évolution des prix immobiliers, malgré l'assouplissement des conditions de crédit, le prêt à taux zéro (PTZ), *etc.* Les ménages « APL » n'accèdent plus à la propriété et certains recommandent de supprimer le dispositif. Cette décision est problématique. Il y a un problème de mobilité résidentielle en France. Les gens ne bougent plus. Ce phénomène est en grande partie expliqué par le fait que les personnes du parc social n'accèdent plus à la propriété parce que les prix sont trop élevés et qu'ils se sont paupérisés.

La file d'attente de logement social est toujours aussi importante. On annonce des objectifs de construction de logements sociaux extrêmement élevés. Les ménages du parc social ne bougent plus. Le besoin en production neuve est extrêmement important. Il faut favoriser le parcours résidentiel des locataires du parc social sans quoi nous ne produirons plus que du logement social sans pour autant permettre à tous les pauvres d'avoir accès à un logement social. La question du parcours résidentiel et de la manière dont l'APL solvabilise les ménages est centrale.

En ce qui concerne l'évaluation, si on est capable de donner le montant d'aide de l'APL, la contemporanéisation des ressources devait aussi permettre de dire que tel ménage doit percevoir telle somme. Il n'y a pas de frein technologique qui explique l'absence d'évaluation de la réforme de la contemporanéisation.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Qu'en est-il du non-recours aux APL ?

**M. Pierre Madec.** – Le non-recours estimé aux APL est beaucoup plus faible que sur les autres types de prestations sociales, dont la prime d'activité ou le RSA. Le dispositif est soit mieux connu soit les personnes ont besoin d'être solvabilisées et recourent davantage aux APL. La question du non-recours consiste à s'inspirer dans un RUA de ce qui se passe dans les APL. Il ne faudrait pas qu'une réforme se traduise par une augmentation du non-recours.

Les débats sur le RUA ont été suspendus du fait de la crise sanitaire, ce qui est regrettable. La crise a montré qu'il y avait des « trous dans la raquette » de la protection sociale française : étudiants, contrats courts, *etc.* Il est dommage de suspendre les débats. On est obligé de verser des aides exceptionnelles. Il y a urgence à relancer les débats sur le revenu universel d'activité pour améliorer le système redistributif ou de protection sociale français.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie pour ces échanges. Cet échange sur l'impact des APL n'est pas neutre. Cet après-midi a apporté de nombreux éléments que nous allons étudier et regarder attentivement. Nous ne manquerons pas de vous demander des éléments complémentaires.

*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 20.*

**Mardi 6 avril 2021**

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 20.

Accès au droit, aux soins et aux prestations - Audition des administrations et organismes de sécurité sociale

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Bonjour à chacun et chacune, et à nos deux invités avec lesquels nous poursuivons nos travaux de cet après-midi sur la précarisation. Nous procéderons donc à l’audition de la Direction de la sécurité sociale et de plusieurs organismes de sécurité sociale sur l’accès aux droits, soins et prestations.

Nous avons le plaisir d’accueillir M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l’accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail à la direction de la sécurité sociale du ministère des solidarités et de la santé et Mme Fanny Richard, directrice de l’intervention sociale et de l’accès aux soins de la Caisse nationale d’assurance maladie (CNAM). Malheureusement, deux invités n’ont pu se joindre à nous cet après-midi : la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA). Nous organiserons donc avec chacun de ces deux organismes et notre rapporteur Frédérique Puissat, de nouveaux échanges ultérieurement, la CNAF versant un grand nombre de *minima* sociaux et la CCMSA étant à la pointe sur la question de l’accès aux droits dans le monde rural.

Je vous propose de démarrer cette audition par un propos liminaire de dix à quinze minutes chacun. Vous pourriez notamment nous préciser en quels termes se pose, pour votre administration ou votre organisme, la question de l’accès aux droits, et les actions concrètes que vous conduisez afin de minimiser le nonaccès. Nous ouvrirons ensuite une phase d’échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, et en continuant avec les questions des sénateurs et sénatrices membres de notre mission d’information.

Je 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 à la demande.

**Mme Fanny Richard, directrice de l’intervention sociale et de l’accès aux soins de la Caisse nationale d’assurance maladie (CNAM).** – Indépendamment de l’« effet crise », depuis 2016 la CNAM engage des travaux d’accompagnement et d’« aller vers » des publics fragiles. Nous avons totalement abandonné la logique originelle de guichet depuis la naissance de la sécurité sociale, au profit d’une logique d’accompagnement des publics jusqu’à la réalisation du soin. Ce dispositif est totalement intégré depuis la fin 2018 (après une phase d’expérimentation sur quelques caisses de 2016 à 2018), sur la base de travaux de diagnostics territoriaux que nous avons menés avec l’Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), travaillant lui-même en lien avec l’Inserm. Ces diagnostics qualitatifs, issus de questionnaires couvrant les territoires, ont permis de déterminer les profils de populations concernées et l’état des inégalités sociales et territoriales sur un territoire donné.

Sur cette base, nous avons mis en place les missions accompagnement santé dans chacune des caisses primaires, étant précisé toutefois que ce service n’est pas encore totalement installé en outre-mer. Cette installation est en cours. Des missions

accompagnement santé sont déployées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 en Martinique, Guadeloupe et à La Réunion. En Guyane et à Mayotte, nous y procéderons plutôt dans un deuxième temps, dans la mesure où le contexte très particulier de ces territoires nécessite une adaptation du processus.

Ce dispositif nous permet de tisser des relations partenariales étroites avec des associations au niveau local et les autres branches, en particulier la branche famille, ce qui favorise la détection de situations fragiles en matière de non-recours à des droits ou de difficultés d'accès, de renoncement aux soins, voire d'écart aux soins. Pour ce faire, nous avons une relation à la fois nationale et locale avec ces partenaires. Tous les trimestres, nous rencontrons environ soixante-dix associations de la solidarité et l'ensemble des coordonnateurs régionaux des permanences d'accès aux soins des hôpitaux. Grâce à ces rencontres, nous sommes en mesure d'échanger sur les problématiques, d'identifier les situations de blocage et surtout d'aménager nos processus en fonction des retours de nos partenaires. Puis, au niveau local, les conventionnements se mettent en place et facilitent les signalements vers les missions accompagnement santé.

Nous travaillons également beaucoup avec nos données et avec des requêtes que nous internalisons. Nous construisons un observatoire des fragilités, qui permettra de disposer de faisceaux d'indices suffisamment fins pour procéder de façon plus large à des opérations de « aller vers » en direction des publics « invisibles ».

La démarche est d'aborder ces sujets en fonction de typologies et de profils d'assurés, car nous n'accompagnerons pas de la même façon une personne jeune, une personne âgée isolée et dépendante, une personne en situation de handicap, voire un travailleur indépendant. Nous sommes en effet amenés à intégrer cette nouvelle culture propre aux publics indépendants, qui tendent à ne pas se soigner ou à le faire trop tard, car ils cherchent d'abord à sauver leur entreprise.

Nos premiers bilans réalisés sur le dispositif de mission accompagnement santé nous permettent de constater l'existence de segments populationnels, notamment un grand nombre de familles monoparentales composées de mères seules avec de jeunes enfants, placées dans une situation de grande difficulté et pour lesquelles les soins ne sont pas perçus comme une priorité. Nous avons également affaire à de nombreux demandeurs d'emploi. À ce titre, nous avons signé une convention-cadre avec Pôle emploi pour engager une collaboration étroite au niveau local, afin que les demandeurs d'emploi puissent accéder plus facilement à leurs droits et à leurs soins. En effet, nous partageons le constat selon lequel les demandeurs d'emploi qui ne se soignent pas, ne parvenaient pas accéder à un emploi.

L'ensemble de ces démarches nous a permis de disposer d'une ingénierie déjà en place au moment où la crise a frappé, et donc de détecter et d'accompagner des publics d'autant plus fragilisés par la crise, mais aussi d'expérimenter un certain nombre de requêtes, notamment en sortie de confinement. Il ressort d'une étude menée avec l'Odenore que 60 % des personnes, pendant cette période, n'avaient pas réalisé leurs soins, en particulier des personnes en arrêt maladie pour affection de longue durée (ALD) nécessitant des soins continus. Par conséquent, il a été nécessaire de mettre en place des requêtes sortantes pour appeler ces personnes et faire un point sur leur situation, et ce indépendamment des mesures de consultations en sortie de confinement que nous avons mises en place.

Pour faire le lien avec le dispositif relatif à la précarité, il s'avère que ces publics que nous accompagnons, se situent juste au-dessus des seuils de la complémentaire santé

solidaire (CSS). Mais un accident de la vie peut les mettre face à de grandes difficultés financières, de sorte que plus de 60 % des dossiers sont liés à un obstacle financier. Les 40 % restants relèvent de problématiques de lisibilité du parcours de santé, qui n'est pas toujours simple. Il existe des difficultés d'orientation, des difficultés pour trouver rapidement un médecin traitant ou un médecin spécialiste, en particulier dans les zones en sous-densité de population. Dans ces cas, nous nous appuyons beaucoup sur les centres de santé quand ils existent, mais également sur des dispositifs tels que les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) en cours de déploiement, et les assistants médicaux qui aident les médecins généralistes dans leur quotidien.

Nous constatons également qu'un tiers de ces personnes n'ont pas de complémentaire santé. *In fine* lorsqu'elles ont été accompagnées, il s'avère que 60 % d'entre elles étaient éligibles à la complémentaire santé solidaire. Nous sommes en train de former nos agents pour aider au choix de la complémentaire santé, c'est-à-dire aider les personnes à lire un contrat de complémentaire santé pour leur permettre de faire un choix adapté en à leurs besoins et ressources.

En ce qui concerne l'action sanitaire et sociale, le bilan 2020 nous a permis de constater que de nouveaux profils étaient demandeurs. 71 % de nos organismes ont constaté l'existence de ces nouveaux profils, sachant que pour l'action sanitaire et sociale nous avons un barème de ressources qui ne correspond pas totalement au seuil de pauvreté. Par conséquent, nous avons intégré la notion de « reste à vivre » à ce barème.

Parmi ces nouveaux profils, les plus cités sont les travailleurs indépendants – puisqu'ils sont nos assurés depuis février 2020 – mais également des personnes fragilisées par la crise sanitaire et des personnes en situation de détresse psychologique, un grand nombre d'étudiants (intégrés depuis la rentrée 2019 au régime général) et de familles monoparentales (plus de 15 % des cas remontés).

Plus globalement sur l'ensemble de ces mesures et dispositifs d'accompagnements, l'objectif est de mettre en place un maillage pour orienter – et non pas seulement détecter – un assuré au terme de son accompagnement pour réaliser son soin, vers nos partenaires pour ne pas le laisser seul face à ses difficultés. Dans le cadre de notre service social, nous avons en 2020 pu accompagner plus de 540 000 assurés, ce qui a conduit à plus d'un million d'entretiens sociaux. Dorénavant, les personnes passent par la mission accompagnement santé. En cas de situation sociale complexe dépassant la problématique de santé, les personnes sont orientées en niveau 2 vers nos assistantes sociales, dont le nombre dépasse 1 600 dans notre réseau, pour permettre un accompagnement de plus longue durée. Il faut préciser que nos assistantes travaillent elles-mêmes en réseau avec d'autres assistantes sociales, des collectivités territoriales et des hôpitaux.

**M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail à la Direction de la sécurité sociale du ministère des solidarités et de la santé.** – J'évoquerai dans mon propos liminaire trois axes.

Le premier axe concerne les enseignements à tirer de la crise actuelle, évidemment très partiels au vu du manque de recul. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère de la santé a documenté en juillet dernier que la crise avait été un révélateur des inégalités sociales face à la santé. En effet, 23 % des bénéficiaires de la CMU-C entre 45 et 65 ans avaient été pris en charge pour une pathologie considérée comme aggravante de la covid-19 en 2017, contre 16 % pour les

non-bénéficiaires de la CMU-C du même âge. Par conséquent, il existe des facteurs aggravants à l'occasion de la crise sanitaire actuelle, liés à la fragilité des ressources financières. De même, la prévalence de l'obésité est deux fois supérieure parmi les 20 % de foyers les plus modestes à ce qui est observé au sein des 20 % de foyers les plus aisés.

Par ailleurs durant la crise sanitaire, nous avons mis en œuvre une multiplicité de dispositifs dérogatoires aux conditions habituelles de prise en charge par l'assurance maladie, pour faire face aux situations nouvelles occasionnées par la crise. De ce fait, la modification du périmètre de l'assurance maladie a été manifeste. En premier lieu, la prise en charge des arrêts de travail dits « dérogatoires » a eu lieu dès le début de l'année 2020, y compris pour des motifs ne relevant pas d'arrêts maladie, tels que la garde d'enfant en cas de fermeture de l'école pour limitation de la propagation de la pandémie. Les dispositifs associés à ces cas dérogatoires ont été mis en œuvre à la fois par la sécurité sociale et par le complément employeur.

La réactivité a en outre été forte pendant la crise, pour protéger les personnes vulnérables ne pouvant pas travailler pendant la crise de la covid-19. De ce fait, les dispositifs d'arrêts dérogatoires ont été déployés pour élargir le périmètre couvert habituellement par la sécurité sociale. De même, le complément versé par l'employeur a été accessible sans tenir compte de l'habituelle condition d'ancienneté d'un an, de sorte que l'ensemble des salariés ont été pris en charge par les dispositifs dérogatoires, y compris les salariés considérés comme « cas contact ».

En outre, la prise en charge à 100 % a été étendue à certains dispositifs : téléconsultation, tests, vaccination, certaines consultations de prévention, notamment à la suite du premier confinement, pour les personnes considérées comme « à risque ».

Finalement en cette période de crise sanitaire, une très forte réactivité a été de mise ainsi qu'un fort élargissement du périmètre de la sécurité sociale, dans l'optique de restreindre les freins à l'accès aux soins essentiels.

Le deuxième axe porte sur l'état de nos travaux relatifs au non-recours. Je développerai quelques éléments sur l'action du réseau des caisses d'allocations familiales (CAF), ainsi que sur les actions de l'Assurance maladie à la suite de la réforme majeure que constitue la complémentaire santé solidaire (CSS). Nous n'avons pas encore suffisamment de recul sur le rythme de la montée en charge de ce dispositif, mais savons d'ores et déjà qu'il est source de grande simplification des démarches pour les personnes qui bénéficiaient précédemment de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé. Avant la réforme, ces personnes devaient choisir entre trois niveaux de couverture et de primes à acquitter. Désormais, la CSS facilite le choix d'une complémentaire santé.

Par ailleurs, le nouveau dispositif de la complémentaire santé solidaire a pour objectif de faciliter les démarches des demandeurs. En particulier partir de la mi-2021 et à compter de 2022 de façon totale, les démarches de déclarations de ressources annuelles seront grandement simplifiées. Aujourd'hui, les personnes se voient demander de déclarer leurs revenus salariaux ou leurs ressources tirées des prestations sociales. Or il s'agit de ressources dont nous pouvons avoir connaissance par ailleurs, puisque les déclarations de salaires des employeurs ainsi que les versements des organismes sociaux sont connus. C'est pourquoi le nombre d'informations que les demandeurs de la CSS auront à renseigner sera drastiquement réduit.

S'agissant de la branche famille, j'évoquerai deux dispositifs. Le premier est le « Rendez-vous des droits », qui concerne chaque année 300 000 allocataires des CAF. Mis en place en 2014, il a lieu soit à la demande de l'allocataire, soit dans le cadre d'un dossier individuel présenté par les partenaires des CAF, soit encore dans le cadre d'une demande de revenu de solidarité active (RSA). Il peut également s'agir de rendez-vous pris dans le cadre de parcours spécifiques, par exemple dans l'hypothèse d'une séparation ou d'un décès. L'idée est de procéder, lors d'un rendez-vous d'une vingtaine de minutes à une demi-heure, à une revue de la situation administrative de la personne, pour l'orienter vers des droits auxquels elle n'aurait pas eu accès jusqu'à présent alors même qu'elle était éligible. Les enquêtes réalisées auprès des personnes ayant bénéficié de ces rendez-vous, révèlent un réel impact sur la situation des personnes. En effet pour 50 % d'entre elles, les rendez-vous des droits ont permis d'ouvrir des droits nouveaux, soit 1,5 prestation en moyenne (RSA, allocations logement, CSS...). Il y a donc aussi des éléments de convergence entre les différents réseaux de sécurité sociale.

Le second dispositif est lié aux possibilités ouvertes et expérimentées prochainement, en vertu d'une disposition issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Ce texte réaffirme le principe de lutte contre le non-recours, pour toutes les caisses de sécurité sociale au-delà de leur mission traditionnelle de versement des prestations. Par ailleurs, le texte donne la possibilité, aux CAF notamment, d'exploiter des données d'autres organismes pour faire du *data mining* et cibler des situations de non-recours. Cette logique de *data mining* existe déjà au sein des CAF, mais seulement à partir des données qu'elles connaissent. L'objectif est désormais, dans le respect des dispositions du Règlement général sur la protection des données (RGPD), d'enrichir les données disponibles pour cibler les personnes non allocataires des CAF mais qui pourraient avoir droit à certaines prestations.

Le non-recours est bien documenté, en particulier par l'Odenore, adossé à l'université de Grenoble, qui a déjà été évoqué. Dans la mesure où un grand nombre de travaux ont déjà été menés pour expliquer le non-recours à l'ex-CMU-C ainsi que les grandes raisons d'un tel non-recours. Ces raisons tiennent notamment à l'absence de connaissance des dispositifs, à la priorisation d'autres besoins pour des raisons financières, et parfois au rejet des institutions. En outre, les travaux sont disponibles par dispositif. Par exemple sur l'aide médicale d'État (AME), un taux de 50 % de non-recours est constaté auprès des personnes potentiellement éligibles. Sur la CSS, les données ne sont pas encore parues, mais l'ex-CMU-C et l'ex-Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé faisaient l'objet d'un non-recours important. Par conséquent, il est vraisemblable que la réforme de la CSS, en simplifiant les démarches, ait un effet sur le non-recours. Nous devons ultérieurement mesurer ces éléments.

Le dernier axe que j'évoquerai brièvement est celui de la réforme du 100 % santé, qui part de constats préoccupants en termes de renoncement aux soins. Sur les trois secteurs concernés par la réforme, un taux de 17 % de renoncement aux soins dentaires (et de 20 % de foyers les plus modestes) était observé, de même qu'un taux de 10 % pour l'optique (17 % pour les 20 % de foyers les plus modestes) et un taux de non-équipement de deux tiers pour les audioprothèses, ce qui est très élevé. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le 100 % santé garantit de manière effective un reste à charge zéro sur des paniers de soins de qualité dans les trois secteurs précités, avec deux nouveautés au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Désormais, le reste à charge zéro est obtenu sur les audioprothèses avec une complémentaire santé responsable, ce qui constituait la dernière étape de l'abaissement du prix limite de vente de ces équipements. De

plus, le panier de soins dentaires s'est encore élargi au 1<sup>er</sup> janvier 2021, avec les prothèses amovibles.

S'il paraît encore prématuré de dresser un bilan de la montée en charge de la réforme du 100 % santé – d'autant que l'année 2020 a été perturbée – on constate déjà des taux d'équipements très élevés dans le secteur dentaire puisque 52 % des équipements dentaires en 2020 relevaient de l'offre 100 % santé. En matière d'audiologie et d'optique, les taux étaient supérieurs à 10 %, sachant que dans le secteur de l'audiologie, un effet d'attente s'est certainement produit à la fin 2020, jusqu'à la mise en place du vrai reste à charge zéro sur les audioprothèses.

Tels sont les éléments d'étape sur le 100 % santé, qui seront suivis avec une grande attention en 2021.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Merci pour ces propos liminaires. Madame Richard, vous avez évoqué votre action, déclinée de différentes façons avec notamment un observatoire sur le recours aux droits et les enjeux d'« aller vers ». Je parle peut-être à titre personnel, mais j'avoue qu'au niveau départemental je ne vois pas cette démarche d'« aller vers ». Pardonnez-moi d'être provocatrice, mais je constate plutôt des fermetures de centres, jusqu'alors décentralisés et désormais recentralisés au niveau des préfectures. L'action de l'« aller vers », qui paraît très intéressante quand vous l'énoncez, ne me semble pas suffisamment visible sur le terrain. Par conséquent, pouvez-vous préciser comment sont menées concrètement ces actions ? J'ai bien noté l'existence d'une porte d'entrée associative et d'un accès par les urgences, ainsi que d'une analyse sur les données en 2016. Avez-vous davantage de précisions à nous apporter sur ce sujet ?

J'aurai une autre question qui vous concerne tous les deux, mais plus généralement aussi les grandes administrations de l'État. Ne pensez-vous pas qu'une optimisation devrait être menée concernant les échanges de données entre organismes ? Nous avons tous connaissance de personnes en âge de la retraite, qui attendent parfois un an avant de percevoir leurs prestations. Ce retard incompréhensible les plonge parfois dans une situation de précarité et les empêche de se faire soigner. Ces personnes ont un sentiment d'injustice alors qu'elles ont cotisé toute leur vie, et qu'elles n'ont pas toujours d'argent de côté pour se permettre d'attendre le versement de leurs prestations. J'ai en tête de nombreuses situations qui plongent les gens dans la détresse, et pour lesquelles il n'y a pas d'autre explication que le manque de coordination entre services, aussi bien ceux de l'État que des collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale.

Enfin sur les enjeux liés à la crise sanitaire, vous avez évoqué, Madame Richard, un certain nombre de publics nouveaux alors même que dans notre pays, nous pouvons considérer avoir déployé des dispositifs très importants pour trouver solution à chaque situation. Par conséquent, comment expliquez-vous qu'en ce qui concerne la santé – à l'exception des indépendants qui n'avaient pas tous de complémentaire santé – de nombreuses personnes aient basculé dans la précarité du fait de la crise sanitaire ?

**Mme Fanny Richard.** – Sur le premier point concernant la visibilité du dispositif – qui est encore jeune puisqu'en 2016 il s'agissait encore d'une expérimentation – le déploiement total a eu lieu à la fin 2018, avec une année pleine en France hexagonale à partir de 2019. En 2016, nous avons privilégié, dans un premier temps, les détecteurs à l'accueil. Puis, à partir du déploiement, la stratégie partenariale a été renforcée. Au niveau associatif, il existe désormais une bonne connaissance (y compris au niveau local) de ce dispositif

d'accompagnement attentionné. Nous sommes actuellement en cours d'amélioration de sa connaissance auprès des professionnels de santé, en particulier les médecins généralistes. Bien entendu, 2020 n'a pas été l'année parfaite pour cette promotion, même si les médecins généralistes sont très demandeurs de ce type de service pour orienter les patients « perdus ». Nous avons organisé un colloque en 2019, où beaucoup d'entre eux avaient pris la parole. Comme ces médecins l'expliquent, les patients viennent se soigner, repartent avec une prescription mais se retrouvent un an plus tard au même point, avec des actes non réalisés. Dans cette situation, l'état de santé se dégrade, ce qui occasionne une perte de chance.

Néanmoins, la promotion auprès des médecins généralistes reste encore limitée aujourd'hui.

Concernant les collectivités territoriales et les autres branches, nous collaborons de plus en plus avec les CAF. Nous travaillons actuellement à l'acquisition des connaissances des prestations et des droits des uns et des autres, y compris des offres, pour détecter les sujets et éviter de balloter les personnes d'une caisse à une autre. Nous tentons donc de nous coordonner et d'être cohérents, ce qui correspond aussi au « Dites-le-nous une fois ». Depuis quelques années, nous avons conclu une convention avec les conseils départementaux dans le cadre de la politique d'aide sociale à l'enfance. Ce dispositif a été conforté dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour les jeunes « en sortie sèche » qui s'appêtent à avoir dix-huit ans, nous prolongeons leurs droits automatiquement jusqu'à leur dix-neuvième année, tandis que le conseil départemental nous éclaire sur la situation de ces jeunes. Par conséquent, nous faisons en sorte de les accompagner à leur dix-neuvième année, en lien avec la CAF, pour les aider dans la poursuite de leurs demandes de droits, dans l'apprentissage du système de santé et dans la connaissance des différentes aides de la branche famille. Nous abordons ces dispositifs par segments populationnels, statuts et problématiques car les démarches sont différentes en fonction des publics.

Je n'ai pas non plus évoqué l'action engagée sous l'impulsion de Marine Jeantet, depuis le 10 juillet 2020. Il s'agissait d'une action commune sur le terrain entre la CAF et la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) en équipes mobiles, auprès de l'ensemble des centres d'hébergement d'urgence et hôtels ayant hébergé des personnes sans domicile fixe pendant l'état d'urgence. Dans ce cadre, nous avons pu pratiquer l'« aller vers » présentiel dans une sorte d'opération « coup de poing », pendant trois semaines. L'Assurance maladie a ainsi pu ouvrir 6 000 actions d'ouvertures de droits ou de réalisations de soins. La CAF, pour sa part, a ouvert près de 3 000 dossiers de RSA.

Finalement dans une situation conjoncturelle donnée, nous sommes en capacité de co-construire, grâce à nos services qui sont désormais rodés et intégrés, un certain nombre d'actions. Nous avons de plus en plus de liens avec les collectivités territoriales sur ce sujet. Certes, vous avez plutôt le sentiment de fermetures, sur les territoires, de lieux d'accueil de proximité. Nous nous coordonnons beaucoup avec les structures France services. Celles-ci assurent l'accueil de proximité de niveau 1, tandis que nous gérons le niveau 2 d'ouverture de droits. Le dispositif a ainsi été conçu, pour permettre de retrouver un maillage de proximité et une réponse pour l'ensemble de nos concitoyens.

Concernant l'optimisation des échanges de données entre organismes, nous y travaillons actuellement dans le cadre de l'article 83 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Nous attendons la publication d'un décret en Conseil d'État listant un certain nombre de données croisées, à des fins d'ouvertures de droits. Nous préparons actuellement un travail interbranches – que nous soumettrons à la tutelle – avec la Caisse

nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), voire Pôle emploi afin de cartographier de façon large les différentes possibilités d'échanges de données susceptibles d'être intégrées dans le décret d'application.

Enfin sur les enjeux liés à la crise sanitaire, en dépit du dispositif de protection et des aides allouées par l'État, nous nous sommes trouvés face à des situations de santé compliquées. Un certain nombre de personnes âgées bénéficiant de l'ALD et de l'exonération du ticket modérateur, n'ont pas de complémentaire santé et se trouvent au-dessus du seuil pour bénéficier de la CSS. Nous avons notamment constaté que des hospitalisations pour cause de covid-19 occasionnaient néanmoins des factures très onéreuses en réanimation, dans la mesure où ces hospitalisations étaient sans lien avec la maladie pour laquelle ils sont indemnisés au titre de l'ALD. Ces situations peuvent donner lieu à des compensations financières dans le cadre de l'action sanitaire et sociale de l'Assurance maladie.

**M. Denis Le Bayon.** – En complément sur la question de l'optimisation des échanges, il convient de signaler plusieurs situations différentes. Dans certains cas, le droit à une prestation rend éligible à une autre prestation : c'est le cas de figure typique du RSA, qui rend éligible à la CSS. Pourtant, 20 % des bénéficiaires du RSA n'ont pas demandé à bénéficier de la CSS pour différentes raisons, qu'ils soient déjà couverts par ailleurs ou qu'ils ne comprennent pas le fonctionnement du système. Certaines personnes pensent que le fait d'être en ALD les couvre automatiquement, alors que la prise en charge du ticket modérateur n'intervient que pour les soins en lien avec l'affection. Par conséquent, il apparaît nécessaire d'améliorer l'information communiquée au demandeur de RSA, pour le conduire à émettre une demande de CSS.

Par ailleurs, il existe des situations où un élément précis peut donner un indice d'éligibilité à certaines prestations. Dans ces cas, les bénéficiaires d'une allocation donnée sont informés qu'ils sont potentiellement éligibles à une autre.

Enfin, je terminerai par toutes les possibilités de simplification des démarches des demandeurs, notamment de *minima* sociaux, au regard des déclarations de salaires des employeurs et des dispositifs en vigueur dans le cadre du prélèvement à la source. Nous constatons, s'agissant du RSA et de la prime d'activité, pour lesquels il est demandé chaque trimestre à l'allocataire de faire une déclaration de ressources, qu'il existe un nombre considérable d'erreurs dans ces déclarations. Par conséquent dans un cas sur quatre, ces erreurs donnent lieu à des trop-perçus dont la Caisse réclame restitution, mais aussi à une proportion considérable de compléments versés postérieurement (70 % pour les bénéficiaires du RSA et 60 % pour les bénéficiaires de la prime d'activité). C'est pourquoi dans les prochains mois, nous nous appuierons sur les déclarations de salaires des employeurs et les prestations versées par les organismes de protection sociale, pour pré-remplir les déclarations trimestrielles des allocataires du RSA et de la prime d'activité. De ce fait, les démarches seront simplifiées chaque trimestre et l'insécurité financière des bénéficiaires de prestations diminuera fortement.

Voici donc quelques exemples de pistes de travail en ce qui nous concerne.

Sur la crise sanitaire, Fanny Richard a exposé beaucoup de choses sur les apports de l'action sociale des caisses dans certaines situations d'hospitalisation pour covid-19. J'insiste une nouvelle fois sur l'extension très importante du périmètre de la sécurité sociale pendant la crise sanitaire. Nous ne nous serions pas doutés, en décembre 2019, que des

prestations sociales seraient versées à des personnes non malades, pour des motifs de garde d'enfant. En définitive, les organismes ont joué un rôle inattendu dans des délais extrêmement brefs, puisque des indemnisations ont été versées dès les premiers *clusters* en janvier 2020.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Je reviens sur les dossiers de retard d'accès aux prestations des personnes retraitées, qui durent parfois un an. Nous avons en effet constaté qu'il s'agissait d'un vrai enjeu pour des personnes d'un certain âge, et d'une source de fragilisation. Je rebondis aussi sur les enjeux de décentralisation et de maisons France services. Nous sommes d'accord pour constater que nous sommes passés du système des maisons des services au public (MSAP) à un système, avec les maisons France services, censé faciliter la tâche aux demandeurs grâce à la mise, en place en face de chaque correspondant France services, d'un interlocuteur dédié au sein des administrations. Force est pourtant de constater que ce système ne fonctionne pas bien dans les situations les plus délicates. Les personnes reçoivent la plupart du temps des réponses leur indiquant que leur dossier est en liste d'attente. Ne pourrions-nous pas, malgré tout, avec des relais locaux, recevoir les publics très fragiles proches de basculer dans la précarité et la pauvreté et leur donner accès aux organismes de façon privilégiée ? Nous ne parvenons pas à faire accélérer les processus dans les maisons France services. Je pense qu'il y a encore des choses à améliorer sur la longueur de l'accès aux droits et sur la capacité des agents sur le terrain à correspondre efficacement avec les interlocuteurs compétents pour résoudre les situations les plus délicates.

**M. Denis Le Bayon.** – Je partage bien évidemment le constat selon lequel l'un des motifs les plus prégnants du non-recours tient à la complexité administrative ressentie ou réelle, et à la longueur des délais de traitement. Il s'agit en effet de l'un des enjeux majeurs d'amélioration. Je ne pourrai pas vous répondre spécifiquement sur les délais d'accès aux prestations de retraite car je ne suis pas en charge de ce dossier. Néanmoins, le travail de récupération à la source des données des allocataires de RSA ou de prime d'activité pour leur éviter des démarches à remplir, participe d'une plus grande réactivité dans la liquidation des prestations. C'est en effet un enjeu majeur d'amélioration pour le service public de la sécurité sociale.

**Mme Fanny Richard.** – Il est vrai que les travaux que nous menons actuellement en interbranches avec la CNAV sont facilitants pour accompagner des jeunes retraités en difficulté. Nous tentons réellement de collaborer beaucoup plus étroitement entre nous, pour faire en sorte qu'à un moment de vie donné, nous puissions agir de concert. En particulier, nous effectuons des modélisations dans le cadre du parcours, pour nous coordonner. Avec Pôle emploi, nous menons un travail d'interconnexions à partir de cas pré-identifiés, tel que celui du demandeur d'emploi se retrouvant dans une sorte de « *no man's land* » au terme de son droit aux indemnités journalières.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Il est vrai que les personnes basculent souvent dans ces situations d'entre-deux. Il est ensuite très difficile de redresser ces situations, qui ne sont malheureusement pas isolées. Par conséquent, un travail de coordination doit être mené entre les différents services.

**Mme Fanny Richard.** – Concernant France services, qui est en pleine montée en charge, les structures ont à ce jour toutes été formées. Les structures agréées ont bénéficié d'une formation *ad hoc* par chacun des organismes, au-delà de la sécurité sociale. De plus au niveau local, les circuits se mettent en place actuellement. Certains peuvent encore être balbutiants, mais nous décomptons aujourd'hui 1 000 structures agréées. Pour celles qui étaient d'anciennes MSAP, la situation est plus facile car les échanges et la coordination

étaient préexistants. Les difficultés de coordination concernent donc davantage les nouveaux sites et les anciens points d'information médiation multiservices (PIMMS) devenus des structures France services. Dans ce cas, un outil est géré en *back office* par les caisses.

**M. Denis Le Bayon.** – Je souhaite insister à nouveau sur le sujet de l'approche par les parcours, qui est crucial. J'évoquerai à titre d'exemple le parcours « séparation », mis en place par les CAF à compter de juin 2021. Dans ces moments de fragilité personnelle, où la situation administrative est bouleversée, il y a un besoin d'accompagnement. En la matière, les CAF développeront une offre d'information globale à l'intention des personnes en situation de séparation, tant sur leurs éventuels nouveaux droits que sur des actions d'aide à la parentalité ou des actions de versement de la pension alimentaire.

L'approche par les parcours est sans doute l'une des plus fructueuses pour aller au-delà de la complexité des dispositifs et des intervenants. C'est pourquoi nous souhaitons la renforcer.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Ma dernière question porte sur les conséquences du « tout numérique » vers lequel nous nous orientons. L'illectronisme est-il selon vous un facteur de non-recours ?

**Mme Fanny Richard.** – L'Assurance maladie ne sera jamais en « tout numérique », et ce choix est totalement assumé par le directeur général. Nous n'inciterons donc jamais une personne non autonome sur le plan numérique à ouvrir un compte Ameli. Ces personnes peuvent se déplacer ou prendre des rendez-vous téléphoniques, qui sont très bien vus par les intéressés. Nous préférons vraiment que ces personnes continuent à avoir une relation directe avec nos agents d'accueil et nos canaux de contact. En effet dès qu'un compte Ameli est ouvert, la personne non autonome numériquement n'a plus aucun contact avec nous, en raison de la suppression de tout document papier. En définitive, nous souhaitons vraiment préserver un espace non numérique et concentrer nos dispositifs pour accompagner ces publics.

Par ailleurs, les personnes détectées comme autonomes mais non familiarisées avec les services administratifs en ligne, peuvent bénéficier d'ateliers collectifs communs avec les CAF pour apprendre à utiliser nos téléservices. Ces personnes sont orientées vers les médiateurs du numérique pour recevoir une formation au long cours. Dans ce cadre, les médiateurs du numérique bénéficient de subventions de la part de l'action sanitaire et sociale.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie de ces échanges quelque peu limités par le nombre de personnes. Merci de votre présence et bonne continuation.

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

*La réunion est close à 17 h 30.*

**Mercredi 13 avril 2021**

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Mesure de la pauvreté et lutte contre ce phénomène en outre-mer – Audition de MM. Aurélien Daubaire, directeur interrégional de l'Insee La Réunion-Mayotte, Charles Trottmann, directeur du département des trois Océans à l'Agence française de développement, et Mme Nathalie Anoumby, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités au conseil départemental de La Réunion (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.*

**Pauvreté en milieu rural – Audition de M. Jean-Paul Carteret, deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France, Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et M. Dominique Marmier, président de Familles Rurales Fédération Nationale (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 17 h 30.*

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

**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**

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Nous accueillons maintenant trois représentants de la Fédération pour la promotion de l'enseignement et de la formation agricoles publics (Aprefa) – ils interviendront par visioconférence en raison du contexte sanitaire – : M. Nicolas Bastié, président actuel de la Fédération et directeur de l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa) de Toulouse-Auzeville, M. Patrick Delage, directeur de l'Eplefpa de Laval, et Mme Frédérique Elbé, ancienne présidente de la Fédération et directrice de l'Eplefpa d'Avize. Je les remercie d'avoir accepté de participer à nos travaux.

Je vous rappelle que cette réunion est captée et diffusée en direct sur le site internet du Sénat, et qu'elle pourra ensuite être consultée en vidéo à la demande.

L'enseignement agricole est une chance pour de nombreux jeunes et un outil essentiel pour l'avenir de nos filières agricoles et alimentaires. C'est un atout indispensable, d'une part, pour relever le défi du renouvellement des générations dans l'agriculture française et répondre aux défis de demain, et d'autre part, pour remplir l'une des missions principales de l'enseignement agricole : l'animation et le développement des territoires ruraux.

Au cours de nos travaux, nous souhaitons analyser comment l'enseignement agricole, technique et supérieur, devrait répondre aux besoins des filières agricoles et alimentaires en vue de la production, mais aussi de la transformation et de la commercialisation. Nous voulons évaluer la capacité de l'enseignement agricole à remplir cette mission, notamment au regard des contraintes qui pèsent sur lui, dont la plus forte est probablement de nature budgétaire. Notre rapporteure, Nathalie Delattre, avait tiré la sonnette d'alarme lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

Au sein de l'enseignement agricole, l'enseignement public joue un rôle important, puisqu'il accueille 39,5 % des élèves, 60 % des étudiants et 70 % des apprentis.

Nous attendons également des éléments d'information sur le fonctionnement des 174 établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa). Ces structures regroupent plusieurs entités, telles que les lycées d'enseignement général, technologique et professionnel, les centres de formation d'apprentis (CFA), les centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA), des exploitations

agricoles et des ateliers technologiques à vocation pédagogique, ainsi que, le cas échéant, des centres équestres.

Je suggère que vous nous présentiez votre vision des enjeux, à partir du questionnaire que vous avez reçu, durant dix à quinze minutes.

**M. Nicolas Bastié, président de la Fédération pour la promotion de l'enseignement et de la formation agricoles publics (Aprefa).** – Merci pour votre invitation. Nous allons d'abord vous présenter l'enseignement public agricole, avant d'évoquer notre association, puis les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole. Enfin, nous exposerons les différents enjeux pour l'ensemble de la filière et pour le monde rural.

La situation n'est pas simple : notre territoire compte 164 établissements publics répartis dans l'ensemble des départements de métropole et d'outre-mer, dont le maillage répond à des impératifs de cohérence, 60 000 élèves, 20 000 étudiants, 30 000 apprentis et 11 millions d'heures-stagiaires. Ceux-ci sont formés au sein de 216 lycées, 94 centres de formation d'apprentis, 154 centres de formation agricole continue pour adultes, 11 établissements d'enseignement supérieur, 192 exploitations agricoles et 19 000 hectares cultivés, dont une forte proportion en agriculture biologique.

L'enseignement agricole public est spécifique en ce sens qu'il doit remplir cinq missions qui lui ont été confiées par le législateur.

La première mission est la formation générale, technologique et professionnelle, initiale et continue. Elle est dispensée dans des lycées, des CFA et des CFPPA, tandis que l'enseignement privé est plus présent dans les niveaux 4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>, ainsi que pour la préparation aux bacs professionnels.

La deuxième mission est l'animation des différents territoires. Cette mission est symbolisée par la composition des conseils d'administration, présidés par des personnalités extérieures représentant souvent le conseil régional ou la chambre d'agriculture, ce qui donne un accès au monde professionnel et au conseil régional qui finance les locaux et les personnels. On y retrouve, entre autres, l'ensemble des collectivités territoriales – les régions, les départements et les communes –, la direction départementale des territoires (DDT), la direction académique des services de l'éducation nationale (Dasen), les centres d'information et d'orientation (CIO), la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf). Les conseils d'administration permettent ainsi de mettre autour de la table les professionnels, les collectivités et l'administration, pour évoquer la dynamique des territoires et la production.

La troisième mission est l'insertion, scolaire, sociale et professionnelle. Grâce à l'« ascenseur » de l'enseignement agricole, nombre de jeunes ont pu obtenir un BTS, intégrer une école d'ingénieur ou encore pour certains devenir enseignant ou inspecteur. L'insertion sociale est également très importante : elle passe par les bourses et un taux élevé de réussite aux examens. Enfin, l'insertion professionnelle est essentielle pour répondre aux besoins des territoires.

La quatrième mission, qui correspond à une spécificité forte de l'enseignement public agricole, est le développement de l'expérimentation et de l'innovation, notamment à

travers les exploitations agricoles. On peut ainsi réunir des professionnels, des chercheurs de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), des enseignants du supérieur et des étudiants de l'enseignement technique autour de projets d'avenir pour l'exploitation agricole. Ces projets doivent aller dans le sens des orientations du ministère de l'agriculture, autour de l'agro-écologie et de la sortie du glyphosate, et répondre aux exigences de viabilité économique des exploitations. L'équilibre est parfois difficile à trouver entre les trois objectifs fixés – à savoir être exemplaires sur le plan environnemental, être des outils au service de la pédagogie et des territoires, et ne pas être « hors sol » – mais nous y parvenons presque toujours.

Enfin, la cinquième mission, qui n'est pas à nos yeux une mission annexe, est la coopération internationale. Proportionnellement, l'enseignement agricole envoie beaucoup de lycéens et d'étudiants à l'étranger, notamment grâce aux crédits du programme Erasmus+. Ce bon résultat tient à la culture de l'enseignement agricole et à la capacité à se fédérer et à monter des projets.

L'enseignement agricole accueille donc des publics variés et a un lien particulier au territoire. Jean-Michel Blanquer a souhaité la création de campus au sein de l'Éducation nationale. Son idée rejoignait, me semble-t-il, ce qu'est un établissement public d'enseignement agricole aujourd'hui : ils sont pratiquement tous dotés d'un internat en vue de la formation et de l'éducation des jeunes vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Ils favorisent l'éducation socio-culturelle, ce qui est une spécificité, au travers de face-à-face avec les élèves, de la découverte du monde associatif, de la mise en place de projets et d'animations en dehors du temps de classe. Ces enseignements confortent la grande maîtrise de l'expression orale des apprenants, qui se traduisent dans leurs parcours, notamment par leur implication dans la sphère électorale. Pour appliquer la devise « Un esprit sain dans un corps sain », tous les établissements proposent de nombreuses activités sportives et développent la culture sportive. L'insertion professionnelle et sociale n'est pas en reste, puisque des classes préparatoires ont été créées à l'issue des BTS en vue de l'intégration dans des écoles d'ingénieurs agronomes ou des écoles vétérinaires, avec des résultats satisfaisants. Cette passerelle favorise la diversité des parcours. Les établissements agricoles publics présentent le mérite d'être à taille humaine et de compter en moyenne 300 élèves, une centaine d'apprentis et 80 000 heures-stagiaires. Les équipes ont à cœur de défendre et d'assurer le bon fonctionnement de leur établissement et elles peuvent s'enorgueillir d'un bon taux de réussite aux examens.

Nous avons la volonté d'aller de l'avant s'agissant de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles – je reprends les termes de M. le président –, et ce afin de couvrir tous les champs de l'exploitation.

J'en viens à l'Aprefa, qui est une association. La moitié des établissements y sont adhérents, pour une cotisation variant de 200 à 400 euros en fonction de la taille de l'établissement. Les ressources de l'association sont donc limitées et ne permettent pas le déploiement d'une communication à l'échelle nationale, ni même régionale, ce qui est une faiblesse pour l'enseignement agricole public, alors que les autres composantes de l'enseignement agricole parviennent à dégager des moyens pour mener des opérations de communication spécifiques. Si le ministère de l'agriculture souhaite communiquer sur l'ensemble des familles de l'enseignement agricole, ce qui est légitime, la seule visibilité dont nous bénéficions résulte de notre présence au Salon de l'agriculture et lors de réunions auxquelles nous sommes convoqués. Nous souffrons par ailleurs d'une faiblesse d'organisation, due à la difficulté d'associer du bénévolat à des missions de direction d'établissement.

S'agissant des aspects budgétaires, le lycée ne représente en moyenne que 25 % du budget d'un Eplefpa. Sur les 250 personnes qui travaillent dans ma structure, à Toulouse, 150 sont financées sur budget. Nous devons tous les mois dégager 300 000 euros pour rémunérer ces personnels.

L'offre de formation initiale dans l'enseignement agricole public évolue peu. Les nouvelles formations s'adressent pour l'essentiel aux adultes et aux apprentis. Il s'agit de formations qui, depuis la réforme de la formation professionnelle, sont ouvertes à la concurrence. Nous avons ainsi un volet de notre d'activité qui s'insère dans un marché privé concurrentiel, tout en continuant à être soumis aux règles du secteur public. Nous n'avons ainsi pas pu prétendre au chômage partiel mis en place lors de la crise de la covid-19, contrairement aux autres composantes de l'enseignement agricole, ce qui nous a fortement pénalisés sur le plan financier. En tant que directeurs d'établissement, nous avons ainsi la double mission de faire vivre nos structures, mais aussi de préserver les emplois sur les territoires et de répondre à leurs besoins.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Nos collègues connaissent très bien l'enseignement agricole, sa structure, ainsi que les différents types d'établissements et de formations. En conséquence, je vous saurai gré d'axer plus particulièrement vos propos sur les difficultés que vous rencontrez, sur vos orientations, sur les adaptations ou les solutions que vous proposez face aux attentes de la société et du monde agricole.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Les problèmes financiers de l'enseignement agricole public, dont vous venez de nous faire part, ont été évoqués dans un rapport de l'Inspection de l'enseignement agricole de janvier 2020 intitulé « Missions des Eplefpa et nouvelles organisations territoriales. » Y étaient notamment soulignées vos inquiétudes relatives à l'avenir de vos centres, notamment du fait de la déprise démographique qui a des conséquences sur le recrutement des élèves. Puis est apparue la covid-19, avec le sentiment d'une accentuation de la concurrence avec le privé. Vous avez relevé que vous n'aviez pas été éligibles au chômage partiel. De leur côté, nombre d'établissements privés n'ont pas pu louer leurs internats durant la crise sanitaire. Et comment expliquez-vous que le coût unitaire de formation par élève (CUFE), entre le public et le privé, passe du simple au double ? Au risque de paraître quelque peu provocatrice, je pense que vos établissements ont été particulièrement surdotés dans le cadre de l'attribution de l'enveloppe d'aide d'urgence covid-19, en fonction du classement des établissements en très grande difficulté – P1, P2, P3. En effet, lors de l'examen du projet de loi de finances, ont été débloqués en urgence un peu plus de 10 millions d'euros, dont 3 millions pour le privé et 7 millions pour vous. Quel est votre sentiment sur l'écosystème financier qui vous entoure ?

Par ailleurs, vous faites état de la présence à vos conseils d'administration de tout le ban et l'arrière-ban des directions déconcentrées de l'État – Dasen, Direccte ou autres –, mais comment faites-vous remonter les besoins des filières agricoles pour vous y adapter ? Les Jeunes Agriculteurs nous ont fait part de leur souhait de mettre en place un tronc commun pour rendre plus lisibles les 163 diplômes existants. Y réfléchissez-vous de votre côté ?

**M. Nicolas Bastié.** – S'agissant des difficultés financières, nous avons relevé que plusieurs questions posées à la directrice générale de l'enseignement et de la recherche concernaient l'enseignement agricole privé, d'où mon souhait de mettre l'accent sur les difficultés rencontrées par l'enseignement agricole public. Nos établissements ont connu exactement les mêmes difficultés financières que ceux du privé et n'ont pas pu louer leurs internats. La perte de loyers a représenté pour nous un grand manque à gagner. De plus, nous

n'avons pas été éligibles au chômage partiel, ce qui a fortement pénalisé certains établissements de formation ou centres équestres, qui ont continué à supporter des charges sans pouvoir mener d'activités annexes. À cet égard, je tiens à remercier le ministère de l'agriculture, et plus particulièrement la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), de leur soutien qui a sans doute évité bien des plans sociaux en cette période de crise sanitaire.

Concernant votre question au sujet des CUFÉ, il faut tenir compte de la logique des territoires. On peut centraliser les lycées sur les métropoles, avec 35 élèves par classe. Les signaux budgétaires seront positifs, mais cela empêchera de maintenir des formations indispensables dans les territoires ruraux. Il faut accepter d'avoir des effectifs plus faibles dans certaines filières indispensables au développement des territoires ruraux.

Nos conseils d'administration sont souvent présidés par des élus de la chambre d'agriculture, qui sont également fortement représentés au sein de nos exploitations et de nos instances. Nous rencontrons plus de difficultés à assurer une représentation d'autres secteurs du monde professionnel, au-delà de l'agriculture : professionnels de l'équitation, etc. Quoi qu'il en soit, le lien avec les professionnels agricoles est fort et ceux-ci sont très présents au sein de nos établissements, notamment pour les formations à destination des adultes. L'intervention de nombreux vacataires est un gage de qualité. En outre, nous travaillons tous ensemble à l'élaboration d'une carte scolaire cohérente, notamment pour la formation en direction des adultes et l'apprentissage.

Vous évoquez le tronc commun proposé par les Jeunes Agriculteurs. Le tronc commun existe déjà pour de nombreux diplômes, comme le BTS, le bac professionnel ou le bac technologique. Les professionnels qui siègent dans les commissions travaillent à une harmonisation des diplômes et à des troncs communs depuis quelques années, même si les filières professionnelles requièrent des diplômes assez précis.

**M. Patrick Delage, directeur de l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa) de Laval.** – Il existe 163 diplômes, mais l'enseignement agricole ne concerne pas que les diplômes agricoles. Il délivre aussi des diplômes dans d'autres domaines d'activité : le service, le commerce, etc. Tous ne mènent pas forcément aux métiers de l'agriculture – qui sont eux-mêmes très variés, d'ailleurs. Sur le tronc commun, l'idée est d'arriver à un système qui se rapproche de ce qui existe en formation continue, avec le brevet professionnel Responsable d'exploitation agricole (BPREA). Déjà, pour le diplôme agricole-type qu'est le baccalauréat professionnel Conduite et gestion de l'entreprise agricole (CGEA), il existe un tronc commun important et des spécialisations.

S'agissant du CUFÉ, il faut comparer des systèmes comparables. Le nôtre peut paraître élevé, mais le système des maisons familiales n'est pas du tout le même. Les coûts de formation ne sont pas les mêmes. Dans un établissement agricole public, il y a un lycée, un CFA, un CFPPA, une exploitation, un atelier technologique ou même plusieurs, un centre équestre, etc. Ce n'est donc pas qu'un lycée. D'ailleurs, M. Bastié disait que 75 % de son budget était consacré à autre chose qu'à la partie lycéenne. Il en va de même à Laval : sur mes 8,5 millions d'euros de budget, 25 % vont au lycée, le reste allant aux autres centres. Pour ces derniers, il faut trouver un équilibre économique entre les produits et les recettes. Certes, nous sommes un établissement public, avec une mission de service public, qui est la formation initiale scolaire. Mais les autres centres évoluent sur un marché privé et ne peuvent bénéficier d'aucune des aides octroyées aux établissements privés ou aux exploitants agricoles, alors que les salariés de l'exploitation relèvent des conventions collectives.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Je n’ai pas dit que je trouve le CUFÉ trop élevé, je constate simplement qu’il va du simple au double entre le public et le privé. Le privé représente 60 % de l’enseignement agricole. C’est pourquoi il nous préoccupe aussi. Quelles sont vos difficultés financières propres, par rapport au privé ? Comment justifier que votre CUFÉ soit beaucoup plus élevé ? Il est vrai qu’il n’y a que 25 % de votre budget qui sont consacrés aux lycées...

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Nous attendons beaucoup plus de cette audition. Vous faites état de la situation actuelle et des difficultés qui sont les vôtres. Mais l’objet de notre mission est d’aller au-delà et d’analyser les attentes sociétales actuelles. Pour l’instant, je reste sur ma faim. Quelles peuvent être les nouvelles orientations pour la formation ? Le fonctionnement actuel – mis à part les difficultés financières que vous avez mentionnées – vous convient-il ? Estimez-vous qu’il y a d’autres pistes, d’autres orientations à prendre pour l’enseignement agricole afin de mieux répondre aux évolutions sociétales, ou bien vous contentez-vous de fonctionner, avec votre budget actuel, les aides de la région et quelques financements complémentaires ? Quelles évolutions pouvez-vous envisager ?

**M. Nicolas Bastié.** – Nous avons connu de grands chamboulements depuis un an ou deux. Il y a quelque temps, un établissement d’enseignement agricole vivait de subventions de l’État et de la région. Nous avons changé de paradigme avec la réforme de l’apprentissage, puisque ce sont désormais les opérateurs de compétences (Opco) qui nous financent. La visibilité qu’on avait autrefois procurait une certaine quiétude. Désormais, nous évoluons dans un contexte de concurrence en matière d’apprentissage et de formation professionnelle pour les adultes et nous devons faire valoir notre appareil de formation. Avec la crise sanitaire, nous sommes par exemple fortement sollicités dans le cadre de projets liés à la reconversion professionnelle.

Que faire évoluer ? La capacité de travailler en réseau et de fédérer les établissements pour gagner en cohérence et en complémentarité. Dans certains secteurs comme l’agroalimentaire ou l’agroéquipement, il y a des besoins énormes et, malgré tous les efforts que nous déployons avec les professionnels, nous avons du mal à recruter des apprenants alors qu’il y a des débouchés à la sortie de la formation. Nous devons mieux communiquer et travailler ensemble pour mieux faire connaître ces métiers qui offrent des postes bien rémunérés permettant d’entrer dans le salariat. Le métier d’agriculteur est difficile et rémunère parfois mal le travail accompli, d’où l’importance de travailler sur la valeur à l’échelle d’un territoire, de l’amont à l’aval, au travers de la production, de la transformation au niveau local et de la vente en circuit court. Le travail en réseau sur des projets et sur la communication doit progresser. Il existe une méconnaissance du monde et des pratiques agricoles qui ont fortement évolué, tout comme l’enseignement agricole. Nous devons recréer le lien entre le consommateur urbain et le monde rural : c’est aussi notre rôle que de réconcilier ces deux France. La crise sanitaire a souligné l’importance de la production locale.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Pourquoi ne pas parler du regroupement des différents établissements publics de Bretagne au sein d’un groupement d’intérêt public (GIP) pour illustrer vos propos ?

**M. Patrick Delage.** – Il y en a un aussi dans les Pays de la Loire. En Bretagne, les établissements publics se sont regroupés en GIP. Dans les Pays de la Loire, ils n’ont pas fait ce choix, mais cela n’empêche pas le travail en réseau ! Nous menons des actions de communication et de *lobbying* de façon concertée. C’est la chambre d’agriculture qui nous a sollicités pour créer un GIP, autour d’une problématique de formation continue, dans le cadre

des réponses à l'appel d'offres de la région. L'idée était d'être cohérent sur l'ensemble du territoire ligérien dans la réponse à l'appel d'offres et d'éviter qu'une concurrence effrénée ne se mette en place dans les départements. Le GIP a désormais démontré son utilité mais reste un outil fragile : il ne faut pas qu'un des opérateurs prenne le pouvoir à son avantage. On peut très bien travailler collectivement sans utiliser cette formule. Dans l'enseignement agricole public, les réseaux sont fréquents car nous avons mis en place des chartes de fonctionnement. La difficulté survient lorsqu'il y a des enjeux financiers : il faut trouver des solutions pour que l'argent circule, en respectant les règles de la comptabilité publique. C'est souvent ce qui conduit à créer une superstructure.

**Mme Pascale Gruny.** – Si nous menons cette mission, c'est que nous avons constaté, sur le terrain, qu'il y avait des problèmes. Pour l'instant, les personnes auditionnées ont du mal à nous parler librement. Qu'attendez-vous de notre mission ? Si la captation vidéo vous pose des difficultés, vous pouvez nous faire remonter vos problématiques par écrit. Nous ne faisons pas une mission pour dire que tout va bien...

Si l'on vous donnait le choix, partiriez-vous dans le privé ? Vous avez évoqué les Opco, avez-vous l'impression que les fonds mis à votre disposition ont été réduits depuis la nouvelle loi sur la formation professionnelle ? Vous évoquez les difficultés à recruter des stagiaires mais j'ai compris qu'il n'y avait pas de problème de débouchés. Quel est le taux de réussite aux examens ? Le renouvellement des générations, notamment chez les chefs d'exploitation, se fait-il sans difficulté ? Arrivez-vous à récupérer les jeunes décrocheurs ? Travaillez-vous aussi sur le savoir-être ? Les investissements que vous devez faire sont souvent lourds. Comment les financez-vous ? En tant que rapporteure sur la santé et la sécurité au travail, je pense que cette thématique doit être intégrée dans les formations et suis convaincue qu'il faut commencer très tôt à apprendre aux jeunes à travailler correctement, pour leur santé et leur sécurité.

**M. Vincent Segouin.** – Vous êtes tenus d'apprendre aux futurs exploitants agricoles à se passer du glyphosate, puisque telle est la politique du ministère de l'agriculture. Pensez-vous que cela en fera des agriculteurs sachant faire la part des choses entre l'agriculture qui fonctionne et celle qui ne fonctionne pas ? Dans votre enseignement, apprenez-vous aux élèves la gestion, le calcul de la rentabilité ? Les échanges que j'ai avec le CER (centre de gestion et d'expertise comptable) me laissent penser que les jeunes agriculteurs qui s'installent ont parfois du mal avec ces notions, notamment quand ils ne sont pas issus du monde agricole. Je souhaite aborder enfin la commercialisation. Je suis toujours sidéré que l'on prenne la marchandise chez les agriculteurs sans que ceux-ci connaissent réellement le cours ni qu'ils aient la maîtrise de la facturation : ce n'est pas l'agriculteur qui facture, c'est la personne qui vient chercher les produits ! Dans l'enseignement agricole, développez-vous des orientations pour donner aux jeunes agriculteurs la maîtrise de la commercialisation et de la gestion ?

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Vos établissements sont-ils dans une culture d'auto-évaluation ? Vos élèves remplissent-ils des questionnaires de satisfaction ? Cela vous aiderait à savoir si vous leur apportez l'enseignement qu'ils espéraient et, sinon, quels autres sujets ils trouveraient pertinents de traiter pour être bien armés dans la vie. Quelle est la vision des enseignants ? Vous avez évoqué la difficulté de mettre en adéquation l'offre et la demande. Pourquoi un tel blocage ? Est-ce parce que l'enseignement agricole a du mal à trouver une certaine dynamique et à développer son attractivité ? Il faut se poser la question. Enfin, ces écoles sont implantées sur un territoire. Les collectivités territoriales sollicitent parfois les établissements d'enseignement pour pouvoir ensuite recruter le personnel dont

elles ont besoin. Êtes-vous ouverts à l'idée de faire bouger les lignes pour avancer avec les collectivités ?

**M. Nicolas Bastié.** – Qu'attendons-nous de cette mission ? Que vous preniez meilleure conscience de ce qu'est l'enseignement agricole public, qui ne se résume pas aux lycées. Nous essayons d'en montrer les spécificités et de mettre en avant ses réussites et les voies d'amélioration. Voudrions-nous travailler dans le privé ? Non ! Ceux qui viennent dans l'enseignement agricole public, professeurs comme élèves, le font par passion. La formation est un petit monde et l'enseignement agricole offre une forme de relation pédagogique et de lien avec les élèves qui n'existe pas ailleurs. On ne s'y retrouve pas par hasard !

Nos établissements forment moins de 20 % de futurs agriculteurs. Le renouvellement des chefs d'exploitation est important, mais il est difficile de s'installer dans certaines filières quand on n'est pas fils d'agriculteurs : les investissements sont lourds – un tracteur coûte 600 000 euros ! – et l'accès au foncier est parfois difficile : à 10 000 euros l'hectare, une surface de 200 hectares coûte 2 millions d'euros. Nous travaillons avec des Cuma (coopératives d'utilisation de matériel agricole) et nous essayons de faire la promotion d'autres modèles, par exemple en permettant à un porteur de projet de le tester avant de le mettre en œuvre. On voit émerger des projets de maraîchage exigeant moins de mécanisation, moins de surface, et donc plus accessibles. Le salariat se développe beaucoup. Enfin, les métiers para-agricoles sont nombreux mais méconnus, alors qu'ils offrent des perspectives.

La santé et la sécurité au travail sont une thématique importante qui est intégrée à nos programmes de formation. Nous y sensibilisons nos élèves avec le soutien de la Mutualité sociale agricole. L'enseignement agricole dispose d'une culture de la sécurité et de la prévention car l'activité agricole peut être dangereuse et entraîner des accidents. Quant à la comptabilité et à la gestion, leur maîtrise est nécessaire pour obtenir un bac professionnel agricole ou un BPREA, car elle est indispensable lors de l'installation. L'auto-évaluation se développe, avec le changement de culture qui se fait à travers l'apprentissage, même si la démarche peut encore être mieux formalisée. Les processus d'amélioration continue se multiplient. Au niveau pédagogique, nos élèves, qui sont très attachés à leur établissement, sont nos meilleurs ambassadeurs. Nous avons tous regretté de ne pas pouvoir organiser de journées portes ouvertes !

**Mme Marie-Pierre Richer.** – Quelle est l'évolution de vos effectifs ? Quelles sont les formations les plus prisées et celles les moins demandées ? Faire évoluer les formations et renforcer la communication est sans doute pertinent, mais que proposez-vous de nouveau en matière de formations ?

**M. Frédéric Marchand.** – Vous évoquez la nécessité de travailler en réseau, de communiquer, d'être en phase avec les sujets porteurs du moment, comme l'alimentation durable et locale. Êtes-vous des acteurs des projets alimentaires territoriaux (PAT) ? Avec France Relance, 65 nouveaux PAT sont mis en œuvre. Il serait souhaitable que vous vous retrouviez autour de la table avec tous les acteurs pour évoquer ces questions et leur lien avec l'enseignement agricole. Du point de vue des logiques de territoire, cela me paraît être un sujet important.

**Mme Annick Billon.** – Quels sont vos rapports avec l'Éducation nationale ? Vous parlez de réseaux, de fluidité, de communication... De quoi s'agit-il concrètement ? Êtes-vous privilégiés, en termes de fluidité des échanges, par rapport à l'enseignement agricole privé ? Les passerelles entre privé et public fonctionnent-elles pour les élèves, mais aussi pour le

personnel et les enseignants ? Certaines régions ont déjà montré leur engagement en faveur de l'apprentissage. Avec la réforme de l'apprentissage, cet engagement s'est-il confirmé ? D'autres ont-elles accru leur soutien ?

**Mme Patricia Demas.** – Je souhaite vous interroger sur l'enseignement des nouvelles technologies et la digitalisation. Les exploitations, désormais, sont agricoles mais aussi numériques. Quels sont les enseignements dispensés dans vos formations pour préparer les futurs exploitants aux défis du numérique ? La covid-19 n'a fait qu'accroître la digitalisation des marchés. Vos enseignements sur ce point sont-ils adaptés et évolutifs ? Cela concerne tous les métiers, y compris ceux de l'agriculture...

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Ce sujet est très important !

**M. Patrick Delage.** – Les effectifs dans l'enseignement agricole public se maintiennent. Après des baisses dans les années passées, ils ont augmenté à la rentrée 2019 et la rentrée 2020. Au-delà des chiffres globaux, il faut regarder formation par formation. On remplit relativement bien les formations agricoles, c'est-à-dire celles qui destinent à un travail dans l'agriculture, comme les BTS en production animale, en analyse et conduite de stratégie d'exploitation, en production végétale, etc.

Nous avons davantage de difficultés à recruter en formation générale. Ces formations générales et technologiques sont l'une des particularités de l'enseignement agricole public. À Laval, par exemple, nous avons trois secondes générales, c'est-à-dire 96 places en seconde générale et technologique, contre 32 places en seconde professionnelle. L'enjeu est donc plus sur la formation générale et technologique que sur la formation agricole. Sans parler de concurrence avec l'Éducation nationale, même si cela s'y apparente, il y a un problème de méconnaissance de l'enseignement agricole par les professeurs principaux de collège, qui ne nous attendent pas sur la formation générale et technologique, pour laquelle nous occupons le même créneau que l'Éducation nationale. La communication des établissements agricoles publics montre bien qu'ils ont presque tous changé de nom pour essayer d'enlever la connotation agricole. Clairement, j'attends de cette mission une communication plus forte sur les formations générales et technologiques, pour y attirer des jeunes qui ne sont pas issus du milieu agricole. C'est là que se situe l'enjeu du renouvellement des générations. Nous mettons tout en œuvre des stratégies de communication qui demandent du temps et des moyens, pour essayer de nous faire connaître sur un champ qui est plutôt celui de l'Éducation nationale, c'est-à-dire les formations générales et technologiques.

Ainsi, les formations générales et technologiques sont les moins prisées, par pure méconnaissance : le baccalauréat technologique est une excellente formation, qui ne ferme aucune porte, mais que les jeunes ne la connaissent pas. Pourtant, elle leur servira toute leur vie puisqu'elle ne parle que de choses qui nous entourent : la nature, le vivant, comment on élève des animaux, etc.

Sommes-nous impliqués dans les PAT ? Oui. Une enquête menée par la DGER cartographie notre engagement en la matière. C'est dans notre nature de participer à de tels projets, à partir du moment où il y a les mots « territoire » et « alimentaire »... L'établissement que je dirige a ainsi élaboré un projet alimentaire d'établissement, avec l'objectif de l'étendre à l'ensemble du territoire lavallois.

Vous nous interrogez sur la fluidité des échanges avec l'Éducation nationale. Bien sûr, les établissements publics communiquent mieux ensemble qu'avec les établissements

privés – surtout quand il y a des difficultés de recrutement. Entre l'enseignement agricole public et l'enseignement agricole privé, les collaborations existent. Ainsi, pour répondre aux appels d'offres de la région sur les formations continues, nous constituons souvent des groupements communs entre enseignement agricole public, enseignement agricole privé et maisons familiales rurales.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Notre rapporteure étant appelée par ses obligations de vice-présidente du Sénat, je vous informe que notre mission d'information se rendra en Gironde le 2 avril prochain, où elle visitera notamment l'Eplefpa de Bordeaux-Gironde à Blanquefort.

**M. Patrick Delage.** – Il y a plus de fluidité entre l'enseignement agricole public et l'Éducation nationale, ce qui est naturel entre établissements publics sur un même territoire. Cela ne signifie pas que c'est toujours facile ! J'ai la chance d'être sur un bassin où nous sommes bien intégrés et bien identifiés par le Dasen. Ce n'est pas le cas dans toutes les régions. Les passerelles entre le public et le privé, pour les élèves, fonctionnent très bien. Il y a deux ans, la majorité des élèves que l'on recrutait en seconde générale venaient de collèges privés.

Sommes-nous moins bien lotis depuis la réforme de l'apprentissage ? D'un côté, la prise en charge est meilleure qu'avant : nous avons davantage de rentrées d'argent aujourd'hui, je le constate dans mon centre. D'un autre côté, la relation administrative entre les Opcv et les établissements est très chronophage et demande une bonne organisation pour régler les problèmes de trésorerie, car l'argent n'est pas versé en temps et en heure. Mon centre compte 330 apprentis et je n'ai pas de problème de financement pour le moment.

**Mme Frédérique Elbé, directrice de l'Eplefpa d'Avize.** – S'agissant de l'investissement, au-delà des subventions que nous pouvons recevoir du conseil régional pour le fonctionnement de la partie lycée, la taxe d'apprentissage demeure : même si, avec la réforme, celle-ci est versée directement aux Opcv, il reste encore une quote-part de 13 % que les entreprises peuvent verser aux lycées. Celles-ci peuvent aussi faire des dons en nature aux CFA. Pour autant, il est indispensable, pour faire fonctionner nos établissements, de rechercher des subventions auprès de partenaires extérieurs. C'est un gros travail, réalisé à la fois par les équipes et par le chef d'établissement, que ce soit pour des projets de déplacement à l'international ou des projets pédagogiques. Souvent, ce sont les partenaires professionnels qui nous aident.

Nous avons dans nos cursus des stages d'éducation à la santé, mais aussi des partenariats avec des professionnels de la santé, et nous menons des projets en interne avec la vie scolaire. La place des conseillers principaux d'éducation est très importante dans nos établissements puisqu'ils sont le lien entre les élèves, les enseignants et la direction. Nous faisons parfois venir des psychologues ou des sophrologues pour travailler sur ces thématiques et accompagner les jeunes. De tels projets peuvent être menés avec des subventions du conseil régional lorsqu'il les finance ou en faisant appel à des sources de financement extérieures.

Irions-nous travailler dans un établissement privé si nous en avons l'occasion ? Pourquoi pas, mais je me sens très bien dans mes fonctions actuelles de directrice d'Eplefpa, qui mêlent l'approche du lycée, celle du CFA, celle du CFPPA et les exploitations et ateliers technologiques. Il y a aussi une grande mixité des apprenants et des personnels qui contribue

à la richesse de ces établissements. Enfin, pour les personnels, il n'y a pas de passerelle car les concours sont distincts.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Merci. Les syndicats agricoles, et en particulier les jeunes agriculteurs, regrettaient que le bac pro ne se prépare plus en quatre ans, mais en trois. Qu'en dites-vous ?

**M. Patrick Delage.** – Cela a été vécu à la fois bien et moins bien... D'un côté, cela a donné de la visibilité au bac pro, qui est devenu un bac comme les autres. De l'autre, notre public a parfois plus de mal à digérer l'information en trois ans seulement. C'est selon moi un débat qui appartient au passé, nous avons appris à faire avec cette nouvelle formule.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Vous n'avez pas l'air enchanté...

**M. Patrick Delage.** – Cela ne pose pas spécialement de problème.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 15 heures.*

**Mardi 13 avril 2021**

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 40.*

**Audition de MM. Philippe Mauguin, président-directeur général de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), Christian Huyghe, directeur scientifique Agriculture de l'Inrae, et Cyril Kao, directeur de l'enseignement supérieur, des sites et de l'Europe (DESSE) de l'Inrae (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 18 h 20.*

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

**Jeudi 18 mars 2021**

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Audition de M. François Bouchet, Président de la commission Vie étudiante » de la Conférence des grandes écoles (CGE), directeur général de l'École Polytechnique**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Monsieur Bouchet, vous êtes directeur général de l'École Polytechnique et vous présidez la commission « Vie étudiante » de la Conférence des grandes écoles.

Je tiens à préciser que notre audition fait l'objet d'un enregistrement vidéo qui sera disponible sur le site du Sénat.

Cette mission d'information a été demandée par le groupe Union centriste du Sénat, qui a souhaité que Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, en soit le rapporteur. Elle a pour objectifs d'établir un bilan des conséquences de la crise pandémique que nous vivons sur les conditions de la vie étudiante, d'analyser les problèmes plus structurels auxquels sont confrontés les étudiants, et de formuler des préconisations pour améliorer la condition étudiante à l'issue de la crise

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Merci, Mon Général, de vous rendre disponible pour cette audition sur la vie étudiante. Notre réflexion est bien sûr liée à la crise sanitaire que connaît notre pays depuis un an, mais elle était antérieure à ce contexte. Dès avant la crise, en effet, nous savions que les étudiants rencontraient des difficultés en termes de précarité financière, de santé physique et morale. Cependant, l'épidémie de covid-19 a révélé l'ampleur de ces problèmes et les a amplifiés.

Il nous est apparu important de vous entendre car les grandes écoles fonctionnent sur un modèle de campus réunissant, sur un même lieu, l'enseignement à proprement parler et tout ce qui est constitutif de la vie étudiante, en particulier les relations sociales entre les étudiants.

Nous aimerions connaître votre analyse des difficultés que pouvaient rencontrer les étudiants avant la crise sanitaire. Autrement dit, quels sont les facteurs sous-jacents qui préexistaient ? La crise les a-t-elle aggravés ? A-t-elle fait apparaître de nouvelles difficultés ? Nous souhaiterions aussi savoir quelles actions ont été mises en place par les grandes écoles pour accompagner leurs étudiants. Parmi celles-ci, lesquelles est-il envisagé de poursuivre au-delà de la crise sanitaire ?

Nous savons que sur les campus, la vie sociale et associative est très active. Comment les associations d'étudiants sont-elles venues en appui des étudiants durant cette période ? Enfin, pour nous projeter vers l'avenir, cette crise vous amène-t-elle à envisager différemment la vie au sein des campus ?

**M. François Bouchet, président de la commission « Vie étudiante » de la Conférence des grandes écoles (CGE), directeur général de l'École Polytechnique.** – Je vous remercie de me donner l'occasion d'intervenir au nom de la Conférence des grandes écoles dans le cadre des travaux de votre mission.

La Conférence des grandes écoles (CGE) est l'une des trois conférences de l'enseignement supérieur avec la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) et la Conférence des présidents d'université (CPU). Elle a été créée en 1973 en vue de promouvoir le développement et le rayonnement de ses membres en France et à l'international, avec un objectif d'amélioration de la notoriété des grandes écoles, mais aussi d'approfondissement des liens avec les acteurs de l'économie et de la société civile. Actuellement, elle regroupe près de 230 membres, parmi lesquels des écoles d'ingénieurs, de management, d'architecture, de journalisme, etc. Elle représente ainsi près de 500 000 étudiants, essentiellement de niveau master. 40 % des diplômés de master sortent de nos grandes écoles.

Au niveau de la commission « Vie étudiante », nous travaillons beaucoup avec les responsables de la vie étudiante des établissements ; ce partage d'informations nous permet de dégager des tendances assez précises de la situation. Avant la crise, les problématiques que nous rencontrions étaient plutôt classiques : une précarité financière souvent renforcée par des frais de scolarité croissants – ce qui engendre un certain stress chez nos étudiants -, la peur de l'échec scolaire parfois liée à une mauvaise orientation ; une difficulté, dans une période charnière de la vie de ces jeunes, à se positionner et à faire corps avec une promotion. Certains sont très à l'aise pour tirer profit de cette richesse ; la vie étudiante est une expérience exceptionnelle. Pour d'autres, cependant, elle peut se révéler stressante, provoquer un sentiment d'isolement, voire une détresse psychologique, une angoisse de l'avenir, notamment chez les étudiants inscrits dans des formations reconnues, mais dures et élitistes. Pour d'autres encore, l'inquiétude peut résulter des perspectives du marché de l'emploi.

Ces problématiques ne sont pas propres aux grandes écoles. Nos établissements sont cependant de taille humaine, dispensent des formations de qualité et présentent un taux d'encadrement nettement plus performant que les universités, permettant quasiment une personnalisation du lien avec les étudiants. Ce lien de proximité tissé avec les élèves est un vrai plus, d'autant qu'il se prolonge au-delà de la formation avec l'intégration assez naturelle dans un réseau d'anciens élèves. Ces communautés prennent le relais et accompagnent nos étudiants dans la recherche de leur premier emploi et au moment de leur entrée dans la vie active.

Ce « mal-être », comme l'expriment les journaux associatifs ou les réseaux sociaux, se traduit aussi par des comportements à risques : la consommation de substances addictives, les soirées festives alcoolisées... La pression du groupe peut également s'avérer difficile à supporter pour certains élèves qui ne se retrouvent pas forcément dans un collectif et qui aimeraient que l'on prête une plus grande attention à leur individualité. Tout ce qui constitue une différence peut être vécu comme un facteur d'exclusion, ou du moins de fragilité par rapport à cette dynamique de groupe.

D'un point de vue psychologique, les populations les plus à risques sont les « déracinés », c'est-à-dire les étudiants internationaux, les ultramarins et de façon générale les primo-entrants qui ont quitté un cadre familial, se retrouvent loin de leurs réseaux familiaux et amicaux, et ont besoin d'un accompagnement sous forme de parrainage, de tutorat

académique, de soirées d'accueil, de week-end d'intégration. La qualité de l'accueil dans nos établissements est très importante pour éviter ce risque d'isolement.

À tout ceci s'ajoutent des difficultés économiques pour les étudiants issus de milieux très modestes, les boursiers, les étudiants venant de pays d'Afrique ou d'Asie du Sud-est. Nous devons en tenir compte car ces difficultés peuvent les exclure.

**M. Stéphane Piednoir.** – J'étais moi-même enseignant en classe préparatoire aux grandes écoles et je connais donc bien leurs problématiques. On parle beaucoup, dans cette crise sanitaire que nous traversons, du mal-être des étudiants. On nous expliquait ce matin que certains étudiants de licence n'auront jamais connu une vie normale dans les universités. Il en sera de même pour ceux qui intégreront les grandes écoles l'année prochaine.

On évoque aussi souvent le cumul études -petits boulots. Il n'est d'ailleurs pas rare d'accueillir 30 % à 40 % de boursiers au sein d'une cohorte d'étudiants en classe préparatoire. On parle un peu moins de ceux qui tentent de s'insérer dans le milieu professionnel. Les grandes écoles sont généralement pourvues d'une organisation assez structurée pour aider les étudiants à intégrer le monde du travail. Avez-vous pris des mesures au niveau de la CGE pour renforcer ces structures d'aide au premier emploi pour les étudiants qui ont vécu une dernière année de scolarité très perturbée et qui sont sur le marché du travail depuis septembre, avec des espoirs parfois déçus ? Les grandes écoles constituent en temps normal des tremplins privilégiés pour les étudiants, ce qui n'est pas le cas actuellement pour tous les étudiants qui en sortent. Les grandes écoles ont-elles mis en place un soutien particulier en direction de ces étudiants ?

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Vous parliez du réseau des anciens élèves, précisant que le lien perdurait au-delà de la scolarité en grande école. Il me revient en mémoire le « *knowledge management* », un type de management fondé sur le partage des connaissances et des expériences. Utilisé dans certaines entreprises, il s'est révélé extrêmement efficace. Avez-vous envisagé de vous en inspirer pour capitaliser sur les aspects positifs qui pourraient être nés de cette crise, par exemple en termes de ressentis ou d'initiatives des étudiants et des enseignants, afin de créer une sorte de recueil de précédents sur lequel on pourrait s'appuyer dans l'éventualité d'une nouvelle crise ?

J'aurais également souhaité que vous reveniez sur l'accueil des étudiants en situation de handicap. Comment serait-il possible de l'améliorer ?

À l'heure des réseaux sociaux et de l'importance des échanges entre les étudiants, je m'interroge sur la porosité du sentiment d'inquiétude. Je m'explique : certains étudiants plus privilégiés, parce que physiquement plus proches de leur famille, moins confrontés à des problèmes financiers pour se loger ou se nourrir, s'inquiètent aussi du sort de ceux qui sont confrontés à des conditions de vie plus précaires. Pouvons-nous parler d'une inquiétude généralisée de la communauté étudiante ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Tous les étudiants ont-ils pu trouver et réaliser leur stage obligatoire en 2020 ? Avez-vous prévu des procédures anticipées, notamment pour assurer la continuité des activités des étudiants et des professeurs et celle de l'organisation administrative en cas de nouvelle crise ? Avez-vous pris des mesures particulières pour le recrutement des futurs étudiants ? Enfin, les étudiants ont-ils pu partir en formation dans le cadre d'ERASMUS, puis revenir sans difficulté sur le territoire ?

**Mme Laure Darcos.** – S’agissant plus spécifiquement de l’École Polytechnique, j’ai beaucoup échangé avec Éric Labaye, son président, au sujet des étudiants dont la première année a coïncidé avec la crise sanitaire et qui n’ont donc pas connu leurs camarades de promotion. Or, dans une école comme la vôtre, cette première année est, en temps normal, très sacralisée... Aujourd’hui, j’aimerais évoquer ceux qui étudient dans les années supérieures. Comment peuvent-ils réaliser leur stage et leur cursus à l’étranger ?

Par ailleurs, *quid* de la junior-entreprise XProjets ? Elle demande beaucoup de travail en commun. Comment se déroule-t-elle ? Les étudiants ont l’avantage d’être très reconnus et suivis par les entreprises, quoi qu’il arrive. Bien évidemment, de nombreux étudiants n’arrivent pas à trouver de stage en général, mais le cas des grandes écoles est assez spécifique, car elles nouent souvent des partenariats d’une année sur l’autre avec des entreprises.

**M. François Bouchet.** – S’agissant de l’accès à l’emploi, l’une des forces de nos grandes écoles vient de nos liens avec les employeurs. L’employabilité est également très élevée. La crise a eu un impact assez radical, notamment sur les stages de recherche ou en entreprise, que ce soit en cours de cursus ou en fin d’année. Il a fallu souvent très vite se reconfigurer. Nous pouvons saluer le bon fonctionnement du réseau des partenaires des établissements et l’aide des anciens. Pour l’École Polytechnique par exemple, les anciens se sont mobilisés pour trouver des solutions à nos jeunes qui avaient l’intention d’effectuer un stage à l’international et qui se retrouvaient bloqués par la fermeture des frontières. Notre centre de recherche a également accueilli certains étudiants qui se destinaient à un stage de recherche dans d’autres universités ou à l’international. Cette démarche très importante a permis de réduire significativement le stress lié à ce saut dans l’inconnu.

Nous avons par ailleurs été confrontés à une problématique financière. Les stages étant gratifiés, nous avons dû nous mobiliser pour éviter que la formation de ceux qui ne pouvaient pas en faire soit caduque, car le stage était quand même exigé. Le stage reste en effet une obligation. Dans les écoles d’ingénieurs, il existe des prérequis et des exigences durant la formation, notamment une période de mise en situation. Vous ne pouvez pas obtenir un diplôme d’ingénieur sans avoir réalisé un minimum de stages. Nous avons cherché à compenser cette absence de stage. Je tiens à souligner que nous avons été fortement accompagnés par le ministère de l’Enseignement supérieur et de la Recherche, qui a mis régulièrement en place des assouplissements. La Commission des titres d’ingénieur (CTI) a également indiqué que les étudiants ne seraient pas pénalisés par l’impossibilité de réaliser un stage et que des équivalences seraient possibles, par du distanciel ou par tout autre type de travail.

De nombreux étudiants ont dû réaliser leur stage en distanciel. Or il est beaucoup plus difficile de comprendre le fonctionnement d’une entreprise dans cette configuration qu’en travaillant au sein d’une équipe, dans l’entreprise, avec un lien humain fort. Nous avons tout fait pour essayer d’atténuer cet effet. Nous avons, de façon pragmatique, adapté les modalités de stage. Il ne s’agissait pas de faire des stages artificiels. De ce fait, certains ont été annulés et remplacés alors que d’autres ont vraiment pu basculer en distanciel.

Vous souhaitiez savoir comment capitaliser sur ce retour d’expérience. Évidemment, les crises sanitaires risquent de se renouveler, même si je ne pense pas qu’elles seront de la même intensité. Dans tous les cas, nous ne serons pas préparés de la même façon. L’un des points les plus importants de ce retour d’expérience vient du fait que nous avons pu adapter les cours très rapidement. Nous ne partions pas de rien. Bon nombre de nos grandes

écoles étaient capables de proposer des MOOC, des cours en ligne et comptaient des équipes d'*e-learning*. Cependant, il a fallu systématiser ce type de travail. Cette démarche n'a pas été forcément évidente. Certains enseignants étaient moins rompus au numérique que d'autres et il a fallu apprendre à encadrer les étudiants à distance, dans une relation différente de celle vécue au sein d'une classe ou d'un l'amphithéâtre.

Nous avons beaucoup appris avec le premier confinement. Ce qui était vu comme une possibilité hier est devenu aujourd'hui un mode de fonctionnement nominal. Aujourd'hui encore, nous proposons essentiellement des cours en ligne. Les enseignants et étudiants plébiscitent néanmoins un fonctionnement hybride, avec une présence ponctuelle mais régulière sur le campus pour des échanges en face à face et des cours à distance. Personne ne peut affirmer que nous serons prêts pour une prochaine crise. Nous aurons cependant expérimenté plusieurs types de fonctionnement, du « tout présentiel » au « tout distanciel », et je pense que nous sommes capables de nous adapter. Les équipes pédagogiques se sont mobilisées très rapidement et nous n'avons pas connu de coupure.

Nous n'avons d'ailleurs pas rencontré les mêmes problématiques lors du deuxième confinement d'octobre. En mars, personne n'était présent sur le campus. Nous avions une vraie crainte d'un décrochage fort. En revanche, nous n'avons pas constaté l'usure que nous avons pu noter lors du deuxième confinement, qui s'est traduit par un sentiment de lassitude et l'impression, pour certains, de vivre un éternel cauchemar. Après plusieurs mois passés sur ordinateur, ils n'avaient plus la même appétence pour l'enseignement à distance.

S'agissant des étudiants en situation de handicap, la crise n'a pas accentué à ma connaissance les difficultés. Il s'agit, comme vous le savez, d'une cause nationale. Nous nous mobilisons fortement pour ouvrir davantage nos campus et nos formations au handicap. Cette ouverture commence dès la phase d'admission où il faut laisser toutes les chances possibles aux étudiants en situation de handicap. Nos écoles sont en grande majorité accessibles après un concours. Il faut donc travailler sur cette porte d'entrée. L'École Polytechnique n'était pas très ouverte au handicap du fait du statut d'élève-officier. Or, même cette école a su évoluer, et le concours comporte désormais des épreuves aménagées pour les candidats ayant la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH).

Dans le cadre de la scolarité, des dispositions sont également prises pour permettre un déroulement le plus normal possible. Près de 80 % des handicaps ne se voient pas. Il faut donc susciter les conditions pour que les étudiants en situation de handicap n'aient pas peur de faire valoir leur différence et bénéficient des aménagements auxquels ils ont droit.

Des remarques ont été formulées sur la mobilité des étudiants. Le premier confinement a été très dur et complexe à gérer. Il a fallu fermer le campus en trois jours, une décision historique à l'École Polytechnique. Nous avons appris le jeudi que nous serions confinés à compter du lundi. Nous avons été dans l'obligation de vider l'École et les logements étudiants du campus. Cet exercice s'est révélé compliqué et un peu traumatisant. Jamais l'École Polytechnique n'avait été fermée. En outre, nous avons effectué tout cela sans avoir beaucoup de visibilité sur la suite.

Certains étudiants, notamment les internationaux n'ont pas pu rentrer chez eux. Nous avons dû porter une attention toute particulière à ces populations plus vulnérables, plus fragiles, qui cumulaient souvent des difficultés économiques. Ces étudiants se destinaient à effectuer un stage gratifié à l'international. Or du jour au lendemain, ils ont été assignés à résidence sur un campus à suivre des cours en ligne et à réaliser des stages à distance, sans

possibilité de rentrer à la maison. Il a fallu lutter contre cet isolement, ce déracinement. La vie étudiante a alors pris tout son sens. Nos jeunes ne sont pas restés les bras croisés. L'École a su se mobiliser, tout comme les responsables de la vie associative, les associations étudiantes, à commencer par les bureaux des élèves. Nous avons effectué un recensement et un suivi plus approfondi de ces populations.

*In fine*, nous avons connu un bon fonctionnement. Des cas problématiques ont été remontés, notamment sur le plan économique. Nous avons alors attribué des aides financières dans le cadre de « commissions covid ». Le ministère nous a également incités à mobiliser la contribution vie étudiante et de campus (CVEC) pour répondre à ce type de besoin. Au final, tous ceux qui ont exprimé des demandes de soutien ont été aidés.

La junior-entreprise XProjets ou les forums que montent les établissements pour établir des liens entre les entreprises et les étudiants ont été très pénalisés par la crise sanitaire. La plupart du temps, nous avons organisé ces événements intégralement en distanciel ou en mode hybride. Cette démarche a d'ailleurs ouvert d'autres champs des possibles. Ce bon retour d'expérience méritera d'être analysé pour déterminer la forme sous laquelle devront, à l'avenir, se tenir ces échanges avec les entreprises.

Aujourd'hui, celles-ci continuent de jouer le jeu. Certaines ont été très affectées par la crise, notamment dans le domaine aéronautique, et ces difficultés se sont traduites par des annulations de soutien à des projets. Les entreprises concernées ont cependant manifesté leur volonté de reprendre le plus rapidement possible des relations normales. Après les difficultés de 2020, la situation s'améliore.

**Mme Laure Darcos.** – Les junior-entreprises ont-elles pu fonctionner ?

**M. François Bouchet.** – Pour XProjets, je ne suis pas en mesure de vous répondre précisément. Toutes les activités qui pouvaient être menées sans une obligation de présence forte sur le campus l'ont été. Les étudiants se sont assez rapidement adaptés. J'ai reçu des demandes pour l'organisation de grands événements (week-end d'intégration, galas, etc.), mais ceux-ci ont été interdits. En revanche, les interactions avec les partenaires n'ont pas été annulées à ma connaissance. Nos jeunes ne sont pas les moins agiles en matière de technologies numériques. Je note la question et je regarderai précisément.

**Mme Laure Darcos.** – Vous avez très bien répondu : je retiens que les étudiants ont fait preuve d'initiative pour continuer à échanger entre eux et avec les entreprises, en utilisant la visioconférence.

**M. François Bouchet.** – La campagne du bureau des élèves s'est faite totalement en distanciel. Nous étions pourtant habitués à une semaine pleine d'activités, de la journée crêpes à des manifestations en amphithéâtre. Le campus étant inaccessible, les étudiants ont remplacé ces événements par des activités numériques, des échanges, des débats, des jeux. Globalement, cela a bien fonctionné.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Le Gouvernement a annoncé le recrutement de psychologues dans les universités. Au niveau des grandes écoles, avez-vous, au cours des derniers mois, mobilisé des soutiens psychologiques particuliers à destination de vos élèves ?

Vous avez évoqué l'enseignement à distance, précisant que si une nouvelle crise survenait, forts de l'apprentissage de la période covid, vous seriez davantage prêts. Au-delà de

la situation de crise, entendez-vous développer l'enseignement à distance ou conserverez-vous un modèle d'enseignement en présentiel avec une vie de campus forte ?

La crise sanitaire s'étend désormais sur deux années universitaires. Les étudiants arrivés en première année en 2020 ont déjà connu une année de classe préparatoire affectée par l'épidémie. Avez-vous prévu une adaptation plus spécifique pour accueillir ces élèves qui avaient déjà été perturbés dans leur cursus et dans leur préparation au concours d'entrée?

**M. François Bouchet.** – Les annonces du Gouvernement concernent effectivement les services de santé universitaires. Dans les grandes écoles, nous avons su prendre en compte l'augmentation des besoins de soutien psychologique et faire appel à des permanences psychologiques. Tous les établissements en ont mis en place, soit en identifiant un réseau de psychologues qui pouvaient être disponibles pour prendre en charge les élèves à proximité, soit en recrutant directement. Je ne dispose pas de chiffres sur les recrutements pérennisés du fait de la crise. J'ai, pour ma part, un service de quatre psychologues qui ont été totalement mobilisés durant cette période. Il est clair que nous avons besoin de professionnels permanents. Pour bien comprendre les problématiques propres aux étudiants d'un campus donné, il est préférable d'avoir une connaissance approfondie de l'établissement.

La souffrance psychologique résulte souvent d'un stress qui peut avoir pour origine des problèmes académiques, économiques, familiaux. Les cas les plus compliqués concernent aujourd'hui des primo-entrants, des internationaux, de très jeunes étudiants qui n'ont pas connu autre chose qu'une école sous covid et qui se trouvent en situation d'isolement. Il importe de lancer une action ciblée vis-à-vis de ces populations à risques.

Le « chèque psy » et l'ensemble des dispositifs mis en place par le Gouvernement me semblent satisfaisants, mais j'insiste sur le fait qu'il est impossible de traiter convenablement une souffrance profonde en seulement trois séances. Il faut inscrire l'accompagnement de nos étudiants dans la durée, surtout les primo-entrants qui se retrouvent dans une situation nouvelle appelée à durer.

Dans les grandes écoles, nous n'avons pas pour objectif de favoriser le modèle distanciel. Nous possédons un modèle académique très performant, avec un taux d'encadrement élevé. Nos établissements de taille modeste permettent de créer un sentiment d'appartenance très fort à sa promotion, à son école et à son réseau de partenaires. Or toute cette communauté ne se vit pas à distance. Il est très compliqué de garantir un sentiment d'appartenance avec une vie de promotion à distance. Nos enseignants-chercheurs souhaitent eux aussi revenir très vite en présentiel, car c'est ainsi qu'ils s'accomplissent. Il existe une vraie richesse dans l'enseignement et la transmission des savoirs dans nos écoles, et nous y tenons beaucoup.

Nous ne reviendrons sans doute pas pour autant à du 100 % présentiel. Nous avons expérimenté de nouvelles possibilités de recours aux technologies numériques et certains y ont pris goût. Il est vrai qu'il peut se révéler efficace d'enchaîner les cours ou les réunions de façon très souple, sans trajet et sans contrainte logistique. Je pense donc que nous capitaliserons sur cette expérience. Le modèle des MOOC pourrait s'imposer demain, avec des cours en ligne accessibles, qui peuvent être revus à l'envi et qui ne préjugent pas de la possibilité d'obtenir des explications durant des « office hours » -le professeur étant disponible au-delà du cours pour interagir avec ses élèves -, plutôt que des cours en amphithéâtre pour plusieurs centaines d'élèves au même endroit, au même moment. Il est

cependant un peu tôt pour en tirer des conclusions. Nous devons d'abord revenir à une situation normalisée et vérifier s'il existe un véritable engouement pour le numérique.

Enfin, s'agissant de l'adaptation de l'accueil des élèves confrontés à la crise sanitaire, la situation était déjà compliquée pour eux en classe préparatoire. Il a sans doute été très stressant de passer des concours avec le masque et les autres normes sanitaires. Nous avons vu qu'ils avaient déjà l'habitude de respecter les mesures de distanciation sociale et qu'ils acceptent de vivre une expérience différente de celle que les anciens avaient pu leur promettre. J'ai plutôt constaté un certain dépit des élèves qui ont connu le campus avant la crise, car ceux-ci avaient vraiment à cœur de revenir à la situation antérieure. Lors de la rentrée 2020, nous avons vu se manifester cette tentation de revenir à la vie d'avant, en oubliant les consignes sanitaires et en ne respectant plus la distanciation sociale. Nous avons alors vu poindre d'importants risques dans nos établissements. Des foyers épidémiques auraient pu se former. Il a fallu gérer la situation très vite et rappeler nos étudiants à la raison. Ce n'était pas forcément le fait des primo-entrants, mais plutôt des étudiants d'années supérieures. En bonne santé, les jeunes éprouvent souvent un sentiment d'impunité. Certains affirmaient aussi qu'ils avaient attrapé le virus, qu'ils s'en étaient remis assez rapidement et qu'ils ne craignaient plus rien. Dans certaines promotions, l'idée a parfois circulé que plus vite tout le monde serait contaminé, plus vite la vie antérieure pourrait reprendre son cours, ce qui n'était évidemment pas l'avis des directions des écoles ! Il a fallu faire preuve de pédagogie et de fermeté pour minimiser les conséquences d'agissements un peu irresponsables.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Ma dernière question concerne moins le directeur de l'École Polytechnique que le représentant des grandes écoles. Au cours des dernières années, nous avons vu se développer un modèle économique un peu différent de celui que nous avons pu connaître, avec des frais de scolarité en augmentation afin d'améliorer l'accompagnement. Pour financer cette hausse, certains étudiants ont eu recours à des financements bancaires par emprunt, ce qui n'est pas sans causer une certaine anxiété au sujet des capacités de remboursement. Même s'il est un peu tôt pour tirer les enseignements de la crise, une réflexion est-elle menée au niveau des grandes écoles sur leur modèle économique ? La fragilité de certains étudiants peut être indirectement due à ce système de financement par emprunt et à leur capacité de remboursement.

**M. François Bouchet.** – Je ne suis peut-être pas le mieux placé pour vous répondre. Je vous apporterai donc une réponse assez personnelle. Les grandes écoles doivent gérer un paradoxe : être ouvertes à la diversité, notamment à la diversité sociale - il s'agit d'ailleurs d'une demande très forte de gouvernements successifs - et, dans le même temps, développer leurs ressources financières pour conserver l'excellence que l'on attend de ces établissements. Nous ne pourrions pas continuer à progresser dans les classements internationaux - lesquels prennent en compte la qualité de l'enseignement, de la recherche, de l'innovation et des services sur le campus - sans avoir un minimum recours à une augmentation des droits de scolarité. Il s'agit d'une vraie problématique car nous accueillons des jeunes qui ne sont pas forcément issus de milieux très aisés et qui sont méritants. Nos écoles privilégient la méritocratie : on n'entre pas dans nos grandes écoles en payant, mais en l'ayant mérité. Mais nous devons aussi assurer la viabilité financière de nos établissements. Il existe effectivement des prêts reposant sur l'idée que les étudiants s'endettent sur le long terme, mais que cette démarche restera indolore puisqu'au moment où ils intégreront le marché du travail, leur niveau de rémunération leur permettra de les rembourser. Reste à déterminer où il faut placer la barre entre la durée de l'emprunt et le niveau de prélèvement sur les premiers salaires qui permettra le remboursement. Aujourd'hui, d'autres dispositifs

existent, comme les exonérations de droits de scolarité. L'étudiant ne paie pas si l'on considère qu'il est issu d'un milieu trop modeste. Dans mon école, je préside des commissions d'exonération et nous exonérons très massivement des élèves venant de milieux parfois très modestes. Les fondations peuvent également prendre le relais au travers de bourses. Nous faisons par ailleurs appel à la générosité des anciens élèves pour soutenir certains de nos étudiants. Mais, à un moment donné, les écoles auront évidemment besoin d'équilibrer leurs comptes.

Il est vrai que cette crise change aussi le type et la qualité des prestations que nous délivrons à nos élèves et de l'expérience qu'ils vivent. Nous avons des remontées selon lesquelles certains étudiants estiment payer bien cher pour des prestations dont ils ne pourront pas bénéficier le campus n'étant pas accessible comme il le devrait, l'enseignement se faisant à distance plutôt qu'en présentiel, les cours de sport n'étant pas assurés, etc. Il est compliqué d'entrer dans une négociation sur la valeur des cours et des services liés à la vie de campus.

Nous veillons à la qualité du diplôme et à l'employabilité. Or la crise n'a pas eu d'impact sur ce plan. Les étudiants qui sont sortis diplômés en 2020 ont eu les mêmes opportunités que les autres. Nous n'avons pas relevé de difficultés flagrantes liées au contexte de crise. Même dans les secteurs les plus touchés, le réseau des écoles et l'aide des anciens ont joué pleinement. Bien sûr, la situation méritera de lancer une enquête « premier emploi » dans quelque temps, mais les premiers retours sont quand même assez rassurants.

Nous devrions donc conserver ce modèle économique. Je crois qu'aucune école n'a décidé de réduire les frais de scolarité du fait de la crise sanitaire. En procédant ainsi, elle fragiliserait une structure qui a pour objectif de proposer le meilleur à ses étudiants.

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

**Audition de M. Éric Chenal, proviseur du Lycée Carnot (Dijon) et M. Patrick Fournié, proviseur du lycée Janson de Sailly (Paris), membres du bureau de l'Association des proviseurs de lycées à classes préparatoires aux grandes écoles (APLCPGE)**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Patrick Fournié, proviseur du lycée Janson de Sailly à Paris et M. Éric Chenal, proviseur du Lycée Carnot à Dijon. Tous deux représentent l'Association des proviseurs de lycées à classes préparatoires aux grandes écoles.

Je dois excuser mes collègues sénatrices et sénateurs qui n'ont pas pu nous rejoindre ou devront nous quitter en cours d'audition. La séance publique qui se tient en ce moment dans l'hémicycle intéresse tout particulièrement les membres de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication dont certains membres de cette mission d'information font partie.

Cette mission d'information a été demandée par le groupe Union centriste du Sénat qui a souhaité que Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, en soit le rapporteur. Elle a pour vocation d'évaluer le plus finement possible les conséquences de la crise actuelle sur la vie étudiante, d'identifier

les problèmes structurels préexistants à ce contexte, et de formuler des recommandations pour améliorer la condition étudiante.

Je tiens à préciser que cette audition fait l'objet d'un enregistrement vidéo qui sera disponible sur le site du Sénat.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – La crise a révélé des difficultés qui lui étaient probablement antérieures et dont les sous-jacents sont indépendants de ce contexte exceptionnel. Aviez-vous perçu, avant cette crise, un mal-être chez vos étudiants ?

Contrairement à d'autres cursus de l'enseignement supérieur, vous avez maintenu les cours en présentiel. Il ne s'agit bien sûr pas d'entrer dans une polémique, mais de savoir si vous avez constaté plus d'effets positifs dans ce maintien des cours en présentiel, tant sur le plan pédagogique que psychologique.

Quelles actions avez-vous pu entreprendre ces derniers mois pour accompagner davantage les étudiants ? Envisagez-vous la poursuite de certaines d'entre elles au-delà de la crise sanitaire que nous traversons ?

D'une manière générale, quels enseignements pouvons-nous tirer collectivement de la période que nous vivons depuis un an ? Dans quelle mesure influera-t-elle sur la façon d'étudier et d'organiser les études, dans une période de crise ou hors crise ? Nous souhaitons réinterroger un certain nombre de politiques publiques afin de les adapter pour tenir compte de ce qui s'est passé.

**M. Patrick Fournié, proviseur du lycée Janson de Sailly (Paris), membre du bureau de l'Association des proviseurs de lycées à classes préparatoires aux grandes écoles (APLCPGE).** – L'APLCPGE est une association regroupant les proviseurs de lycées à classes préparatoires parmi les 400 lycées français qui hébergent des classes préparatoires. Nous avons tenu hier une réunion de notre bureau et nous avons longuement discuté de vos questions.

Le parcours proposé en classe préparatoire aux grandes écoles est sélectif, exigeant et ambitieux. Les étudiants doivent savoir gérer leur temps, ce qui n'est pas un exercice toujours facile. Nous pouvons donc rencontrer, dans ce type de parcours, un certain nombre de fragilités psychologiques auxquelles nous sommes particulièrement attentifs. Les personnels accompagnent l'ensemble de nos étudiants. Lorsque nous avons échangé hier, nos collègues ont relevé avant tout que cette crise sanitaire avait mis l'accent sur ces fragilités. Vous connaissez la densité des programmes pour préparer en deux ans des étudiants à des concours très exigeants.

400 lycées publics et privés accueillent des étudiants en classe préparatoire aux grandes écoles. Il existe, sur le territoire national, une mosaïque d'établissements, entre les lycées qui comptent deux ou trois classes, aussi appelés « classes préparatoires de proximité », et les lycées qui, comme Janson de Sailly, accueillent 30 divisions de classes préparatoires et 1 200 étudiants.

**M. Éric Chenal, proviseur du Lycée Carnot (Dijon), membre du bureau de l'Association des proviseurs de lycées à classes préparatoires aux grandes écoles (APLCPGE).** – Au-delà de l'aspect psychologique, qui est apparu comme le plus évident, tous nos collègues nous ont fait part de difficultés récurrentes liées à l'hébergement. Les

étudiants boursiers ne peuvent pas tous bénéficier d'une place en internat. Les places sont rares dans nos internats au regard du nombre d'étudiants que nous accueillons. Ils se logent donc souvent dans le parc privé. Or en fonction de la ville ou de la date à laquelle est annoncé le résultat de Parcoursup, il peut être extrêmement compliqué pour certaines familles de loger leur enfant. Ce problème est récurrent pour les universités comme pour nos lycées.

Au problème du logement, la crise sanitaire a ajouté celui des repas. De nombreux étudiants, logés en ville, bénéficient du régime « interne externe » : lorsque nous fonctionnons normalement, ils peuvent ainsi profiter d'un petit-déjeuner, d'un déjeuner et d'un dîner. Or avec le confinement, nos restaurants scolaires ont été fermés, ce qui a placé en grande difficulté certains de nos étudiants qui n'ont pas pu se nourrir convenablement pendant plusieurs semaines.

Nous avons vite constaté que tous les étudiants des classes préparatoires n'avaient pas les mêmes facilités matérielles, en particulier s'agissant de la connexion Internet et du matériel informatique. Lorsque l'un de nos enseignants est « cas contact », il continue en effet de dispenser ses cours à distance, ce qui peut poser problème à certains de nos étudiants.

Nous voulions aussi souligner une situation très particulière. Nous accueillons de nombreux étudiants étrangers, participant ainsi largement au rayonnement de notre pays. Or au printemps dernier et encore aujourd'hui, certains de ces étudiants n'ont pas pu rentrer chez eux et se sont retrouvés sans subsides pour vivre. Certains lycées ont pu, grâce à des dispositifs « maison », accompagner les étudiants en plus grande difficulté, mais ce n'est pas le cas pour toutes les prépas.

**M. Patrick Fournié.** – Nous souhaitons également évoquer l'accompagnement de nos étudiants. Des personnels de l'Éducation nationale sont affectés à cette tâche. Leur mission première concerne cependant les élèves du second degré, et pas toujours les étudiants de classe préparatoire, ce qui pose des difficultés, surtout en période de crise. De nombreux étudiants ont besoin de l'écoute des services sociaux ou des services de santé de nos lycées, qui n'ont pas forcément les capacités pour répondre à cette demande, compte tenu du statut particulier des élèves de classes préparatoires. En effet, ce sont des étudiants, mais accueillis dans des établissements du second degré : cette particularité rend leur prise en charge compliquée. Pour nous, c'est l'un des fils rouges de la situation actuelle.

Je voudrais insister sur le fait que cette crise a fragilisé aussi un certain nombre de nos élèves de première année qui sont arrivés avec des situations scolaires très diverses, liées au premier confinement. Nous avons remarqué une certaine hétérogénéité, avec des élèves issus de terminale qui n'avaient pas forcément la même maîtrise des compétences à l'entrée en classe préparatoire, ce qui a pu les placer en difficulté. J'aurais l'occasion de revenir sur les mesures prises ultérieurement.

**M. Éric Chenal.** – Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué notre situation particulière. Nous sommes effectivement restés en présentiel. Vous avez même prononcé le terme de « polémique ». Celle-ci a bien existé et elle nous a surpris. Depuis toujours, nous entretenons de très bonnes relations avec les universités. J'en veux pour preuve toutes les conventions que nous passons avec elles. Nous avons été un peu heurtés par les déclarations de la Conférence des présidents d'université (CPU), d'autant que les classes préparatoires aux grandes écoles étaient les seules visées. Jamais le cas des formations de brevets de technicien supérieur (BTS) n'a été abordé, alors qu'elles ont également pu rester sur le même mode de fonctionnement. Nous n'avons pas non plus compris si, à travers cette expression, les

universités souhaitaient continuer leurs cours en présentiel ou si elles voulaient priver les classes préparatoires d'un enseignement possible, dès lors que les établissements restaient ouverts. Je ne reviendrai pas sur les propos de la CPU qui évoquait un réflexe sociologique de reproduction. Le moment est passé aujourd'hui et nous continuons de travailler avec nos collègues des universités.

Nos lycées sont quand même de plus petites structures au regard des universités et sont plus souples dans leur organisation. Les capacités des bâtiments, les possibilités d'encadrement par le personnel de vie scolaire nous ont toujours permis de veiller strictement à l'application du protocole sanitaire. Tous les matins, devant nos lycées, nous nous assurons de l'application du gel, des surveillants interviennent pour rappeler le port du masque. Tout ceci nous permet de fonctionner sereinement. Une note d'information parue hier sur le média AEF constate d'ailleurs que le présentiel n'a pas constitué un sur-risque d'infection.

Nous avons tous pu trouver des solutions différentes, contingentes et validées par nos conseils d'administration et nos instances. Nous avons sans doute tiré profit de notre souplesse d'organisation pour poursuivre les cours en présentiel.

**M. Patrick Fournié.** – S'agissant de concours nationaux, l'égalité de traitement sur le territoire a conduit l'ensemble des établissements à classes préparatoires à privilégier le présentiel. Dans les enquêtes réalisées, les classes préparatoires sont, dans leur très grande majorité, restées en présentiel. Ce mode de fonctionnement est apparu plus juste au corps professoral des établissements.

Le processus de décision dans un lycée se révèle quand même plus simple et plus maniable que dans une institution universitaire accueillant plusieurs dizaines de milliers d'étudiants. Avec sept représentants de professeurs au conseil d'administration, vous êtes en mesure de « prendre la température » et de trouver une solution permettant de prioriser la santé des personnels tout en accueillant l'accueil des élèves dans le cadre de l'internat et des demi-pensions. Il est évident que la demi-pension a constitué un élément important. Nous pouvons régler ces questions plus aisément au sein d'établissements du second degré.

Les lycées à classes préparatoires accueillent entre 1 000 et 2 500 élèves et étudiants. Nous pouvons donc mener une politique locale d'accueil permettant d'assurer la sécurité de tous et le respect des gestes barrières. Par exemple, des plexiglas ont été apposés dans de nombreux établissements. *In fine*, nous n'avons pas recensé plus de cas qu'ailleurs.

**M. Éric Chenal.** – Aujourd'hui, lorsque nous les interrogeons, nos étudiants sont heureux de leur sort. Ce point a souvent été évoqué lors des conseils de classe du premier semestre. Certains lycées ont multiplié les dispositifs d'accompagnement, souvent initiés par des associations internes. Des différences ont pu se faire jour entre les prépas. Il est vrai que les structures les plus anciennes et les plus importantes possèdent depuis très longtemps des associations d'anciens élèves, des fondations et/ou des caisses de solidarité. Tout cela a permis un accompagnement de proximité qui continue de beaucoup compter, qu'il s'agisse de séances de relaxation, de cours de yoga ou de la mise à disposition de psychologues. Nous avons d'ailleurs observé durant cette période une demande bien plus importante à l'égard de ces dispositifs. La situation se révèle cependant inéquitable, car les lycées ne disposent pas tous de ces possibilités d'accompagnement.

**M. Patrick Fournié.** – Effectivement, les situations se révèlent extrêmement diverses d'un lycée à l'autre sur ce sujet. Certains ont éprouvé des difficultés à solliciter les

personnels mobilisés sur le second degré pour accompagner les étudiants. Faire appel à une association avec des psychologues représente un coût de plusieurs milliers d'euros qui n'est pas forcément évident à financer. Nous avons également relevé une augmentation des demandes d'aide auprès des fonds sociaux, notamment pour le financement des concours. Le contexte de crise explique largement cette fragilisation financière des familles.

Globalement, nos étudiants sont en classe et préparent leurs concours, ce qui nous fait dire que la situation n'a pas énormément changé pour eux par rapport à la période d'avant-covid. Certes, ils ont des interrogations sur les épreuves des concours, mais nous rencontrons ces questionnements un peu partout.

**M. Éric Chenal.** – Sur l'accompagnement, au-delà des aspects psychologiques, nous souhaitons évoquer les moyens mis en œuvre par les rectorats. Des heures supplémentaires ont pu être dédiées en début d'année à de la remise à niveau. Après la période très particulière du confinement l'an dernier, tous les anciens élèves de terminale avaient besoin de ce dispositif. Il faut donc souligner les moyens importants mis à disposition des lycéens des classes préparatoires par les rectorats afin d'organiser, de la rentrée jusqu'au mois de novembre, des remises à niveau pour les élèves qui en avaient besoin.

Quant aux leviers dont nous disposons, nous avons insisté sur les actions un peu inégales qui ont pu être déployées selon les lycées. Si nous pouvons mettre en place ces dispositifs dans les grandes prépas, c'est parce que nous en avons les moyens financiers. Pour renforcer ces moyens, nous demandons depuis longtemps une rétrocession des frais universitaires. Comme vous le savez, tous les étudiants des classes préparatoires aux grandes écoles paient des frais d'inscription dans les universités et des frais de participation à la vie universitaire, alors qu'ils ne bénéficient pas de tous les services qu'offre l'université. Leur emploi du temps est trop dense et les plateaux universitaires sont parfois éloignés. Ils versent en moyenne 250 à 300 euros tous les ans à l'université et rien n'est rétrocédé aux lycées. Or si une petite partie de cette somme revenait aux lycées qui les accueillent, tous auraient les moyens d'assurer un meilleur accompagnement des étudiants de classe préparatoire.

**M. Patrick Fournié.** – Ces conventions d'inscription automatique des étudiants de classe préparatoire à l'université ont été mises en place en 2013 par la « loi Fioraso ». Les étudiants peuvent ainsi bénéficier des services de l'université. Cependant, concrètement, ils ne s'en servent pas. Ils paient une cotisation et ne bénéficient quasiment pas des services afférents.

J'ai la chance de percevoir une rétrocession, mais cette situation reste très rare sur le territoire. En bureau de l'APLCPGE, nous avons relevé qu'une académie, voire deux bénéficie de la rétrocession d'un pourcentage de cette cotisation. À Lyon, je pense qu'ils avaient négocié une trentaine d'euros. Le lycée Janson de Sailly bénéficie d'une rétrocession de l'Université Paris-Dauphine de 50 euros sur un montant total de 350 euros. Pour les 150 étudiants inscrits, le lycée perçoit donc 7 500 euros, somme qui lui permet d'engager un certain nombre d'actions et de répondre à des demandes, quand d'autres lycées n'ont pas cette possibilité.

De nombreux établissements à classes préparatoires présentent des amplitudes horaires relativement larges. Il n'est pas rare qu'ils restent ouverts de 7 heures à 23 heures. Or la collectivité territoriale, qui est l'employeur des agents, ne comptabilise pas forcément ces amplitudes dans sa dotation. Il est toujours assez difficile d'expliquer la situation singulière de nos lycées à classes préparatoires. Le lycée Janson de Sailly est même ouvert le week-end ;

les services d'intendance doivent donc fonctionner. Nous sommes également ouverts pendant les vacances de printemps pour accueillir les étudiants de deuxième année qui passent les concours. Nous mettons à disposition de nos élèves toute une intendance qui est parfois difficile à assumer financièrement.

Nos établissements fonctionnent en outre avec des moyens de surveillance qui sont uniquement affectés aux élèves du second degré. Or pour accueillir des étudiants de 7 heures à 23 heures, voire le week-end, il faut forcément des moyens. Il existait, dans nos établissements, la tradition des « maîtres au pair », des jeunes gens qui bénéficiaient d'une rétribution salariale réduite, de l'ordre de 500 euros pour 18 heures de travail par semaine, et auxquels nous offrions le gîte et le couvert. L'académie de Paris est la seule à en accueillir encore entre 30 et 40, mais une réflexion est menée actuellement pour les faire disparaître, puisque leur statut juridique n'existe plus.

**M. Éric Chenal.** – Ce dispositif nous permettait d'assurer une surveillance *a minima*, notamment durant le week-end. Souvent, nous faisons appel à d'anciens étudiants qui pouvaient éprouver des difficultés financières et nous leur permettions ainsi de poursuivre leurs études dans de meilleures conditions.

**Mme Victoire Jasmin.** – Dans les outre-mer, nous comptons un certain nombre de classes préparatoires ; vous avez sans doute des informations les concernant. Je suppose que les étudiants qui y sont inscrits ont rencontré moins de difficultés, grâce à l'organisation et à l'accompagnement spécifiques que vous avez décrits. Il leur a sans doute été plus facile de retourner dans leur famille durant le confinement.

Vos propos m'ont semblé plutôt rassurants. J'ai noté cependant que vous ne disposiez pas des mêmes moyens que le secondaire en termes de prise en charge sociale, voire médicale. Êtes-vous déjà dotés de psychologues ? Sont-ils en nombre suffisant ? Êtes-vous au contraire en demande de moyens dédiés aux classes préparatoires ? La pandémie vous a-t-elle permis d'identifier une lacune en la matière ?

**M. Patrick Fournié.** – Je ne dis pas que nous n'avons pas suffisamment de moyens. Pour autant, je ne refuserais pas une infirmière et une assistante sociale si ces postes nous étaient accordés. La crise a mis l'accent sur cette problématique. Il fallait répondre à un nombre plus important d'étudiants qui n'allaient pas forcément bien avec des personnels qui ne sont pas prioritairement affectés aux étudiants des classes préparatoires. C'est toute l'ambiguïté juridique d'accueillir des étudiants de l'enseignement supérieur dans des lycées. 25 % des étudiants se trouvent dans ce cas. Or lorsque les lycées restent ouverts, ces étudiants se rendent en cours.

**M. Éric Chenal.** – Il s'agit moins de moyens supplémentaires que d'une clarification des missions. Certaines assistantes sociales acceptent de suivre les étudiants. Toutefois, l'un de nos collègues proviseur nous disait qu'il avait reçu une fin de non-recevoir de certains personnels des services sociaux, qui rappelaient que leur mission se limitait aux lycéens du second degré et excluait *de facto* les étudiants. Les psychologues de l'Éducation nationale sont exclusivement dédiés aux lycéens. Ils ne sont pas à la disposition et n'ont pas les moyens de se mettre au service des élèves de classes préparatoires aux grandes écoles. Nous devons donc souvent mettre en place des mesures « maison », en nous appuyant sur nos caisses de solidarité ou sur les associations que nous créons pour permettre l'accompagnement de nos élèves par des psychologues.

**M. Patrick Fournié.** – L’accompagnement de nos étudiants constitue un point central. La réussite en classe préparatoire dépend en grande partie de la plus-value que nous pouvons apporter en termes de suivi. Cette crise a mis l’accent sur le sujet. Or les situations sont extrêmement diverses selon les établissements scolaires. Les psychologues de l’Éducation nationale ne dépendent pas des lycées, mais des centres d’information et d’orientation (CIO). Ils ne viennent dans les lycées que quelques journées par semaine. Nous n’avons aucune maîtrise sur ces interventions extrêmement parcellaires ; il revient en effet au CIO d’organiser les plannings entre les établissements. Nous sommes donc obligés d’aller chercher nos psychologues ailleurs que dans l’Éducation nationale, ce qui s’avère problématique pour la réussite des étudiants en classe préparatoire.

**Mme Victoire Jasmin.** – J’ai bien perçu dans votre intervention un problème à ce niveau et il me semblerait important que nous le relayions dans le cadre de nos travaux.

Les étudiants de classe préparatoire siègent-ils aux conseils d’administration des lycées ? Compte tenu de votre expérience et des problématiques que vous avez clairement identifiées, ne pourriez-vous pas formuler des propositions au nom de l’ensemble des provideurs, *via* votre association par exemple ? La pandémie et le confinement ont permis d’identifier ces problématiques. Il faudrait les faire remonter. Il est important que vous disposiez des personnes ressources nécessaires pour prendre en charge ces étudiants au moment opportun, avec des procédures clairement définies au sein des établissements.

Vous avez évoqué le sujet de la surveillance des élèves, parfois sur une amplitude horaire très large, en mentionnant le rôle des maîtres au pair. Depuis la décentralisation, les lycées relèvent de la compétence des régions. Ne serait-il dès lors pas opportun que les collectivités de rattachement soient beaucoup plus impliquées dans la prise en charge de cette mission de surveillance ? La plupart des lycées fonctionnent du lundi au vendredi, éventuellement le samedi. Or vos étudiants de classes préparatoires, lorsqu’il y a un internat, peuvent être présents tous les jours, week-end compris. Il faudrait assurer leur encadrement en prévoyant des personnels dédiés.

**M. Éric Chenal.** – Sur le temps du week-end, il faut distinguer ce qui relève de la prérogative des collectivités territoriales de ce qui relève de la prérogative historique de l’État, c’est-à-dire la surveillance. S’agissant des collectivités, les positions peuvent varier en fonction de leur volonté d’implication, mais je crois que des possibilités nous sont offertes sans affecter le volume global du temps de travail des agents. Un bon internat de classe préparatoire se doit de fournir un repas jusqu’au samedi midi et de rouvrir le dimanche soir. S’agissant de la surveillance, à côté des anciens maîtres d’internat, devenus les assistants d’éducation (AED), nous arrivions jusqu’à récemment à étayer nos effectifs en recrutant des maîtres au pair. Ce dispositif nous suffisait pour fonctionner en toute sécurité. Nous arrivons encore aujourd’hui à répartir le temps de travail de nos AED. En tant que chefs d’établissement, nous sommes responsables de la sécurité des personnes et des biens. Il n’est pas question de faire dormir nos étudiants le week-end sans sécurité incendie. Mais nous tirons sur nos moyens et la situation peut se révéler parfois compliquée. Les maîtres au pair nous permettaient de mener une action sociale à destination des étudiants les plus démunis ; ils étaient logés, nourris et percevaient un complément salarial, tout en disposant d’un relais vers le fonctionnaire d’astreinte durant le week-end.

Nous sommes les présidents des conseils d’administration et les directeurs des établissements. Les conseils sont conscients de ces problématiques que nous évoquons régulièrement. Les étudiants sont également parties prenantes et peuvent participer au conseil

de la vie lycéenne. Les professeurs de classes préparatoires ont eux aussi le droit de siéger au sein du collège enseignant.

**M. Patrick Fournié.** – Nous avons la particularité de diriger l'exécutif de l'établissement et d'en présider le conseil d'administration. Nous nous donnons finalement des ordres à nous-mêmes, une « double casquette » qui peut s'avérer parfois gênante. Les étudiants de classes préparatoires sont souvent assez mobilisés dans les conseils d'administration et sont généralement d'un apport assez fin.

Ouvrir l'internat le week-end répond à une logique de service que nous rendons à des étudiants qui peuvent venir de très loin. Nous accueillons des étudiants, nous les accompagnons, nous les encadrons. Nous avons souligné tout à l'heure que cet aspect était fondamental dans la réussite aux plus grandes écoles. Les étudiants s'inscrivent dans un processus de deux années de concours. Nous pouvons nous demander jusqu'où la puissance publique est en mesure d'assurer ce service que nous rendons aux étudiants et aux familles. Les établissements privés sous contrat mettent cet argument en avant. Ils financent cet accompagnement par des fonds qui ne sont pas publics. Si nous supprimons les maîtres au pair à Paris et que nous ne les remplaçons pas par des assistants d'éducation, comment des lycées comme Saint-Louis, Louis-le-Grand ou Janson de Sailly feront-ils pour accueillir des étudiants le week-end ? En tant que républicain, le fait que nos établissements n'assument plus ce service et que seuls les établissements privés sous contrat puissent le faire me pose problème.

Quant à votre première question, nous pouvons aussi nous interroger, en tant qu'association de proviseurs de lycées à classes préparatoires, sur le pilotage institutionnel des classes préparatoires. Celui-ci est-il assuré par le ministère de l'enseignement supérieur ou le ministère de l'éducation nationale ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – La problématique du logement est absolument fondamentale. Vous partagez avec certaines universités le fait que le lieu de résidence n'est pas nécessairement le lieu d'étude. Or autant la vie étudiante hors campus est parfaitement identifiée par les élus locaux, autant l'habitat de l'étudiant en classe préparatoire ne l'est pas. J'habite Bourg-la-Reine et je suis confronté en tant qu' élu à l'énorme difficulté des parents et des étudiants pour trouver un hébergement au sein d'un marché de l'immobilier très tendu et dans des temps qui ne permettent pas de faire jouer une véritable concurrence. Vos étudiants ont besoin d'être logés rapidement, dans des conditions satisfaisantes. Or cette problématique n'est absolument pas intégrée par les élus. Elle n'est pas non plus portée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et elle l'est peu par les régions qui exercent la tutelle sur les lycées.

Quel est l'intérêt du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Paris (Crous) pour les problématiques que vous portez ? Dans la construction de logements étudiants, les plans du Crous intègrent-ils aujourd'hui la capacité qu'ont certains lycées à recruter dans une aire nationale, voire internationale ? J'ai le sentiment que par votre situation hybride, le fait que certaines de vos classes préparatoires aient une aire de recrutement extrêmement vaste n'est pas pris en compte.

S'agissant de l'accès à la cantine durant cette période, vous avez été exclu du dispositif du repas à un euro, puisque la restauration dans les lycées est prise en charge par la région selon des modalités tout à fait différentes. Nous sentons bien que votre statut hybride

vous a empêchés de bénéficier d'un certain nombre d'aides mises en place par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La commission serait donc très intéressée par votre point de vue sur l'interaction entre lieu d'étude, lieu de résidence et accompagnement des collectivités en termes de logement et de vie étudiante.

**M. Éric Chenal.** – La problématique du logement est évidente. En Ile-de-France, tout comme à Bordeaux par exemple, il est extrêmement compliqué de se loger dans des conditions abordables à proximité des lycées, qui sont souvent situés en centre-ville. Dans une « prépa » de taille nationale, nos étudiants viennent de partout et ne peuvent pas forcément rentrer chez eux tous les week-ends. Ils sont donc obligés de s'installer de façon confortable et durable.

Je ne pense pas que lorsque le Crous lance un plan de construction de logements étudiants, il intègre les élèves de classes préparatoires. Tout dépend du taux de pression du parc immobilier. À Bordeaux – académie où j'ai exercé -, le Crous était submergé. Le logement étant trop cher dans le secteur privé, tous les étudiants s'orientaient vers les logements sociaux étudiants et les prépas n'avaient presque aucune place. À Dijon, la situation est un peu plus simple. Nous travaillons en bonne intelligence et nous arrivons à trouver des logements pour certains de nos étudiants dans les résidences du Crous. Selon la situation du plateau universitaire, cette solution peut intégrer aussi un peu de transport.

Nous souhaitons tous que nos étudiants soient comptabilisés pour le logement et pour l'ensemble des problématiques.

**M. Patrick Fournié.** – Nos relations avec le Crous de Paris restent ponctuelles. J'ai travaillé en bonne intelligence avec lui pour l'accueil d'étudiants pendant certaines périodes de congés. Mais les démarches pérennes sur l'année scolaire se révèlent assez compliquées. Nos étudiants ne sont pas forcément prioritaires et les lieux ne sont pas nécessairement proches. Depuis dix ans que je dirige des établissements à classes préparatoires dans trois régions différentes, je constate que les premières questions que posent les parents lors des journées « portes ouvertes » portent systématiquement sur l'hébergement.

Nous avons une réponse dans nos lycées avec les internats. Ils accueillent un pourcentage très variable d'étudiants, variant de 10 % à 40 %, voire 80 % à 100 % pour certains établissements privés sous contrat. La politique d'accueil de nos internats est très importante. Nous sélectionnons sur un critère de distance et d'éloignement. Nous ciblons les boursiers, les étudiants mineurs en première année, ce qui représente près d'un étudiant sur trois à l'entrée en première année, et ceux qui viennent de loin.

Les lycées à classes préparatoires présentent, dans leur grande majorité, une aire de recrutement couvrant quelques départements. Je « recrute » par exemple essentiellement sur l'Ouest parisien, les Hauts-de-Seine et les Yvelines. C'est ainsi que nous arrivons à juguler la problématique du logement et du temps de transport. Les parents nous demandent en effet très souvent la limite du temps de transport à ne pas dépasser. Nous essayons de répondre à ces questions centrales en jouant sur les critères d'admission dans les internats.

Nous rencontrons aussi un problème de maîtrise de la liste d'entrée dans nos classes préparatoires dans le cadre de Parcoursup. Il est éminemment complexe de travailler sur la priorisation des étudiants qui entrent en formulant le vœu d'être accueillis à l'internat.

**M. Hussein Bourgi.** – Je souhaiterais apporter le témoignage d'un sénateur qui est aussi conseiller régional et siège au conseil d'administration de huit lycées de la métropole de Montpellier ainsi qu'au conseil d'administration du Crous.

J'ai été fort surpris de la non prise en compte par le Crous des besoins en matière d'hébergement des étudiants accueillis dans les lycées. Ces besoins reviennent donc systématiquement dans le giron de la collectivité de référence, en l'occurrence la région. Il est très important pour nous de faire en sorte que les étudiants soient accueillis dès le dimanche soir, car certains arrivent de Carcassonne, à deux heures de train de Montpellier. S'ils ne sont pas hébergés dès le dimanche soir, ils seront en retard à leur première heure de cours le lundi. Il faut aussi accueillir ceux qui viennent de Lozère et qui ne peuvent emprunter que la route.

De manière très pragmatique, la décision a donc été prise de mobiliser les moyens financiers nécessaires pour les accueillir et d'investir pour construire des places d'internat supplémentaires. Nous avons bien compris que le Crous de l'académie de Montpellier était submergé de demandes et que ces étudiants n'étaient pas les plus prioritaires. Parfois, j'ai dû jouer les intermédiaires entre certains établissements. Je siégeais au conseil d'administration de l'Internat d'excellence, aujourd'hui rebaptisé Cité de la réussite, une institution dans laquelle des dizaines de chambres étaient vacantes, faute de communication entre les acteurs. L'Internat de la réussite dépend du ministère de l'éducation nationale, alors que les lycées accueillant des classes préparatoires aux grandes écoles relèvent de la région. Ces chambres étaient restées fermées durant deux ou trois ans. Des conventions ont été signées entre l'Éducation nationale et les lycées pour ouvrir ces places.

Sur la restauration, durant le premier confinement, les lycées ont fermé et tous les étudiants ont été renvoyés chez eux. Ceux qui sont restés dans leur appartement en ville n'avaient plus d'endroit où se restaurer et n'avaient pas le réflexe d'aller dans les restaurants universitaires, puisqu'ils sont généralement accueillis dans un lycée proposant la restauration. Dans les lycées où existe un internat, il y a presque autant d'internes que d'étudiants qui habitent en ville, mais ces derniers prennent leurs repas midi et soir au lycée, ce qui leur permet de du temps pour leurs études. Nous avons quantifié précisément ce point. Or ces publics sont restés dans un « angle mort » lors du premier confinement.

La question se pose donc aujourd'hui de la façon dont la puissance publique peut entrer directement en contact avec des étudiants, qui vivent en ville, pour leur proposer une aide dans une situation aussi exceptionnelle que celle que nous avons traversée.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Cette intervention montre combien le Sénat peut être riche des expériences de ses membres qui exercent un mandat local.

Je tiens vraiment à vous remercier pour la qualité de vos interventions, qui ont montré la complexité des problématiques liées aux classes préparatoires aux grandes écoles.

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

**Audition de M. Philippe Choquet, président, de Mme Delphine Blanc-Le Quilliec, déléguée générale, et de M. Germain Comerre, chargé des relations institutionnelles, de la Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (Fesic)**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je dois tout d'abord vous présenter les excuses de Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et rapporteur de cette mission d'information, qui participe actuellement au débat en séance publique. Je vous poserai en son nom les questions qu'il souhaite vous adresser en tant que rapporteur.

Cette réunion fait l'objet d'une captation vidéo dont l'enregistrement sera disponible sur le site du Sénat.

La mission d'information sur les conditions de la vie étudiante résulte d'une initiative du groupe Union centriste. Elle poursuit trois objectifs essentiels : dresser un bilan des conséquences de la pandémie sur les conditions de la vie étudiante, analyser les problèmes structurels préexistants à la crise et formuler des recommandations pour améliorer, à l'avenir, la condition étudiante.

Le rapporteur souhaite vous poser par mon intermédiaire les questions suivantes : quelles ont été les difficultés dans vos établissements ? Comment avez-vous vécu le confinement et l'évolution des consignes sanitaires ? Cette crise a-t-elle mis en évidence et aggravé des problématiques que vous aviez identifiées préalablement ? Quelles actions avez-vous engagées pour accompagner vos étudiants ?

Quelle est, en temps normal, l'importance de la vie associative dans vos établissements?? Dans quelle mesure la crise l'a-t-elle affectée ? A-t-elle continué à remplir son rôle ? On nous a en effet signalé que, dans de nombreux établissements, les associations avaient rencontré de grandes difficultés à trouver des solutions pour faire face à une situation sans précédent, à laquelle elles n'étaient pas du tout préparées.

Enfin, quelles sont vos propositions pour améliorer la vie des étudiants dans vos établissements ?

**M. Philippe Choquet, président de la Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif.** – Merci de nous accueillir aujourd'hui pour partager un sujet qui nous tient à cœur.

La Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (Fesic) regroupe 27 écoles, soit 70 000 étudiants. Ces établissements sont structurés sous la forme d'associations loi 1901. Nous devons le statut d'EESPIG – établissements de l'enseignement supérieur privé d'intérêt général - au Sénat et, en particulier, à une initiative de la sénatrice Valérie Létard. Ce statut a permis de reconnaître la mission de service public de ces établissements parfois centenaires, qui œuvrent pour l'enseignement supérieur, la formation, la recherche, et ce, de manière totalement désintéressée.

Cette reconnaissance a donné naissance à une contractualisation officielle avec l'État, reposant sur des exigences de non-lucrativité et de mission de service public. Ce dispositif constitue une originalité du système d'enseignement supérieur français. Il se révèle

efficace et concourt à la diversité de l'enseignement supérieur. Dans la situation concrète que nous allons aborder, il apparaît nécessaire d'examiner les initiatives de toutes les structures, quelles qu'elles soient, et d'en tirer parti.

D'autres associations représentent les EESPIG, comme l'Union des grandes écoles indépendantes (UGEI), l'Union des établissements d'enseignement supérieur catholique (UDESCA) ou les universités libres. Les 27 écoles de la Fesic sont réparties sur l'ensemble du territoire, dans des grandes villes comme dans des villes de taille moyenne, avec un rôle et un impact économique importants dans les territoires au sein desquels elles sont intégrées.

Nos écoles associatives présentent la spécificité de recevoir une subvention de l'État pour concourir à une mission de service public et de demander un financement aux élèves. Nous aimerions que le financement de l'État soit plus important. Ce sujet fait l'objet de discussions fréquentes et les sénateurs nous soutiennent souvent dans cette démarche. L'une des difficultés que nous pouvons rencontrer tient au financement des études, que ce soit les frais de scolarité ou les frais de vie. Des dispositifs existent pour compléter les aides de l'État, notamment des bourses internes distribuées par le biais de fondations ou d'associations d'anciens élèves. Nous avons aussi demandé des prêts étudiants garantis par l'État, dispositif qui a été amplifié dans le dernier budget.

L'autre spécificité de nos écoles associatives réside dans la formation académique et non académique de nos élèves. Nous assurons la formation intégrale des jeunes, ce qui se traduit par une vie associative particulièrement riche. Nous accompagnons cette vie associative, qui concourt au sentiment de bien-être et d'inclusion de tous les élèves dans nos écoles, quelles que soient leurs origines.

Les classements internationaux des écoles sont parfois décriés. Celui de Shanghai présente un aspect très académique, mais d'autres commencent à apparaître, notamment dans les pays anglo-saxons, qui sont beaucoup plus sensibles au ressenti des étudiants et à l'appréciation qu'ils portent sur leur école. Dans le classement « Happy At School », les écoles de la Fesic s'en sortent d'ailleurs très bien, se positionnant dans le haut du classement. En termes d'appréciation du bien-être des élèves et de leur intégration dans l'école, nos écoles affichent un pourcentage de très grande satisfaction, beaucoup plus élevé que les universités qui ont peut-être moins ce souci du bien-être des élèves. Notre taille plus petite nous permet sans doute aussi d'être plus proches de nos étudiants.

Globalement, avant la crise covid, nos élèves allaient bien en dehors de ce sujet de financement qui restait à améliorer. Nous ne vivons pas pour autant en dehors du monde. Même si nous avons mis en place de nombreuses mesures, nos élèves ont été affectés par la crise, d'un point de vue financier d'abord. Certains finançaient une partie de leurs études par le biais de jobs étudiants. Nous n'accueillons pas que des étudiants issus de catégories sociales favorisées. Nos écoles payantes comptent 20 % à 25 % d'étudiants boursiers, un pourcentage sensiblement similaire à celui des écoles publiques qui sont presque gratuites. Outre la perte des jobs étudiants, nos jeunes ont eu des difficultés à trouver des stages rémunérés.

Comme toutes les écoles, nous avons également été confrontés à des défis académiques. Nous avons fait preuve d'une grande agilité pour basculer vers l'enseignement distanciel. Durant le premier confinement, cette bascule s'est opérée correctement, grâce notamment à l'attrait de la nouveauté. Les mois passant, surtout depuis la rentrée scolaire de

septembre, nous sentons une vraie usure, une fatigue morale et un décrochage qui ont des impacts sur les études de nos élèves. Nous avons donc été amenés à prendre de multiples mesures pour y faire face.

Enfin, certains de nos élèves ont connu des problèmes d'isolement et de fragilité psychologique et, là encore, nous avons mis en place différentes actions pour essayer de les aider.

Dans les EESPIG, nos étudiants ont rencontré les mêmes difficultés que les étudiants des universités. Nous avons tout d'abord tenté d'apporter des solutions financières. Les écoles et leurs anciens élèves se sont mobilisés pour mener des politiques de soutien financier, avec l'augmentation des bourses versées, la mise en place de prêts d'honneur, parfois conjointement avec des banques, pour que des étudiants sans caution puissent demander des prêts. En général, les étudiants boursiers disposent de certains soutiens. La difficulté concerne les étudiants non boursiers, qui se trouvent juste au-dessus du seuil et dont les parents sont parfois dans l'impossibilité de payer leurs études. Dans de nombreuses écoles, nous avons aussi distribué des aides grâce à la mobilisation de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC).

**Mme Delphine Blanc-Le Quilliec, déléguée générale.** – Le Gouvernement nous a effectivement permis d'utiliser les fonds de la CVEC pour financer notamment l'achat de matériel informatique. Cette mesure s'est avérée assez utile.

**M. Philippe Choquet.** – Nous n'avons pas consenti de remise sur les frais de scolarité. Les cours ont basculé en distanciel, ce qui a plutôt entraîné un surcoût. Nous avons, en revanche, pratiqué des remises sur les chambres ou des frais annexes, à la demande des élèves. Nous avons fait preuve de compréhension.

Au niveau académique, de nombreuses dispositions ont été mises en place pour soutenir les étudiants. Les plus touchés ont été les primo-entrants qui n'ont quasiment pas connu une vie d'école normale et n'ont pas pu être intégrés à une dynamique collective. Or le collectif se révèle essentiel dans le processus d'apprentissage. Nous avons donc essayé de les accompagner en créant de petits groupes de soutien scolaire, animés par des professeurs supplémentaires que nous avons recrutés, voire par certains anciens élèves, pour remédier à des problèmes de décrochage.

Durant la crise, nous avons très fréquemment organisé, au niveau de la Fesic, des réunions des directeurs pour identifier les adaptations qu'il conviendrait de mettre en place en temps réel face aux situations que nous étions amenés à rencontrer. La crise a fait apparaître un élan de solidarité inter-écoles assez remarquable. Nos modes de fonctionnement et nos finalités étant communs, nous avons fait preuve d'une grande entraide sur l'adaptation de tous les aspects pédagogiques. Certaines écoles étaient plus structurées. Nous avons donc partagé les moyens techniques pour les cours, les examens en ligne, les procédures d'admission, les recrutements, etc. Les professeurs eux-mêmes ont fait preuve d'une grande adaptabilité, même si la persistance de cette situation commence à peser.

S'agissant du soutien psychologique, différentes initiatives ont été lancées dans les écoles, notamment un suivi systématique des étudiants de première et deuxième années, un parrainage par les dernières années. Des initiatives originales ont également pu apparaître. Nous comptons, au sein de la Fesic, une école de psychologie. Assez rapidement, Psycho-prat' a proposé de mettre ses étudiants à disposition en stage pratique, contre la rémunération

versée à un stagiaire. Ainsi, de jeunes professionnels, encadrés par leurs professeurs, venaient écouter et accompagner des étudiants en difficulté. Cette initiative a été reproduite dans trois ou quatre écoles.

La crise a constitué un challenge incroyable pour la vie associative. L'an dernier, toutes les manifestations ont été annulées du jour au lendemain, provoquant une grande frustration pour ceux qui avaient œuvré durant plusieurs mois pour leur organisation. Cette année, nous courons une nouvelle fois le risque que ces manifestations soient annulées, avec des effets sur l'implication dans la vie associative et des conséquences financières, car les retours économiques de ces manifestations permettent généralement de financer la vie associative.

Nous nous trouvons en outre dans une situation totalement inédite, où la transmission du savoir-faire associatif risque de ne pas se faire. Après deux ans d'interruption, certains étudiants devront prendre des responsabilités sans avoir jamais connu l'événement qu'ils seront chargés d'organiser. Dans mon école, UniLaSalle, nous avons un grand événement autour du rugby avec 1 800 rugbyman et 400 bénévoles. Cet événement n'ayant pu avoir lieu pendant deux années consécutives, les étudiants n'auront jamais vu cette manifestation fonctionner alors qu'elle s'inscrivait dans un processus d'amélioration depuis maintenant 25 ans.

Les associations culturelles, les associations de solidarité sont elles aussi à l'arrêt. Les étudiants ont réagi de manière remarquable à cela. Ils se sont adaptés, essayant d'organiser des activités en ligne. L'an dernier, les bureaux des élèves (BDE) ont créé des films humoristiques pour essayer de conserver le lien. Cette année, les équipes de BDE n'ont connu qu'un fonctionnement virtuel. Cependant, les associations plus petites ont trouvé d'autres systèmes pour exister et sont parvenues à rebondir de façon assez satisfaisante.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je ne savais pas que vos établissements percevaient aussi la CVEC. C'est un point que nous pourrions approfondir dans le cadre de la commission de la culture.

**M. Germain Comerre, chargé de relations institutionnelles de la Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif.** – La CVEC est payée par tous les étudiants. La redistribution concerne les établissements du public à hauteur de 42 euros et les EESPIG à hauteur de 20 euros. Le système de redistribution prend également en compte le Crous. S'il reste un reliquat, une deuxième part peut revenir aux établissements comme les nôtres. *In fine*, nous percevons donc 38,50 euros par étudiant. Au niveau de la Fesic, la CVEC a représenté, en 2019, un peu plus de 2 millions d'euros.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – La problématique de la gestion de la CVEC en temps de crise est sans doute comparable à celle des établissements universitaires : vous avez consacré une grande partie du produit de la CVEC aux situations d'urgence, aux dépens d'opérations d'amélioration de la vie étudiante que vous avez reportées à plus tard, ce qui risque de poser un problème pour financer des programmes de plus long terme.

**Mme Delphine Blanc-Le Quilliec.** – Cela étant, nous menions déjà de nombreuses initiatives dans nos établissements et celles-ci se poursuivent. La CVEC a constitué un petit plus pour imaginer d'autres actions. La démarche engagée avec les étudiants de « Psycho-Prat », par exemple, avait été mise en place avant la crise et a continué de se développer.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Notre mission d’information s’intéresse de près aux conditions de résidence des étudiants. De quelle façon organisez-vous ce logement ? Quelles relations entretenez-vous avec les collectivités en matière d’accueil des étudiants ? Avez-vous le sentiment que la crise a mis en lumière certaines difficultés structurelles dans ce domaine ? Connaissez-vous la proportion d’étudiants respectivement accueillis dans les campus, dans les familles, dans le parc privé ?

**M. Philippe Choquet.** – La situation varie fortement selon le contexte. Dans les villes très universitaires, où des écoles sont implantées en cœur de ville, des résidences sont disponibles pour accueillir les étudiants en première année. Certaines écoles de province disposent d’un campus hébergeant les deux tiers des élèves. Souvent, les résidences que les écoles peuvent proposer reposent sur des partenariats avec les SA HLM - permettant d’accéder aux aides personnalisées au logement (APL) - ou sur des conventions avec des Crous.

Les SA HLM se sont montrées assez ouvertes à des reports d’annuités pour pouvoir baisser les loyers, mais l’ingénierie financière était complexe. Nous avons donc préféré accorder des remises de loyer directement aux étudiants en difficulté, sur simple déclaration sur l’honneur. Globalement, le système a bien fonctionné. Les écoles géraient leurs résidences. Je sais, par exemple, que l’École catholique d’arts et métiers (Ecam) de Lyon a attribué des remises de loyer.

Cette année, la situation est un peu différente. Forts du constat de décrochage, dès que le ministère nous en a donné la possibilité, notamment pour les travaux pratiques et les examens, nous avons fait en sorte que les étudiants puissent revenir sur le campus. Dans le processus d’apprentissage et d’acquisition des compétences, le groupe est nécessaire. L’interaction entre le professeur et l’élève se révèle également importante. L’expérience longue du distanciel que nous vivons le démontre pleinement. La problématique des chambres s’est alors moins posée. 60 à 70 % des étudiants sont revenus dans les résidences, ce qui a contribué à réduire l’isolement psychologique.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Sans vouloir vous mettre en concurrence avec les universités publiques, je note que le retour des étudiants y est bien moins élevé que dans vos établissements aujourd’hui. Comment expliquez-vous une telle différence ? Votre politique d’accueil et de gestion de la vie étudiante vous permet-elle de rassurer les étudiants et de faire en sorte qu’ils retournent plus facilement en cours ?

**M. Philippe Choquet.** – Ce résultat est le fruit d’une dynamique collective entre les professeurs et l’administration. Pour le bien des élèves, nous avons considéré qu’il était important qu’ils reviennent. Nous avons été fortement incitatifs dès le début, même lorsque certains hésitaient. Les étudiants sont probablement moins exposés que les autres à la covid-19 et présentent moins de risques à revenir sur site. Même si certains sont malades, dès lors que les professeurs portent leur masque et respectent les mesures de distanciation, cela ne pose pas de problème. Dans certaines écoles, nous avons observé des phénomènes de montée en flèche du nombre de cas de covid chez les élèves à la rentrée et aucun professeur n’a été malade. Nous sommes très stricts sur les règles sanitaires, mais les étudiants ont besoin de revenir pour la dynamique collective et leur réussite.

**M. Germain Comerre.** – La différence que nous pouvons noter par rapport à l’université vient aussi du format des cours. Nous proposons sans doute plus de cours en petits effectifs, ce qui permet un retour plus facile, dans le respect des jauges prévues par les

circulaires. Nous avons également priorisé le retour sur site pour les travaux pratiques, très présents dans les écoles d'ingénieurs. Notre organisation a finalement favorisé cette possibilité.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Vous affichez un taux d'encadrement proche des grandes écoles et nettement plus élevé que dans les universités. Peut-il également expliquer ce phénomène ?

**M. Philippe Choquet.** – Il peut sans doute l'expliquer, de même que la pédagogie utilisée, basée davantage sur des projets et sur une interaction entre professeurs et élèves assez tôt dans le processus académique. Nous suivons le taux d'encadrement préconisé par la Commission des titres d'ingénieur, identique pour les écoles publiques et privées.

Nos écoles présentent une autre spécificité. Nos professeurs ont un contrat de droit privé et sont présents sur site en permanence. Actuellement, nous observons un bon taux de professeurs sur site. L'élève sait que s'il vient sur place, il pourra voir son professeur, lui poser des questions et non se retrouver face à un bureau vide. Cette proximité professeur-élève est importante.

**Mme Victoire Jasmin.** – Souvent, l'évaluation est faite par les professeurs et la hiérarchie. Or vous avez parlé dans vos propos liminaires d'une évaluation par les étudiants de l'établissement, ce qui me semble formidable. Cette démarche favorise le sentiment d'appartenance et permet aux étudiants de se prononcer sur la qualité de l'organisation et de l'enseignement.

Les collectivités sont-elles représentées au sein de vos conseils d'administration ? Quels rapports entretenez-vous avec elles, notamment les communes et les centres communaux d'action sociale ? Avez-vous travaillé de concert avec ces institutions durant la crise pour déployer les dispositifs de droit commun au profit des personnes qui en avaient besoin ?

Vous avez évoqué les étudiants en psychologie qui ont pu réaliser des stages pratiques. Les autres étudiants ont-ils pu effectuer les stages qu'ils devaient faire après le confinement ? Avez-vous eu la possibilité de les orienter vers d'autres organismes ?

Vous avez indiqué que les professeurs sont constamment présents dans l'établissement. Quelle est l'organisation interne mise en place pour leur permettre d'être aussi disponibles ?

Enfin, je rappelle que les présidents d'université ont, dans leur grande majorité, souhaité une reprise des cours en présentiel, avançant les mêmes arguments : la vie sociale, l'isolement, les difficultés psychologiques et financières, etc.

**M. Philippe Choquet.** – S'agissant du lien avec les collectivités locales, nous avons un équilibre précaire dans nos écoles qui nous oblige à aller de l'avant. Notre budget dépend des familles ou des élèves qui paient leurs frais de scolarité, ainsi que de l'État qui nous verse une subvention et à qui nous devons rendre des comptes. Nous recevons aussi des subventions de la part des collectivités locales en investissement, voire en fonctionnement, et nous leur devons à elles aussi des comptes. Enfin, une partie de notre budget dépend des entreprises au travers de notre activité de recherche. Si l'une des parties prenantes n'est pas

satisfaite du travail que nous menons, notre équilibre est remis en cause. Nous nous inscrivons donc en permanence dans une démarche qualité et restons à l'écoute de nos partenaires.

Tous les ans, nous menons des enquêtes auprès de nos élèves et nous réalisons une cartographie des problématiques soulevées. Ce travail d'écoute et de proximité existe aussi avec les collectivités locales. En tant que directeur d'école, lorsque j'élabore mon plan stratégique, je consulte le maire et le président de région en amont pour connaître leurs projets. Les collectivités ne siègent pas forcément à nos conseils d'administration, mais nous les associons pleinement à nos projets de développement et à nos réflexions pour être en osmose avec notre « écosystème ». Dans certains territoires, *a fortiori* ceux qui ne comptent pas d'université, nous jouons un rôle de catalyseur en termes d'attractivité économique.

Du jour au lendemain, toutes les frontières se sont fermées. Les stages à l'étranger ont alors été recentrés sur l'Europe. Nous avons fait appel aux anciens élèves et aux entreprises partenaires pour qu'ils accueillent nos étudiants. Le vice-président de la Fesic a d'ailleurs publié une tribune pour lancer un appel aux entreprises et les mobiliser. Au-delà des étudiants, les jeunes diplômés ont été fortement affectés par la crise.

Dans nos établissements, les professeurs ont les mêmes obligations d'enseignement que les professeurs d'université. Ils doivent réaliser 200 heures d'enseignement en face à face, ce qui représente un tiers de leur temps. Ils consacrent un autre tiers à l'encadrement, l'accompagnement des travaux réalisés par les étudiants, le tutorat, etc. Enfin, le dernier tiers est dédié à la recherche. Nos équipes de recherche sont évaluées par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES). Nous ne sommes pas que des utilisateurs du savoir ; nous sommes aussi des producteurs de savoir.

Nous sommes en phase avec les présidents d'université pour souhaiter un retour des étudiants sur les campus. Le processus d'apprentissage requiert du collectif. Le fait d'être seul dans sa chambre, devant un cours en distanciel, a peut-être fonctionné au début, mais aujourd'hui le décrochage est évident, en particulier pour les étudiants qui ont connu une année de terminale catastrophique l'an dernier et qui vivent une nouvelle année compliquée. Il est donc urgent de faire revenir les étudiants.

Quant à nos propositions, il est vrai que sur certaines dispositions, nos écoles sont restées un peu en dehors des radars, notamment pour l'accès au soutien psychologique gratuit mis en place dans les centres universitaires. Selon qu'il existait ou non une convention, l'accès était plus ou moins facile. Or nos étudiants ont le droit à un accompagnement psychologique comme les autres. Il est important d'éviter toute discrimination. Nous pourrions même travailler avec les universités pour créer des structures communes par site afin d'assurer l'équité dans l'accès à ces soins.

**M. Germain Comerre.** – Nous souhaitons mettre en avant la valorisation d'un vrai service public qui ne soit pas restreint au seul secteur public, que ce soit pour les services de santé ou les bibliothèques universitaires. L'accès peut se révéler parfois compliqué, surtout pour des écoles de petite taille qui n'ont pas les moyens de développer elles-mêmes de telles infrastructures. Il leur est proposé un conventionnement avec un aspect financier fort. La logique d'intégration pourrait être intéressante pour des établissements qui, comme les nôtres, participent également aux missions de service public.

**M. Philippe Choquet.** – Une autre proposition concerne l'emploi étudiant sur les campus. Nous suggérons en cela de nous inspirer des systèmes anglo-saxons, notamment

américains. Durant la crise, les étudiants ont perdu leur travail du jour au lendemain. Or nous pourrions leur proposer des emplois à valeur ajoutée dans nos établissements d'enseignement supérieur. Il faut tendre vers une massification de ces travaux. Aujourd'hui, lorsque nous l'envisageons, il faut prendre en compte les charges sociales et la complexité de la réglementation du travail. Assez souvent, face à ce « casse-tête », nous renonçons. Il faudrait assouplir les conditions du travail des étudiants sur les campus. Cette évolution présenterait une vraie valeur ajoutée pour les étudiants concernés comme pour les établissements eux-mêmes dont ils amélioreraient les services, tout ceci pour un coût minime pour l'État. En outre, cela renforcerait le lien et la responsabilisation des étudiants en interne. Ces derniers proposeraient des services supplémentaires et ne viendraient pas en substitution des services et emplois existants.

Il nous paraît également important d'être plus souple pour que les étudiants de nos écoles, mais aussi des universités aient accès à des prêts garantis par l'État, sans intérêt. Suivant nos recommandations, l'État a augmenté cette garantie. Nous pensons toutefois que nous pourrions nous montrer encore plus ambitieux. Les bénéficiaires sont souvent les plus avertis. Il faudrait augmenter l'enveloppe, d'autant plus que la sinistralité est faible.

Nous avons proposé par ailleurs un dispositif en vigueur dans certains pays : les prêts à remboursement contingent. Ces prêts garantis par l'État ne sont remboursés que si le jeune, lorsqu'il commence à travailler, perçoit un niveau de rémunération lui permettant de rembourser. Ce mécanisme pourrait bénéficier à l'ensemble des étudiants et leur offrir des conditions de vie un peu meilleures, ce qui favoriserait aussi leur réussite.

**M. Germain Comerre.** – Nous observons un vrai intérêt dans nos écoles, et au-delà, pour les prêts garantis. La garantie pose souvent problème pour les étudiants. Le fait que l'État apporte son soutien est donc très important.

Entre 3 000 et 4 000 étudiants avaient été aidés en 2019. Nous sommes passés à 11 000 en 2020 avec le doublement de l'enveloppe. Nous saluons le fait que le plan de relance prévoit la mobilisation de 32 millions d'euros sur deux ans pour cette enveloppe de prêts garantis par l'État *via* la BPI. Néanmoins, en 2022, nous reviendrions au rythme de croisière des années précédentes, passant de 20 à 4 millions d'euros.

Ces 20 millions d'euros permettraient de toucher 68 000 étudiants. Il s'agit certes d'un effort pour l'État, mais l'effet de levier est tel qu'il est vraiment intéressant pour les étudiants. Nous pensons donc qu'il faudrait pérenniser ce système au-delà du plan de relance. Nous proposons une mobilisation un peu plus importante, autour de 100 millions d'euros de garantie pour atteindre un volume plus élevé de prêts et permettre aux étudiants de s'émanciper et de gagner en autonomie financière.

**Mme Delphine Blanc-Le Quilliec.** – Je tenais aussi à insister sur l'importance que les jeunes s'impliquent et parlent aux jeunes. Nos étudiants ont lancé de nombreuses initiatives durant la crise ; nos propositions visent à favoriser cette dynamique et à faire en sorte que les jeunes puissent prendre leur avenir en main. Le prêt garanti par l'État comme les emplois étudiants encouragent cette autonomie. Les étudiants doivent encore plus être acteurs que d'habitude dans cette période. Ces évolutions pourraient permettre de positiver face à la situation difficile que nous traversons.

**M. Philippe Choquet.** – La vie associative a été fortement affectée par la crise. Elle devra nécessairement redémarrer après la pandémie. Or les finances des associations ont

été touchées, faute de pouvoir organiser les manifestations étudiantes. Jusqu'à présent, la CVEC a été consacrée à des actions d'urgence et de court terme. Pour favoriser la relance de la vie associative, un petit coup de pouce sur la CVEC pourrait se révéler pertinent.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Nous veillerons à éviter que la CVEC soit plafonnée.

Merci pour vos interventions. Cette audition a été extrêmement instructive pour nous.

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

*La réunion est close à 17 heures07.*

**Lundi 29 mars 2021**

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 20.*

### **Table ronde sur le logement des étudiants**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je remercie les intervenants de participer à notre table ronde sur le logement des étudiants.

Le Sénat a mis en place une mission d'information sur les conditions de la vie étudiante, à l'initiative du groupe de l'Union centriste, pour établir un bilan des conséquences de la crise sanitaire sur les conditions de vie des étudiants et le déroulement des études, dresser un état des lieux de la situation du monde étudiant indépendamment de la crise et réfléchir aux mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour améliorer la condition étudiante. Nos préoccupations s'inscrivent donc dans la durée, au-delà des conséquences immédiates de la crise.

Nous accueillons M. Tommy Veyrat, délégué national de l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes (Cllaj), réseau d'associations de soutien aux jeunes dans leur projet de logement ; Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), accompagnée de Mme Zoé Chaloin, chargée de mission – la FNAU, en lien avec l'Association des Villes Universitaires de France que nous rencontrerons le 15 avril, a contribué au développement d'observatoires territoriaux du logement étudiant – M. Thierry Bégué, directeur général du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous) de Paris, qui dispose de 7 750 places de logement réparties dans soixante-dix-neuf résidences universitaires ; M. Philippe Campinchi et Mme Anne Gobin, délégué général et secrétaire générale de l'Association interprofessionnelle des résidences étudiants et services (Aires) qui regroupe les principaux acteurs de la profession, accompagnés de M. Amette Dieye, directeur général de Twenty Campus, spécialisé dans la gestion de résidences avec services pour étudiants ; enfin, M. Philippe Lengrand, vice-président, et M. Frédéric Lauprêtre, directeur de la stratégie patrimoniale d'Action Logement groupe, qui attribue 42 % de ses logements à des jeunes de moins de trente ans.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Les sujets auxquels s'intéresse notre mission d'information sont effectivement larges. Pourriez-vous tout d'abord présenter l'offre de logement pour les étudiants et nous indiquer comment elle a évolué ces dernières années, tant en volume qu'en coût pour les résidents ? Le sujet est ancien, mais nous avons le sentiment qu'il ne progresse guère... Comment se répartit la population étudiante selon le type de logement ? Comment l'offre de logement pour les étudiants s'adapte-t-elle à la croissance soutenue de la population étudiante ? Le Gouvernement a lancé un plan de construction de 60 000 logements à échéance 2022 : sa mise en œuvre est-elle satisfaisante ?

Concernant ensuite les dispositifs d'aides au logement dont peuvent bénéficier les étudiants, quelle appréciation en faites-vous ? Leurs règles d'attribution et leur montant sont-ils adaptés à la situation des étudiants ainsi qu'aux problématiques des territoires sous tension ? Que pensez-vous de la réforme du calcul des aides personnalisées au logement

(APL) en temps réel ? Quels effets aura-t-elle pour les étudiants ? Quelle est votre opinion sur la pertinence des autres dispositifs ?

Mon troisième thème concerne les conséquences de la crise sanitaire. Quels en sont les principaux effets pour le logement des étudiants, tant pour les étudiants eux-mêmes que pour les gestionnaires de résidences et les bailleurs de logements ? L'offre et les conditions de logement ont-elles été affectées ? Avez-vous observé une augmentation des impayés ? Quelle appréciation faites-vous des décisions prises par le Gouvernement pour le logement des étudiants dans le cadre de la crise sanitaire ?

Enfin, en matière d'aménagement du territoire, comment convient-il d'orienter la construction : près des campus ou de manière plus diffuse ? Les métropoles, zones tendues, doivent-elles être privilégiées ou faut-il, au contraire, déconcentrer le logement étudiant vers les villes de taille moyenne ?

**M. Thierry Bégue, directeur général du Crous de Paris.** – Le spectre de vos questions apparaît effectivement très large.

Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) gère, au travers des vingt-six Crous de métropole, 175 000 logements avec l'objectif de loger prioritairement les 750 000 étudiants boursiers et de contribuer à l'attractivité internationale des campus. De fait, l'accueil international représente 20 % à 25 % des effectifs des locataires.

Le Crous de Paris est confronté à un double défi. Le premier est d'ordre qualitatif : nous disposons encore de chambres dont la surface ne correspond plus aux standards. Grâce au plan de relance et aux crédits de contractualisation, nous devrions les avoir intégralement réhabilitées d'ici trois ou quatre ans. Le second défi est quantitatif : la dynamique de mise en œuvre du plan de 60 000 logements lancé par le Gouvernement est insuffisante. Seuls 6 000 ont été produits depuis 2018.

Nous vous transmettrons plusieurs propositions en faveur du logement des étudiants. Les montages actuels ne sont pas adaptés à la construction de résidences intégrant des lieux de convivialité, dont la crise a prouvé toute l'importance. Il convient de faciliter l'accès au foncier public : les règles de domanialité apparaissent trop complexes et ne favorisent pas un accès à moindre coût. Il paraît également nécessaire de simplifier le dispositif juridique du marché de partenariat avec les bailleurs sociaux créé par l'ordonnance de 2015 relative à la commande publique. En raison de sa complexité, aucun marché de ce type n'a été lancé, ce qui freine la production de logements.

Les efforts en matière de construction doivent être ciblés sur les zones en tension pour y développer une offre à loyer modéré. La diversification du public logé par les Crous me semble également importante. Nous avons, pendant la crise, obtenu une dérogation pour l'accueil en court séjour qu'il conviendrait de maintenir pour nous permettre d'accueillir des jeunes non étudiants dans des logements vacants.

Nous n'avons pas suffisamment de recul pour juger des conséquences de la réforme des aides au logement. Il y a, effectivement, des étudiants qui y gagnent et des perdants. Quoi qu'il en soit, les aides au logement ne doivent pas être intégrées aux ressources permettant d'accéder à d'autres dispositifs, notamment en matière de formation, au risque de créer des effets pervers.

Le Crous de Paris a été au rendez-vous de la crise sanitaire grâce à la mobilisation de ses équipes et de ses travailleurs sociaux. Nous avons exonéré nos résidents de loyer pendant le premier confinement, puis établi un gel pour les années 2020 et 2021, compensé par l'État. Nous avons également nommé 80 étudiants référents, donc la fonction devrait être pérennisée, pour accompagner les étudiants les plus isolés. Enfin, nous avons mobilisé la Contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) pour financer des animations virtuelles et, à hauteur de 400 000 euros, un accompagnement psychologique des étudiants.

**M. Tommy Veyrat, délégué national de l'Union nationale des Cllaj.** – Je vous livrerai un point de vue plus général puisque les Cllaj s'occupent de l'ensemble des jeunes de seize à trente ans, qu'ils soient étudiants ou pas, même si le public étudiant fréquente de plus en plus nos comités. Longtemps, le logement a été vecteur de stabilisation et de protection. Avec la crise, il est également source de fragilisation et se révèle indispensable à l'indépendance des jeunes.

Si près d'un tiers des étudiants bénéficie d'une bourse, le montant moyen apparaît assez faible. De fait, l'échelon 7, dont le montant est proche de celui du revenu de solidarité active (RSA), ne concerne que 7 % des boursiers. La majorité des étudiants boursiers occupe donc un emploi, dont nous savons qu'il représente la principale cause d'échec universitaire. La raréfaction de l'emploi étudiant du fait de la crise sanitaire fait des APL une source de revenus massive : un tiers des bénéficiaires du dispositif est étudiant. Les APL apparaissent particulièrement efficaces en matière de réduction de la pauvreté, mais le dispositif souffre, depuis 2018, d'une sous-indexation chronique qui conduit à une augmentation du reste à charge. La réforme de la contemporanéité a un impact négatif sur les jeunes, mais les étudiants sont épargnés grâce au système de l'abattement forfaitaire.

Le Cnous gère effectivement un parc de 175 000 logements dont, compte tenu du nombre d'étudiants – 2,7 millions – la vocation reste majoritairement très sociale. Toutefois, l'amélioration de la qualité des logements proposés a conduit, malgré le gel appliqué sur le dernier exercice, à une augmentation des loyers.

Sous le quinquennat précédent, un plan de 40 000 logements étudiants a été mis en œuvre, mais seulement 48 % des nouvelles constructions ont été confiés en gestion aux Crous. L'offre de logement semble donc peu lisible aux étudiants. Un problème similaire se pose avec le plan de 60 000 logements lancé par l'actuel Gouvernement, sans compter que l'effectivité de la production promise demeure incertaine.

Reste donc le parc privé, premier vecteur du logement étudiant, particulièrement dans les zones tendues, où les loyers pour les petites surfaces sont pourtant élevés. Les politiques de régulation, en effet, ne sont pas à la hauteur : l'encadrement des loyers prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR, a été rendu inopérant à force de recours administratifs et l'expérimentation locale permise par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) n'est mise en œuvre que dans quelques métropoles. Quant à la garantie locative « Visale », elle ne présente hélas pas un caractère universel.

La crise sanitaire n'a pas créé celle du logement étudiant ; elle a accru les difficultés existantes en matière d'offre et de demande. Le recul du revenu des étudiants, voire de certains parents, aggrave également la situation. Il convient, à court terme, de mobiliser les APL pour améliorer la solvabilité des étudiants dans le domaine du logement et, à plus long

terme, de mieux réguler le parc privé et de renforcer la production de logements sociaux pour tous les publics et dans tous les territoires, y compris les plus excentrés.

**M. Philippe Lengrand, vice-président d'Action Logement groupe.** – Action Logement intervient pour le logement des jeunes à travers cinq dispositifs : la garantie Visale, l'aide à la mobilité, les attributions locatives, le financement et la production de résidences.

En 2019, 45 000 attributions locatives ont bénéficié à des jeunes de moins de trente ans, étudiants, alternants et apprentis. Quelque 72 000 alternants reçoivent une aide à la mobilité de dix à cent euros par mois dans la limite d'un plafond de ressources correspondant au SMIC. La garantie Visale est accordée à des jeunes de dix-huit à trente ans pour couvrir, auprès de leur bailleur, le risque d'impayé et de dégradation. Elle concerne des étudiants et des alternants logés dans le parc privé ou dans le parc public, y compris dans un logement géré par un Crous, dans la limite d'un loyer de 800 euros en Île-de-France – 600 euros ailleurs – et de neuf mensualités. Elle s'est révélée plus essentielle encore avec la crise : après des débuts timides, le dispositif a explosé en 2020. Depuis 2016, la garantie Visale a bénéficié à 400 000 ménages, dont 55 % d'étudiants. Parmi ces derniers, 17 % occupent un emploi salarié et 7 % travaillent en alternance : un quart des jeunes bénéficiaires du dispositif de garantie ont un lien avec l'emploi, contre 40 % en moyenne nationale. Action Logement répond donc aux difficultés de logement rencontrées par les étudiants les plus modestes.

Les grands pôles universitaires et d'emploi concentrent très fortement l'activité de Visale : l'Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et l'Occitanie représentent à elles seules la moitié du dispositif.

Deuxième point : la production de logements étudiants sociaux. L'État s'est fixé l'objectif de créer 10 000 logements étudiants sociaux pour l'année 2021, 60 000 logements étudiants et 20 000 logements destinés aux jeunes actifs sur l'ensemble du quinquennat. Action Logement est au cœur de cette opération : dans le cadre de la négociation entre partenaires sociaux et État qui s'est conclue au mois de février par la signature d'un avenant, de nouvelles lignes de financement exceptionnelles sont prévues. L'objectif de production de 10 000 logements locatifs sociaux étudiants se traduit par l'attribution de 75 millions d'euros de subventions et de 145 millions d'euros de prêts.

Troisième axe : nous développons une offre de logement étudiant *via* notre filiale Action Logement immobilier. Nous détenons 200 structures destinées aux jeunes en formation, soit plus de 22 000 logements, et nous sommes présents sur de nombreux campus universitaires, par exemple à l'Essec.

Nous essayons d'innover, sachant que les besoins et les usages en matière de logement étudiant évoluent fortement. Action Logement travaille avec des écoles de design ou d'architecture pour imaginer le logement étudiant de demain.

Deux types d'action, donc : une action de services *via* notre filiale Action Logement services, qui met en œuvre des dispositifs d'aide autour des impayés notamment ; une politique immobilière gérée par notre filiale Action Logement immobilier, qui finance la production de logements à l'adresse des étudiants.

**M. Frédéric Lauprêtre, directeur de la stratégie patrimoniale d'Action Logement groupe.** – On observe quelques freins techniques à la production de logements sociaux destinés aux jeunes. Il existe tout d'abord une concurrence entre les différents

programmes de logement social ; manifestement, les logements en résidence étudiante en prêt locatif social (PLS) ne sont pas décomptés dans les quotas SRU.

On observe également des traitements différenciés en fonction des gestionnaires de logements étudiants pour ce qui est de la réduction de loyer de solidarité (RLS).

Par ailleurs, le PLS octroyé par la Caisse des dépôts s'avère extrêmement cher comparé aux autres modes de financement proposés par les banques commerciales.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je rappelle que cette mission d'information comprend des membres de toutes les commissions du Sénat ; nos collègues de la commission des affaires économiques auront entendu vos observations.

**Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU).** – Notre réseau s'intéresse à la question du logement des étudiants et nous travaillons sur ce sujet en lien notamment avec des associations de collectivités, la Conférence des présidents d'université (CPU) et avec l'Association des villes universitaires de France (AVUF).

Commençant à travailler sur ce sujet voilà cinq ans environ, nous nous étions aperçus qu'il était souvent périphérique pour les collectivités et pour les établissements ; les choses ont beaucoup évolué depuis. Notre objectif était de mettre autour de la table au niveau local les collectivités, les établissements et les acteurs du logement dans leur diversité. Nous avons accompagné l'émergence d'observatoires locaux ; il en existe maintenant trente-cinq. Nous avons publié un guide leur donnant des indicateurs communs.

Première chose à retenir : les modes de logement sont très diversifiés. Les résidences dédiées, qu'elles soient sociales ou privées, représentent seulement 12 % des logements des étudiants. Il faut donc s'intéresser à tous les segments du logement étudiant. Beaucoup d'étudiants sont dans le parc social classique et, plus encore, dans le parc diffus ; il faut travailler sur leur parcours résidentiel. À ce titre, la garantie Visale est une avancée significative.

Les situations sont très diversifiées également d'un contexte géographique à un autre : en Île-de-France, où la décohabitation est très tardive, les problématiques diffèrent largement de celles que l'on rencontre dans des agglomérations moyennes – Villes de France, qui les représente, est associée à nos travaux. Nous constatons par ailleurs que la frontière est de plus en plus ténue entre logement des étudiants et logement des jeunes actifs.

L'essentiel pour nous est de mettre à l'agenda des collectivités, des établissements et des acteurs du logement cette question du logement étudiant afin de promouvoir des solutions adaptées à la diversité des contextes locaux et de rapprocher l'offre et la demande.

**Mme Zoé Chaloin, chargée de mission à la Fédération nationale des agences d'urbanisme.** – Selon l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), au niveau national, 12 % des étudiants vivent en résidences dédiées, 33 % d'entre eux sont cohabitants, le reste se logeant dans le parc diffus.

Nous constatons une disparité territoriale qui dépend de nombreux facteurs : stratégie des bailleurs sociaux et des opérateurs privés, caractère tendu ou détendu du marché du logement. Le regard global que nous adoptons nous permet d'observer les choix des étudiants en tenant compte des types de formation. Un étudiant qui suit une formation courte

ou étudie dans une université de proximité aura ainsi tendance à rester chez ses parents les premières années ; si le bassin de recrutement est plus large, les étudiants seront moins fréquemment cohabitants. Il y a donc une vraie réflexion à avoir sur les périmètres de recrutement, qui sont liés aux offres de formation.

Le logement étudiant dépend aussi des stratégies des collectivités territoriales, qui décident ou non de construire des résidences étudiantes et choisissent de recourir à tel ou tel type d'opérateurs en fonction des réalités locales.

Un autre élément doit être pris en compte : le profil sociologique des étudiants, et notamment le taux de boursiers ou d'étudiants internationaux, ces publics étant confrontés à des problématiques spécifiques.

Nous avons pu observer que les collectivités préféraient en général la mixité urbaine, sociale et générationnelle à la concentration de l'habitat étudiant « à l'américaine », sur ou en bordure des campus.

Nous nous sommes rendu compte également que les difficultés de logement touchaient en particulier les étudiants internationaux qui viennent en France hors contrat. Ils représentent le public le plus vulnérable – ils arrivent à la rentrée, au moment où l'offre n'est plus très abondante, et n'ont pas toutes les clés pour se repérer dans la très grande diversité de l'offre. Je citerai un autre public qui intéresse beaucoup les territoires : les étudiants alternants en stage ou dans les filières de santé, dont le parcours demande souvent, sur une année, d'enchaîner ou de cumuler plusieurs logements.

Sur la crise sanitaire, nous n'avons pas encore assez de recul pour vous donner des éléments spécifiques ; nous avons néanmoins constaté que les étudiants qui en avaient la possibilité étaient rentrés chez leurs parents pendant les différents confinements ; ce sont les étudiants internationaux ou ceux qui n'ont pas pu retourner au domicile de leurs parents qui ont eu le plus de difficultés à payer leur loyer.

Nous envisageons de travailler, dans un avenir proche, autour de trois chantiers : la promotion d'un nouveau modèle plus modulable permettant la mixité des publics ; l'intégration du logement étudiant dans les projets structurants des espaces en reconversion ou en renouvellement urbain ; la construction de nouveaux modèles de résidences portés par les offices fonciers solidaires.

L'observation est l'outil qui nous permet d'anticiper sur les pratiques et les besoins de demain – je ne prendrai qu'un exemple : l'offre de formation à distance aura-t-elle un impact sur le logement ?

**M. Philippe Campinchi, délégué général de l'Association interprofessionnelle des résidences étudiants et services (Aires).** – Le segment du secteur du logement étudiant que représente l'Aires repose sur des offres en résidences dédiées d'habitat social et/ou privé – aujourd'hui, l'exigence de mixité répond à une demande des territoires et des établissements visant à renforcer leur attractivité.

L'offre disponible dans le parc des résidences dédiées est de 375 000 logements, soit 14 % du logement étudiant. Selon des chiffres gouvernementaux, 896 des 3 358 résidences existantes sont exploitées par les Crous, 2 490 par les autres exploitants ; autrement dit, 6 % des étudiants sont logés dans les 175 000 logements des Crous, 2,2 % dans

les 60 000 logements du parc social et 5,1 % dans les 140 000 logements du parc privé des résidences dédiées. Les offres de logement étudiant en habitat social se sont particulièrement développées ces dix dernières années, 58 % des logements étant exploités hors Crous. L'habitat étudiant privé se répartit entre des logements construits par des investisseurs particuliers, qui ont mobilisé leur épargne populaire *via* des dispositifs fiscaux, et des investisseurs « en bloc ».

Trois remarques sur l'habitat privé. Premièrement, la présence d'étudiants boursiers dans les résidences privées est trop souvent occultée. Deuxièmement, le profil type des 100 000 Français qui investissent dans les résidences pour étudiants ne correspond pas à la France des grandes fortunes, mais à celle des classes moyennes. Troisièmement, les résidences pour étudiants ne sont pas produites en Corée et les 10 000 emplois du secteur ne sont pas délocalisables au Maroc.

Il n'existe aucune base de données nationale sur les loyers étudiants. Nous pouvons simplement dégager des tendances générales. J'en citerai quatre. Premièrement, le montant maximal de la garantie Visale agit positivement sur le montant des loyers. Deuxièmement, les résidences conventionnées appliquent la réglementation du logement social. Troisièmement, la crise du covid-19, freinant l'arrivée d'étudiants internationaux, a entraîné, dans les résidences qui accueillaient principalement des étudiants américains ou chinois, une baisse des loyers. Quatrièmement, dans le parc privé, lorsque l'offre augmente, les loyers suivent une tendance à la baisse.

L'offre de logements pour étudiants est structurellement insuffisante. Elle ne permet ni d'accompagner la démocratisation de l'enseignement supérieur ni de développer de nouvelles mobilités, qu'elles soient liées au succès d'Erasmus ou à celui de l'apprentissage dans le supérieur. En quinze ans, le rythme universitaire a profondément évolué. Pour répondre à ces nouveaux enjeux, les parlementaires avaient inventé, en 2017, un dispositif dérogatoire et expérimental autorisant le court séjour. Un rapport devait être remis au Parlement en janvier 2020, ce qui n'a toujours pas été fait. Cette situation incompréhensible agit comme un facteur d'insécurité juridique et économique pour les exploitants.

C'est le nombre de logements plus que l'accès à l'information qui manque aujourd'hui ; certains spécialistes évoquent un manque de 250 000 logements. L'Aires sera toujours aux côtés des étudiants et de leurs organisations, dont la première d'entre elles, la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), pour dire que les APL sont insuffisantes.

Deux questions cruciales devraient faire l'objet de mesures simples : celle du mois de carence et celle de l'égalité de traitement entre les résidences conventionnées. Les règles ne sont ni transparentes ni justes. À loyer égal, un étudiant ne reçoit pas le même montant selon qu'il fait une demande d'APL pour une résidence conventionnée gérée par le Crous ou pour une résidence conventionnée gérée par une association.

L'impact positif des aides fiscales de l'État contribue à l'égalité territoriale des conditions d'étude des étudiants, sachant que les investisseurs en bloc, institutionnels ou non, hésitent à aller à Nevers ou Limoges ; ce sont donc les particuliers qui se mobilisent pour nos villes moyennes.

Pour les exploitants, la situation est préoccupante sans être dramatique. En mars 2020, nous nous étions insurgés contre les propos de Mme Frédérique Vidal qui avait

suggéré aux étudiants de quitter leur résidence universitaire, laissant croire que les résidences, qui sont leur habitat principal, n'étaient pas des lieux sécurisés. Cette crise a révélé que les étudiants apprécient les résidences, qui sont pour eux un écran de protection.

Le niveau des impayés s'est stabilisé, mais certaines situations ne trouvent aucune solution. Le Gouvernement n'a pris, pour amortir ce choc, aucune mesure de portée générale à destination des étudiants : en matière de logement, de simples mesures partielles, qui ne concernent que les Crous. L'Aires a décidé de travailler à la création d'un fonds de dotation pour aider les étudiants hébergés dans le parc des résidences hors Crous.

Aujourd'hui, la détresse sociale étudiante constitue une urgence vitale. La crise étudiante ne touche pas seulement les 6 % de jeunes logés au sein du parc des Crous. C'est la nation étudiante tout entière qui a besoin du soutien de la République. Or le pilotage du logement étudiant est en panne ; il a perdu en 2019 toute dimension interministérielle, et nous sommes confrontés à un fonctionnement en roue libre sans impulsion ni régulation. Chaque année, des objectifs sont fixés, des crédits réservés ; les objectifs ne sont pas atteints et les crédits ne sont pas tous consommés. Année après année, on recommence en appelant à la mobilisation... Pour avancer, il serait opportun d'instaurer une médiation comme outil de recours entre l'État et les parties prenantes. L'Aires a donc demandé qu'une mission d'urgence sur ce sujet soit confiée à des parlementaires.

Vous nous interrogez sur le foncier universitaire. Un protocole d'accord a été signé en octobre dernier entre la CPU, l'Union sociale pour l'habitat (USH) et le Cnous ; ni Action Logement, ni l'Aires, ni la Conférence des grandes écoles, ni l'AVUF n'ont été sollicités. Qui peut croire que la gestion du logement étudiant puisse reposer sur le seul opérateur public ? Il faut une mixité de solutions d'hébergement pour répondre à des besoins divers. Refuser de le comprendre, c'est l'échec assuré.

Enfin, il est temps de reconnaître les spécificités des résidences pour étudiants, et nous espérons que votre rapport apportera une pierre à l'édifice. La crise du covid-19 est une invitation à moderniser certaines règles. Ainsi faudrait-il ériger internet et les espaces de *coworking* au rang de services fondamentaux ; ainsi faudrait-il traiter enfin la question des charges et des prestations – je fais référence au III de l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation –, dont les dénominations varient en fonction des exploitants.

L'Aires a retenu quatre propositions majeures : création d'un foncier dotationnel ; financement des espaces collectifs ; établissement d'un plan global de déploiement de réseaux de fibre optique dans les résidences ; développement de la construction industrielle comme réponse à la crise. Il nous paraît impératif également de renforcer le pouvoir d'achat des étudiants en valorisant l'engagement ou l'emploi étudiants dans les résidences et en impliquant le service civique dans l'accompagnement au logement.

Peut-on rêver de résidences satellites de l'université ou de grandes écoles ? Ne pourrait-on pas imaginer que les résidences deviennent partie intégrante de « campus augmentés » ? Cette hypothèse ne paraît pas aussi fantaisiste qu'on pourrait le croire. Si les exploitants de résidences n'ont pas vocation à pallier tous les manquements des établissements d'enseignement supérieur, ils sont les mieux placés pour offrir des lieux et des espaces complémentaires – ceux qui le souhaitent pourraient même développer des ressources propres afin d'augmenter leur attractivité.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci, monsieur Campinchi, pour vos propos.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – J’ai été maire d’une ville moyenne d’Île-de-France ; je me souviens très bien d’une réunion organisée voilà vingt ans en préfecture du Val-de-Marne et du message très fort lancé alors par le représentant de l’État : « Il faut construire du logement étudiant ! ». Vingt ans plus tard, les constats et les problèmes sont les mêmes ; on a vraiment l’impression, avec cette question du logement étudiant, d’être face à un mur.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je donne la parole à notre collègue Laure Darcos, sénatrice de l’Essonne.

**Mme Laure Darcos.** – Dans mon département se trouve le plateau de Saclay. C’est un projet de très grande envergure : il ne s’agit pas simplement de logements étudiants, mais d’un ensemble de lieux de vie, qu’on essaie de construire. Vous n’avez pas beaucoup parlé des infrastructures sportives. Il faudrait que ceux qui s’occupent des logements étudiants gèrent également les structures annexes, qui font aussi partie de la vie des étudiants. Et la ligne 18 aurait dû être prioritaire sur l’ensemble de la région parisienne, pour amener les étudiants le plus facilement possible sur le plateau. Je voulais aussi vous interroger sur le logement chez l’habitant. Quelle proportion représente-t-il ? On dit qu’il est plus fréquent en province. J’ai été contactée par des associations qui mettent en relation propriétaires et locataires potentiels. Ces associations sont-elles isolées, ou le logement chez l’habitant est-il une véritable offre structurée ? Ce sont souvent des personnes du troisième âge qui veulent être maintenues à domicile et qui, pour accroître leurs ressources, ou simplement avoir de la compagnie, prêtent une chambre à un étudiant. Est-ce de la cohabitation ? De la colocation ? Cela se fait aussi entre étudiants. Mme Vidal encourage les étudiants à postuler dans les universités des villes moyennes, mais on sait que ce sont surtout les métropoles qui sont attirantes. Comment faire pour que ces villes moyennes soient plus attractives sur le plan des logements étudiants ? Faut-il pour cela développer le logement chez l’habitant ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Je vais vous parler, depuis la Guadeloupe, des problématiques spécifiques aux outre-mer. Au début de la pandémie, on a demandé d’évacuer les résidences des Crous, mais beaucoup de nos compatriotes ultramarins n’ont pas forcément de la famille dans l’Hexagone ! J’ai interpellé à l’époque la ministre des outre-mer, qui a très vite réagi et a trouvé des solutions pour certains étudiants. Je constate chez vous tous une véritable prise de conscience de la situation des étudiants en général. Outre-mer, leur parcours est émaillé de difficultés, pour eux et pour leurs familles. Au moment où ils décident de partir en métropole poursuivre leurs études, il n’est pas évident pour eux de se loger. S’il n’y a pas de places en résidence universitaire, ils ont recours au parc privé : résidences étudiantes privées ou bailleurs privés. Là, un problème récurrent se pose : les documents de caution que transmettent les parents sont souvent rejetés, parce qu’on demande une caution d’une personne résidant sur le territoire hexagonal. Pourtant, les outre-mer sont sur le territoire français ! C’est anormal et inégalitaire. On ne doit pas faire de différence entre les documents qui sont demandés à des étudiants venant de différentes parties du territoire national.

Les étudiants venant des Antilles peuvent regagner dans la journée la Guadeloupe, la Martinique, ou la Guyane. Ce n’est pas le cas de tous les territoires, car il faut parfois à certains étudiants originaires des outre-mer deux jours et plusieurs correspondances pour rentrer chez eux, et c’est excessivement cher : certaines familles ne peuvent pas permettre à leurs enfants de faire des allées et venues régulières. Il y a là un véritable sujet à prendre en compte. Les difficultés sociales que rencontrent certains étudiants en sont amplifiées. Certes, ceux qui arrivent de l’étranger en Erasmus ont des problématiques comparables. Mais quand on vient d’outre-mer, il est particulièrement difficile de se rendre rapidement dans sa famille

en cas de problème. Il est vrai que l'offre Visale est bienvenue. Mais il reste beaucoup à faire ! En tous cas, les étudiants venus des outre-mer rencontrent des difficultés spécifiques.

**Mme Monique de Marco.** – Dans l'agglomération bordelaise, il est très difficile pour les étudiants de trouver des logements décents, avec un loyer raisonnable, car nous souffrons d'un manque cruel d'hébergements. Cela pèse sur leur budget de manière conséquente. Les APL les soulagent, mais les charges sont quelquefois très importantes. Sur l'accès au foncier public, vous avez appelé à la simplification des montages juridiques avec les bailleurs sociaux. Vous avez également dit que les modalités de financement des PLS étaient devenues trop complexes. Pouvez-vous nous donner des précisions ? Enfin, aucun d'entre vous n'a répondu à cette question : où en est-on de la programmation des 60 000 logements étudiants prévus, et des 10 000 qui devaient être en cours cette année ?

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je crois que, sur la dernière question, il y a eu un début de réponse, qui évoquait une forme de ralentissement du ralentissement...

**M. Thierry Bégué.** – Les Crous avaient recours à la maîtrise d'ouvrage directe ou, sur le foncier de l'État, avec des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public, à un bailleur qui construisait pour leur compte - mais il s'agissait d'un aller-retour puisqu'à la fin, tout revenait dans le patrimoine de l'État. L'ordonnance de 2015 sur les marchés publics et les règles européennes de la commande publique ont mis fin à ce type de montage, remplacé par ce qu'on appelle des marchés de partenariat, qui reprennent l'économie générale de l'AOT, mais en beaucoup plus compliqué ! Désormais, il faut deux autorisations, des études de soutenabilité budgétaire, des études justifiant le recours à ce dispositif... De ce fait, ces structures ne conviennent qu'à des opérations lourdes et complexes - à partir de 350 logements. Nous disposions d'un véhicule juridique efficace avec les bailleurs sociaux ; on l'a remplacé par un véhicule nettement plus complexe. Évidemment, cela ne peut qu'alourdir la relation partenariale de production de logement.

L'accès au foncier public, et notamment universitaire, est aussi un sujet. La construction de logements est une activité économique. L'université doit donc obligatoirement mettre en concurrence les opérateurs. Le réseau des Crous souhaite bénéficier d'une dérogation pour procéder de gré à gré sur les campus universitaires. Cela simplifierait la dynamique de production.

**M. Tommy Veyrat.** – Vous évoquez le logement chez l'habitant. Nous employons le terme générique de logements partagés, qui regroupe plusieurs cas de figure, comme la colocation, la chambre chez l'habitant, la cohabitation intergénérationnelle solidaire... Ces solutions ont le vent en poupe depuis quelques années, et un certain nombre de mesures ont été prises en 2017 dans la loi ELAN pour les simplifier. La colocation sous différentes formes se développe, y compris avec de l'intermédiation locative, pour les étudiants comme pour d'autres publics, tout comme la cohabitation intergénérationnelle solidaire. Pour plus de détails, vous pouvez contacter le réseau Cohabilis. Pour autant, je ne pense pas qu'on puisse apporter une réponse générale à la problématique du logement des étudiants uniquement avec cette solution. Certes, elle aide à mobiliser du logement dans des zones très tendues, mais elle ne peut pas être une réponse miracle à l'ensemble des problématiques.

Dans les villes moyennes, il y a un double enjeu. Il ne faut pas que la mobilité géographique soit subie, et qu'un jeune aille faire ses études là où il le peut plutôt que là où il a l'ambition de le faire. Cela renvoie à la répartition de l'offre de formation, de stages et

d'alternance. En termes de logement, un bon exemple se trouve à Auch, dans le Gers. Des logements sont captés par les associations, qui les gèrent tout en restant dans le parc privé. Cela permet de loger de jeunes internes en médecine. C'est de la dentelle, reposant sur des solutions au cas par cas.

La caution demandée aux jeunes qui viennent des outre-mer est un vrai sujet, en effet. Le système classique qui veut que les parents se portent garants pour un jeune est source de très nombreuses discriminations, et pas seulement outre-mer : c'est vrai aussi pour les jeunes qui ont des parents étrangers, et bien sûr, cela introduit des différences, à revenu égal, entre les jeunes en fonction du statut professionnel de leurs parents. Le dispositif Visale est censé répondre à cette problématique, mais il est trop peu sollicité : la force de l'habitude... Nous travaillons avec Action Logement groupe pour faire en sorte que la garantie Visale devienne majoritaire. La garantie universelle sur les loyers fixait pour règle une garantie pour tout le monde, et non un système où tout repose sur une poignée de main ou la relation avec les parents.

**M. Philippe Lengrand.** – Vous avez évoqué la garantie Visale. Nous cherchons comment améliorer encore ce dispositif, notamment pour le logement des étudiants. Nous avons commandé une étude au Crédoc sur la question. Celle-ci met en évidence deux freins : la méconnaissance par le grand public, et le manque de lisibilité des règles d'éligibilité. Quelque 67 % des bailleurs particuliers pensent que ce dispositif est réservé aux publics en difficulté.

**M. Frédéric Lauprêtre.** – Vous avez évoqué le financement des opérations de construction de résidences universitaires. La très grande majorité des résidences sont financées en PLS. Il n'y a pas de subventions d'État pour ces programmes. Et il faut avoir recours au minimum à 50 % à des prêts PLS. Ceux-ci sont accordés au taux du Livret A plus 111 points de base : c'est dire que c'est cher par rapport à la concurrence ! Et la quotité de 50 % est stricte, à la différence des PLAS et des PLAI. Il faudrait faire baisser cette quotité de 50 % pour que les bailleurs se financent à meilleur prix auprès de banques commerciales.

**Mme Zoé Chaloin.** – Le logement chez l'habitant constitue un dispositif très intéressant pour certaines collectivités, mais qui relève d'actions ponctuelles. Certaines collectivités soutiennent les associations ou mettent elles-mêmes en place ce type de lien entre habitants et étudiants.

Quand on a créé le dispositif des observatoires territoriaux du logement étudiant, un des objectifs était d'accompagner le plan en territorialisant l'objectif national de 60 000 logements, et en identifiant les territoires où il y avait un véritable besoin. Nous avons travaillé pendant deux ans à ce diagnostic. Toutes les collectivités présentes sur la cartographie dressée ont fait le diagnostic initial et savent exactement quelle est l'offre de logements sur leur territoire, et quels sont les besoins. Nous passons à la deuxième phase, de concertation avec les acteurs, et de réflexion sur la stratégie à adopter pour les prochaines années. Nous avons demandé à ce que l'ensemble des acteurs du logement, publics, privés et de l'enseignement supérieur, soient intégrés. En 2021, il faudra débiter la construction et la mobilisation du foncier.

**M. Philippe Campinchi.** – Dans les villes moyennes, ce qui est décrit est la situation qui prévalait avant la crise de la covid-19. On ne sait pas encore quels seront les comportements sociaux en France après la crise. Il peut y avoir un mouvement de réoccupation et de recherche du confort de vie dont nos villes moyennes profiteraient. Le

télé-enseignement y aiderait. Dans des villes comme Bastia, où le Crous ne voulait pas aller, des résidences privées ont été amenées à s'implanter. Dans une ville comme Limoges, personne ne veut investir, si ce n'est les particuliers. Les dispositifs dits Censi-Bouvard permettent de les accompagner et de sortir des produits, pour que nos territoires et nos villes moyennes ne soient pas désertés.

Nous n'avons parlé que du parc de résidences dédiées. Le diffus est un sujet complexe, et qui pose de vrais problèmes. Lorsque les appartements familiaux sont pris par des étudiants, les villes découvrent que le centre-ville est complètement occupé ainsi... Or la présence de résidences publiques, privées, sociales, est un facteur de régulation urbaine.

Sur le plan 60 000, les chiffres ont été communiqués lors du dernier comité de pilotage. Entre 2017 et 2020, 23 378 logements ont été construits. Reste la question du périmètre de ce plan. L'université de Paris-Dauphine, par exemple, gère environ 500 logements dans le cadre de partenariats avec le Crous ou d'autres acteurs. Si elle décide de construire une résidence pour étudiants à Saint-Ouen, les quelque 150 logements ne comptent pas dans le périmètre du plan 60 000 ! On marche sur la tête... Il faut comprendre pourquoi, à chaque fois, on vote 10 000 PLS, et, à chaque fois, on n'en sort que 5 000 ou 7 000. C'est flagrant en région parisienne, où des projets de résidence en logements conventionnés, refusés, sortent finalement en privé. C'est incompréhensible !

Vous avez évoqué les étudiants ultramarins. Je suis très sensible à cette question. Pour moi, les Crous ont pour mission prioritaire d'accueillir les étudiants boursiers. Or seuls 60 % des étudiants logés dans des résidences de Crous sont boursiers. Il y a 25 % d'étudiants étrangers, et 15 % d'étudiants non boursiers. Cela ne peut pas fonctionner. Il faut redonner aux Crous la mission d'accueillir d'abord les étudiants qui sont dans les situations les plus compliquées.

M. Bégué a évoqué le gré à gré dans les universités. Un établissement d'enseignement supérieur ne veut pas mettre tous ces logements dans le Crous, pour de multiples raisons. En particulier, l'attractivité internationale – qui est un élément fondamental du classement de Shanghai – prescrit d'organiser une offre diversifiée, pour avoir plus de chances de répondre aux besoins des étudiants. Dès lors, le gré à gré ne me paraît pas une bonne idée.

Visale, enfin, est une véritable réussite, mais il faut parfois donner du temps au temps. Au départ, tout le monde était méfiant à l'égard de ce dispositif. Petit à petit, les acteurs sont de plus en plus convaincus, et le privé commence à suivre. C'est une véritable avancée.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci beaucoup pour vos interventions qui nous aident à comprendre les problématiques en jeu. Nous reviendrons vers vous pour obtenir des compléments d'information par écrit, et pour recueillir vos propositions, dans le cadre de cette mission d'information puis dans celui de l'examen du prochain budget.

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

*La réunion est close à 16 h 50.*

**Lundi 12 avril 2021**

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Handicap et vie étudiante – Audition de M. Nicolas Oppenchaim, vice-président en charge de la santé, du handicap et de l’accompagnement social des étudiants, maître de conférences en sociologie, et Mme Émilie Arnault, directrice du service de santé universitaire de l’Université de Tours, Mmes Servane Chauvel, déléguée générale et Cannelle Garcia, cheffe de projet mentorat - formation et chargée de missions post-bac de l’association « Accompagner la réalisation des projets d’études de jeunes élèves et étudiants handicapés » (Arpejeh), M. Fabien Gaulué, délégué général de la Fédération étudiante pour une dynamique études et emploi avec un handicap (Fédéeh), et M. Christian Grapin, directeur de l’Association « Tremplin – Études, handicap, entreprises »**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Mes chers collègues, mesdames, messieurs, notre mission d’information sur les conditions de la vie étudiante s’intéresse cet après-midi aux étudiants en situation de handicap.

Je précise que cette réunion fait l’objet d’un enregistrement vidéo, qui sera disponible sans limitation de durée sur le site du Sénat. Elle est également diffusée sur Facebook.

Je remercie les intervenants, présents dans cette salle ou connectés à distance, de s’être libérés pour participer à cette table ronde. Je souhaite donc la bienvenue au Sénat à Mmes Servane Chauvel, déléguée générale de l’association Accompagner la réalisation des projets d’études de jeunes élèves et étudiants handicapés (Arpejeh), et Cannelle Garcia, cheffe de projet mentorat et formation de l’association Arpejeh ; M. Nicolas Oppenchaim, vice-président de l’Université de Tours en charge de la santé, du handicap et de l’accompagnement social des étudiants, maître de conférences en sociologie, et Mme Émilie Arnault, directrice du Service de santé universitaire, auquel la Mission handicap de l’université de Tours est rattachée ; M. Fabien Gaulué, délégué général de la Fédération étudiante pour une dynamique études et emploi avec un handicap (Fédé 100 % Handinamique), accompagné de M. Thomas Fauvel, premier vice-président ; et M. Christian Grapin, directeur de l’Association Tremplin - Études, handicap, entreprises.

Je rappelle que le Sénat a mis en place cette mission d’information à l’initiative du groupe de l’Union Centriste. M. Laurent Lafon, par ailleurs président de la commission de la culture, de l’éducation et de la communication, en est le rapporteur.

Notre objectif est triple : dresser un état des lieux de la situation actuelle du monde étudiant, indépendamment de la crise sanitaire ; établir un bilan des conséquences de la crise sanitaire sur les conditions de vie des étudiants et le déroulement des études ; et réfléchir aux mesures susceptibles d’être mises en œuvre dans une perspective de plus long terme pour que la sortie de crise s’accompagne d’améliorations de la condition étudiante.

Mesdames, messieurs, Laurent Lafon, rapporteur, va vous exposer les attentes de la mission d'information, puis je vous donnerai la parole à chacun pour environ dix minutes. Nous aurons ensuite un temps d'échanges avec nos collègues.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Je synthétiserai brièvement nos questions.

Un premier groupe de questions vise à mieux comprendre la problématique du handicap dans l'enseignement supérieur. Quelle est la proportion d'étudiants en situation de handicap ? Les étudiants en situation de handicap sont-ils davantage présents dans certaines filières ? Quels sont les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur ? Quel est le niveau d'accessibilité des bâtiments aux personnes à mobilité réduite ? Des outils numériques ou des supports pédagogiques adaptés sont-ils mis à disposition des étudiants dans certains établissements ? Avez-vous connaissance de dispositifs plus innovants que d'autres ? Quelles possibilités sont offertes aux étudiants en situation de handicap pour aménager leurs études, qu'il s'agisse des emplois du temps, des cours à distance et des examens ? Comment les établissements d'enseignement supérieur sont-ils soutenus en termes de personnel, de moyens et de diffusion de bonnes pratiques pour améliorer l'accessibilité et l'accompagnement des étudiants handicapés ?

Un deuxième groupe de question concerne la crise sanitaire. Quelles conséquences la crise sanitaire a-t-elle sur les étudiants handicapés ? Quels dispositifs ont été mis en place pour les accompagner depuis le début de la crise ? Quelles préconisations formulerez-vous pour améliorer l'inclusion des personnes en situation de handicap dans l'enseignement supérieur ?

**Mme Servane Chauvel, déléguée générale de l'association « Accompagner la réalisation des projets d'études de jeunes élèves et étudiants handicapés » (Arpejeh).** – Notre regard sur la situation des jeunes en situation de handicap est certainement différent, mais complémentaire, étant entendu que le constat de l'association Arpejeh est à notre échelle, et donc très loin du constat des représentants d'université.

Arpejeh est une association de loi 1901. Elle a treize ans et a été créée par des entreprises s'engageant au service des jeunes pour les aider à construire leur projet professionnel. Les jeunes que nous accompagnons ont entre quinze et trente ans. Pour ce qui concerne plus spécifiquement les étudiants, ils nous connaissent par le biais des Missions handicap des universités, des grandes écoles ou des centres de formation d'apprentis (CFA). D'autres jeunes, avant le covid-19, s'orientaient vers nous grâce aux salons et aux forums, mais ils étaient moins concernés par les typologies liées au handicap.

Nous proposons aux étudiants trois sortes d'accompagnement.

La première action est primordiale. Il s'agit d'aider les jeunes en situation de handicap à trouver des stages ou des contrats d'alternance. Pour ce faire, nous nous appuyons sur un réseau d'employeurs. Certains secteurs d'activité sont plus représentés que d'autres.

La deuxième action consiste à proposer des « coachings pro ». Cette action est très utilisée en période de confinement. L'idée est d'organiser des simulations d'entretien avec un responsable des ressources humaines, qui conseille le jeune sur la manière de mener un entretien, de présenter son CV et de rédiger sa lettre de motivation. Nos retours sont très positifs.

La troisième action consiste à proposer du mentorat. Nous avons tous entendu parler des dispositifs « un jeune, une solution » ou « un jeune, un mentor ». C'est un vrai sujet pour le Gouvernement. Nous sommes ravis de mettre également l'accent sur le mentorat, qui permet à un jeune d'avoir une marraine ou un parrain. Au-delà des enseignants et de la famille, il est important que le jeune puisse être en relation avec une personne directement implantée dans le marché de l'emploi.

**Mme Cannelle Garcia, cheffe de projet mentorat - formation et chargée de missions post-bac de l'association « Accompagner la réalisation des projets d'études de jeunes élèves et étudiants handicapés » (Arpejeh).** – Sur le terrain, en tant que chargée de missions, le coaching pro est effectivement l'action qui recueille aujourd'hui le plus de plébiscites de la part des étudiants. Ils sont toujours au rendez-vous et les retours sont positifs, surtout en cette période où ils ont du mal à se positionner. *Idem* en ce qui concerne le mentorat. De plus en plus de jeunes nous contactent pour bénéficier d'un accompagnement spécifique de la part d'un professionnel, mais aussi pour créer du lien. Les chargés de missions handicap dans les universités avec lesquelles nous travaillons établissent le même constat que nous. Nous touchons aujourd'hui des populations qui ne venaient pas nous voir auparavant, en particulier les jeunes n'ayant pas véritablement besoin d'un aménagement et d'un accompagnement spécifique.

L'Arpejeh enregistre une représentation plus importante au niveau des filières comptabilité, gestion et administration, à hauteur de 20 % environ de l'ensemble des candidatures pour les recherches de stage et d'alternance. Nous relevons également une augmentation des filières informatique, ressources humaines, management et marketing-communication, tous ces secteurs se situant aux alentours de 10 % pour le nombre de candidatures. Évidemment, ces chiffres ne concernent que notre association et il nous est difficile de dresser un constat plus général.

**Mme Servane Chauvel.** – Nous avons des préconisations à formuler, mais nous attendrons les questions pour vous faire part de nos suggestions.

**M. Nicolas Oppenheim, vice-président en charge de la santé, du handicap et de l'accompagnement social des étudiants, maître de conférences en sociologie de l'Université de Tours.** – À Tours, comme dans les autres universités, le nombre d'étudiants en situation de handicap a considérablement augmenté ces dernières années. En 2009-2010, nous comptons un peu plus de 80 étudiants handicapés. Désormais, nous en accueillons plus de 600, soit huit fois plus en dix ans.

Ce chiffre représente environ 2 % de l'ensemble de nos étudiants, avec une répartition très différente selon les disciplines. Dans l'UFR Arts et Sciences humaines, qui comprend la sociologie et la psychologie, les étudiants en situation de handicap représentent 3,5 % des effectifs, contre 1 % en médecine et 0,7 % en pharmacie. Mais attention, ces chiffres incluent tous les étudiants qui connaissent une situation handicapante pour leur scolarité, ils prennent donc en compte non seulement les étudiants souffrant de problèmes psychologiques, mais aussi ceux qui se sont cassé le bras, par exemple, et ne peuvent plus prendre de notes en cours.

S'agissant des handicaps permanents, 23 % de ces étudiants souffrent de troubles du langage et de la parole, 12 % de troubles psychiques, 11 % de troubles moteurs, 9 % de troubles viscéraux, 4 % de troubles auditifs, 3 % de troubles visuels et 2 % de troubles autistiques. Il est à noter que 11 % des étudiants souffrent d'un polyhandicap. Ces chiffres

sont à prendre avec précaution, car ils n'incluent pas les étudiants « hors radar », c'est-à-dire celles et ceux n'ayant pas été vus par le service de santé universitaire (SSU), dont Émilie Arnault assure la direction, et la Mission handicap.

Depuis 2016, l'Université de Tours a fait le choix d'intégrer la Mission handicap au service de santé universitaire, ce qui permet une prise en charge globale des étudiants. L'Université de Tours a également décidé de consacrer un euro par étudiant, dans le cadre de la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC), au handicap. Cette enveloppe n'est pas forcément à la hauteur des besoins, notamment en raison de la montée en puissance du nombre d'étudiants handicapés. Nous nous appuyons également sur l'aide ponctuelle d'entreprises – je pense à Malakoff Humanis, qui nous a aidés à financer une campagne de sensibilisation au handicap sur l'ensemble des sites de l'université.

L'action du SSU et de la Mission handicap se décompose en quatre grands axes. Premièrement, l'accueil et l'accompagnement des étudiants en situation de handicap. Deuxièmement, l'identification et la mise en place des moyens nécessaires au bon déroulement de leur cursus. Troisièmement, en lien avec la Maison de l'orientation et de l'insertion professionnelle, nous aidons les étudiants à s'insérer dans le monde du travail. Quatrièmement, nous diffusons une culture du handicap à l'intérieur de l'université, grâce à des actions de sensibilisation : repas à l'aveugle, soirées-débats, actions handisport, tests de fauteuils roulants par des personnes valides en bibliothèque universitaire, etc. Nous mettrons également en œuvre dès la rentrée prochaine une formation pour tous les nouveaux maîtres de conférences afin de les sensibiliser à la problématique du handicap.

**Mme Émilie Arnault, directrice du service de santé universitaire de l'Université de Tours.** – En termes d'accompagnement, nous mettons en place des aides matérielles et humaines et nous proposons des aménagements du cursus universitaire. Nous recrutons des étudiants, encadrés par un contrat de travail, pour accompagner les étudiants qui en ont besoin dans différents types de missions : prise de notes ; secrétariat d'examen ; soutien ou tutorat méthodologique, notamment en visioconférence pendant la crise sanitaire ; aide à la mobilité ; aide sur le temps de cours. Pour des étudiants souffrant de troubles autistiques assez prononcés, nous recrutons des personnes avec des compétences particulières pour ce type de pathologie. Toutes ces modalités d'accompagnement, déterminées en début d'année, sont revues en cours d'année, en fonction des besoins de chacun.

Les aides techniques et matérielles concernent principalement le prêt d'ordinateurs, de logiciels spécifiques, de matériels adaptés. Nous avons également mis en place des crédits photocopie et équipé les bibliothèques universitaires avec des postes informatiques dédiés, comme les claviers à gros caractères. Certains dispositifs techniques facilitent l'accès aux œuvres : télé-agrandisseur, synthèse vocale, loupe numérique, etc.

Nous proposons également des accompagnements spécifiques pour les modalités d'examens : temps majoré, organisation de l'examen en salle particulière, examen plutôt à l'oral qu'à l'écrit, aménagement de l'emploi du temps, possibilité de faire son année en deux ans.

L'objectif est que nos aides soient dégressives, dans la mesure du possible, car nous avons évidemment en tête l'insertion. Il est donc important que l'étudiant s'autonomise au fur et à mesure de son avancée dans le cursus. Les aides sont réadaptées *a minima* tous les ans.

Depuis un an, avec la crise du covid-19, les cours ont été assurés à distance grâce à des cours enregistrés. Les étudiants en situation de handicap n'ont pas ressenti plus de problèmes que d'habitude. Nous avons essayé de maintenir le lien avec eux en allant au-devant d'eux, sans attendre qu'ils nous sollicitent. Dans le cadre d'une enquête que nous sommes en train d'élaborer, nous avons diffusé un questionnaire à l'ensemble de nos étudiants sur leur santé en général et sur leur santé mentale en particulier. Il s'adresse également aux étudiants en situation de handicap. Cela nous permettra d'évaluer leur ressenti. Malgré tout, nous avons prêté moins de matériel durant cette période, vraisemblablement parce que les universités ont mis en place des aides numériques pendant la crise sanitaire, sous condition de ressources.

Pour nous, il reste beaucoup de chantiers à mettre en œuvre. Le principal est d'améliorer l'accès aux enseignements, par différents canaux, comme la mise à disposition de capsules d'enseignement sous format numérique adapté. Cela a un coût ; à Tours, nous portons le projet PaRM (parcours de réussite modulaire), financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR), qui a pour but de rendre les enseignements disponibles sous format numérique pour tous les étudiants, mais avec des dispositifs, comme le sous-titrage, qui permettent l'inclusion des étudiants en situation de handicap. Comme nous en sommes au démarrage, il y a encore très peu de cours accessibles. Il y a aussi la mise à disposition de supports écrits spécifiques par les enseignants, mais cela suppose une certaine adaptation pour les étudiants en situation de handicap - et il faut veiller, aussi, à protéger la propriété intellectuelle des enseignants, ce qui peut constituer un vrai frein.

**M. Fabien Gaulué, délégué général de la Fédération étudiante pour une dynamique études et emploi avec un handicap, dite « Fédé 100 % Handinamique » (Fédéeh).** – Notre Fédération est née en 2010 de la conviction que les étudiants et les jeunes diplômés, handicapés ou non, constituent une ressource à la fois significative et insuffisamment mobilisée pour conforter le parcours de formation jusqu'à l'emploi des jeunes handicapés. Assez naturellement, nos valeurs fondatrices sont l'entraide et l'émulation entre jeunes, handicapés ou non, l'autonomie des jeunes handicapés en tant qu'acteurs de leur projet de vie, d'études et d'insertion professionnelle et, évidemment, l'engagement bénévole en faveur d'une société inclusive.

Majoritairement dirigée par de jeunes handicapés, notre fédération mobilise ses bénévoles dans le cadre de différents programmes. Nous organisons notamment des groupes d'entraide thématiques entre jeunes en situation de handicap. Il y a ainsi quatorze groupes qui se réunissent trois fois dans l'année, dans le cadre de nos rencontres nationales, qui mobilisent 200 à 300 jeunes bénévoles et bénéficiaires de notre réseau. Nous animons aussi des programmes de tutorat collectif d'élèves du secondaire en situation de handicap. Ainsi, plus de 300 élèves du secondaire sont tutorés, grâce à des partenariats avec une quarantaine d'établissements du secondaire ou du supérieur. Nous faisons enfin du parrainage individuel vers les études supérieures et l'emploi, avec une cinquantaine de parrains, dont une majorité sont eux-mêmes en situation de handicap – l'émulation par les pairs nous tient à cœur.

Nous menons également des actions de conseil, sur les espaces d'orientation ou les salons professionnels, et des actions de sensibilisation, sur les campus, notamment lors d'événements étudiants, sportifs ou autres. Nous avons mis en place des bourses d'études : nous avons eu 120 lauréats l'an passé. Nous organisons des forums de recrutement sur les sites des établissements d'enseignement supérieur, au nombre d'une vingtaine l'an passé, avec 200 à 300 jeunes candidats par an. Enfin, nous encourageons la mobilisation dans le cadre des journées de stage d'immersion « Duoday », avec 130 duos constitués l'an passé.

Pour mener à bien tous ces projets auprès des quelque 1 200 jeunes handicapés qui bénéficient chaque année de nos actions (c'est une valeur moyenne), nous mobilisons à la fois un réseau d'entraide de plus de 500 jeunes en situation de handicap adhérents et un réseau de plus de 80 associations étudiantes, sur une cinquantaine de campus, et dans une vingtaine de fédérations étudiantes, soit nationales, par filières, soit territoriales, qui nous permettent de communiquer auprès de plus de 500 associations locales.

Lors du premier confinement, nous avons mis en place une plateforme d'entraide pour mettre en relation les jeunes handicapés qui ont des besoins d'aide en distanciel avec des bénévoles : soutien scolaire ou méthodologique, conseil d'orientation... Cela a mobilisé environ 250 bénévoles, dont les trois quarts disposaient déjà d'une connaissance, voire d'une expérience du handicap, et un quart étaient eux-mêmes des jeunes en situation de handicap. Le succès de l'opération a démontré son intérêt : elle nous a permis de venir en appui à des jeunes handicapés demeurant sur des territoires où nous n'étions pas présents physiquement. Nous avons donc décidé, en 2021, de pérenniser cette plateforme, qui est complémentaire de ce que nous pouvons apporter par ailleurs.

Le 1<sup>er</sup> avril, nous avons lancé, avec les principaux réseaux associatifs étudiants et les fédérations de filières des écoles d'ingénieurs et des écoles de commerce, un label associatif « 100 % handinamique », qui permet aux associations étudiantes de se fixer des objectifs en termes de mise en accessibilité de leur activité et d'inclusion sur les campus.

Nous sommes la seule organisation de jeunes à être membre du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPPH), avec un point qui nous tient à cœur : nous y avons des représentants jeunes en situation de handicap dans sept des neuf commissions thématiques, et l'un d'eux est assesseur de la commission sur l'emploi.

L'une de nos actions est de nourrir un plaidoyer, par la rédaction d'un livre blanc élaboré dans la perspective des élections présidentielles et d'un rapport alternatif destiné à l'audition prochaine de la France devant le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU. Nous plaidons actuellement pour la création d'un « certificat culture inclusif », qui serait inspiré du certificat PSC1 (prévention et secours civiques de niveau 1) de formation aux premiers secours et qui matérialiserait la sensibilisation à l'inclusion des personnes en situation de handicap.

**M. Thomas Fauvel, Premier vice-président de la Fédéeh.** – On a observé, au cours des quinze dernières années, une forte progression du nombre de jeunes en situation de handicap au sein de l'enseignement supérieur. La répartition de ces jeunes entre les différentes filières montre qu'ils s'orientent plutôt vers les sciences humaines et sociales ou en instituts universitaires de technologie (IUT). S'agissant des sciences humaines et sociales, nous l'expliquons par le fait que ces disciplines sont réputées plus accessibles et, à l'inverse, par les difficultés que posent, en termes d'accessibilité, les classes préparatoires aux grandes écoles. En ce qui concerne les IUT, ce déséquilibre s'explique par le fait que ces filières permettent d'accéder plus facilement à des diplômes de niveau Bac plus 5.

Ce qui est proposé au sein des établissements d'enseignement supérieur en termes d'accessibilité, d'aide et d'accompagnement, vous a été présenté de manière exhaustive. Nous identifions toutefois, à l'échelle nationale, une certaine disparité des aides proposées en fonction des établissements. Les bases classiques sont présentes partout : secrétaires d'examen, tiers-temps, tutorat, preneurs de notes... Mais l'aménagement de cursus ou la fourniture de matériel spécialisé, qui requiert des financements locaux, ne sont pas toujours

disponibles. Ainsi, certains étudiants, qui n'ont pas accès à de telles aides, demandent des bourses à notre structure pour acquérir des équipements spécifiques.

Sur l'accessibilité des locaux, nous avons noté une nette progression, mais pas assez rapide. Si tous les nouveaux locaux construits dans l'enseignement supérieur sont bien sûr accessibles, l'ancien l'est souvent difficilement, et avec des incohérences : on voit parfois la mise en accessibilité d'un bâtiment sur un campus qui n'est pas accessible...

Les universités sont engagées dans une transformation numérique. C'est un vecteur de progrès et d'accès à la connaissance pour les personnes en situation de handicap. Mais les outils utilisés ne respectent pas forcément, et même assez rarement, les normes d'accessibilité. Pour les déficients visuels ou les non-voyants, le tout numérique occasionne des difficultés accrues. Beaucoup d'étudiants en situation de handicap se sentent sans solution. Même si les Missions handicap font du bon travail, elles n'ont pas toujours pu accompagner tous les étudiants – d'où notre plateforme d'entraide. Les établissements, avec la crise sanitaire, sont devenus conscients des problèmes d'accessibilité numérique. Reste une question de temps et de budget : la mise en accessibilité a des coûts significatifs. Les progiciels ou les intranets que les étudiants utilisent pour échanger avec leurs enseignants sont prévus pour être fonctionnels pendant plusieurs années, et les universités n'ont pas forcément le budget pour les mettre en accessibilité quand il faudrait.

Notre réseau nous signale, enfin, un manque de formation et de sensibilisation au niveau des enseignants-chercheurs, qui sont en contact avec les élèves et les étudiants et sont amenés à les faire monter en compétences. Ils sont parfois démunis parce qu'ils n'ont pas été formés à l'accueil de jeunes en situation de handicap, et en particulier aux outils pédagogiques nécessaires. On travaille beaucoup sur la formation par les pairs dans l'enseignement supérieur, mais cela fonctionne mal pour les étudiants en situation de handicap, qui sont encore assez rares.

Beaucoup d'élèves ou d'étudiants nous disent que les enseignants-chercheurs se sentent peu accompagnés et peu formés sur le sujet. Au sein des établissements d'enseignement supérieur, le personnel n'est pas toujours sensibilisé aux questions de handicap et à l'accueil des jeunes en situation de handicap. Pourtant, c'est une politique globale de sensibilisation qu'il faut mettre en place pour arriver à une vraie inclusion au sein des établissements d'enseignement supérieur.

Dans les logements, les résidences et les restaurants universitaires, il y a un vrai progrès. Le problème est plutôt la distance entre les logements accessibles et les lieux de cours. Le trajet entre le lieu de cours et les lieux de vie quotidienne est souvent trop long pour être réalisable de manière aisée par les personnes à mobilité réduite, quel que soit leur type de pathologie.

L'accompagnement pédagogique des enseignants est crucial pour que les étudiants se sentent intégrés et suivent des cours comme tout un chacun au sein des établissements d'enseignement supérieur en France. Il est indispensable de sensibiliser tout le personnel des établissements d'enseignement supérieur, puisque l'inclusion se passe à tous les niveaux : elle concerne aussi bien l'université, qui doit faire une communication inclusive, que la personne qui accueille l'étudiant en situation de handicap pour entrer dans sa résidence universitaire. C'est vraiment à tous les niveaux qu'il faut faire cesser cet étonnement face au handicap et banaliser le fait qu'on ait des étudiants en situation de handicap au sein des établissements d'enseignement supérieur.

Il y a encore des enseignants qui refusent d'aménager leurs cours, en particulier dans les classes préparatoires aux grandes écoles, que nous trouvons très peu accessibles sur le plan physique comme en termes d'offre d'accompagnement, parce qu'elles ne sont pas intégrées dans une université, et ont donc moins de marges de manœuvre. Ainsi, dans les établissements d'enseignement supérieur, les Missions handicap, ou les référents handicap, sont compétents et ont les moyens nécessaires. Dans un lycée, il n'y a pas tous ces outils. De plus, les classes préparatoires constituent un cadre très élitiste où, n'étant pas habitués à ce type de profil, les enseignants sont souvent très démunis et considèrent que ce n'est pas à eux d'aménager les cours, ce qui est un vrai problème dans la philosophie et l'approche de l'enseignement par rapport à l'élève : l'accessibilité des cours devrait être incontournable pour la qualité de l'enseignement en France.

**M. Christian Grapin, directeur de l'association « Tremplin – Études, handicap, entreprises ».** – Notre association existe depuis 29 ans. Fondée par des entreprises, elle s'appuie sur un réseau de 140 employeurs, privés ou publics. Notre action est principalement centrée sur les jeunes en situation de handicap. Outre les employeurs, notre écosystème comporte aussi les centres de formation, des lycées aux établissements d'enseignement supérieur de toute nature, en passant par les CFA et les familles. Nous avons redéfini notre projet stratégique associatif lors de notre assemblée générale d'avril 2019, et nous avons recentré notre action sociétale autour de deux enjeux, hélas encore trop prégnants.

Le premier est de contribuer à la réussite académique des jeunes en situation de handicap. Ils sont peu nombreux, proportionnellement, à accéder aux études supérieures. Surtout, ils arrivent sur le marché de l'emploi avec un niveau de qualification extrêmement bas, voire pas de qualification, ce qui génère un taux de chômage de près de 30 % des jeunes en situation de handicap. Il faut tout faire pour que ces jeunes puissent avancer dans leur parcours académique au moins jusqu'au bac, et ensuite leur permettre d'avancer dans les études supérieures. On sait très bien, en effet, qu'en France l'accès à l'emploi est fortement conditionné par le niveau d'études.

Nous avons quatre grands axes d'action. D'abord, nous accompagnons ces jeunes individuellement – nous les connaissons tous, nous les accueillons tous, individuellement et dans le temps, tout au long de leur parcours d'études, aussi long qu'il soit, jusqu'à leur entrée définitive dans le monde du travail. Pour cela, nous créons des liens entre eux et nos employeurs partenaires.

Depuis notre nouveau projet stratégique, nous avons développé deux autres axes. Le premier, c'est l'orientation. Handicap ou non, le poids des inégalités amplifie les biais : on ne propose pas la même chose à un jeune issu d'un milieu rural ou d'un milieu urbain, etc. Le rapport du Snaecso, en 2018, est assez flagrant en la matière. Nous avons recruté une psychologue de l'orientation pour faire les choses sérieusement, avec méthode, avec les outils appropriés. On ne peut pas s'amuser avec l'orientation des jeunes, qu'ils soient ou non en situation de handicap.

Le quatrième champ issu de notre projet stratégique est le développement, auprès de ces jeunes, des aptitudes en lien avec le monde professionnel. Il s'agit, par exemple, de les faire travailler sur la rédaction de leur CV ou d'une lettre de motivation, ou de les entraîner à leurs entretiens. Il s'agit aussi de perfectionner leur expression orale en anglais, car c'est une compétence exigée par de plus en plus d'entreprises, alors que la culture de l'enseignement en France porte davantage sur l'expression littéraire. Nous leur enseignons aussi des techniques pour répondre à une annonce d'offre d'emploi. Dans l'univers digital, nous leur montrons

comment créer un profil sur *LinkedIn*, qui est un réseau professionnel très important. Le dernier axe de développement des compétences professionnelles concerne les fameuses *soft skills*, sur lesquelles les entreprises axent de plus en plus leur recrutement. Nous leur montrons comment mettre en évidence et valoriser ces compétences relationnelles et sociales à travers leurs différentes expériences professionnelles, personnelles, sportives, culturelles, sociales...

À travers cet accompagnement, tout au long de leur parcours, notre but est de développer leur autonomie. Ce n'est pas le jeune que nous mettons au centre de notre action, mais son projet. Notre but, c'est qu'il en soit le premier acteur : s'il ne participe pas à son propre projet, il nous est difficile de l'aider.

L'autre axe concerne nos employeurs. Ce n'est pas tout d'encourager les jeunes et de les aider à trouver un stage, un job d'été, des jobs étudiants ou de l'alternance. Encore faut-il que les employeurs leur ouvrent leurs portes et soient conscients que leurs exigences sont, pour eux, parfois excessives. Nous déployons donc un accompagnement de nos employeurs, que ce soit de grandes entreprises, des petites ou des moyennes, pour qu'ils s'ouvrent à ces jeunes. Il n'est pas évident d'accueillir en stage, en alternance ou en emploi, des personnes handicapées, et surtout des jeunes en situation de handicap. Tout au long de l'accueil d'un jeune, nous proposons un accompagnement.

Nous avons aussi mis en place des actions de *coaching*, surtout pendant le confinement : nous ne voulions pas que les jeunes que nous suivions restent isolés. Nous en avons profité pour mobiliser des collaborateurs et les collaboratrices de nos employeurs partenaires, et pas uniquement au sein des directions des ressources humaines, qui sont évidemment déjà sensibilisées : nous avons aussi souhaité atteindre les managers opérationnels, car ce sont eux qui recrutent pour leurs activités. Bref, nous avons cherché à toucher toutes les strates de l'entreprise, depuis le président-directeur général jusqu'aux ouvriers, en passant par les employés, les assistants, etc. Ce fut un fantastique outil de sensibilisation : chacune et chacun deviennent des « ambassadeurs du handicap ».

À chaque fois que nous menons des opérations vis-à-vis des jeunes, nous communiquons avec les centres de formation. C'est le cas des trois forums que nous organisons chaque année. Pour sensibiliser les étudiants au sujet du handicap, nous avons créé un grand concours vidéo appelé « Tous HanScène », qui en est à sa neuvième édition. Nous avons quatorze entreprises partenaires et recevons en moyenne 100 vidéos. Cette année, en plein confinement, nous en sommes déjà à 165 vidéos, et plus de 1 000 étudiants ont participé : toutes nos prévisions sont dépassées !

Nous menons aussi des actions de sensibilisation à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), même auprès des plus jeunes. Il est important de sensibiliser les plus jeunes et, à travers eux, leurs familles. Il arrive en effet que certains parents s'opposent à cette démarche de reconnaissance, ce qui complique énormément les choses pour les jeunes, notamment à l'entrée à l'université, lorsqu'ils doivent se rapprocher de la Mission handicap.

J'ai fait le point auprès de nos chargés d'accompagnement pour savoir ce qui était remonté de leurs échanges avec les jeunes. Sur les cours en distanciel, beaucoup apprécient la possibilité de faire des *replays* vidéo, ce qui laisse du temps pour la prise de notes et donne de la flexibilité sur l'emploi du temps - le tout dans un environnement connu, moins stressant. En ce qui concerne l'organisation des cours à distance, ces remontées font état de remarques sur

les horaires, qui peuvent changer durant la journée, ce qui demande beaucoup d'adaptations. Les travaux en groupe, eux, sont plus difficiles à mener à distance. Pour les examens, il y a beaucoup plus de contrôle continu que les années passées. Cela met les étudiants, en situation de handicap ou non, sous davantage de pression. Et nos étudiants ne disposent pas toujours d'un tiers temps ou d'un temps complémentaire. De plus, selon ces témoignages, la relation avec les enseignants est plus compliquée à distance. Parfois, les échanges se font par e-mail, mais les réponses peuvent se faire attendre. En ce qui concerne la vie étudiante, certains sont retournés chez leurs parents dans ce contexte difficile et n'ont que peu de relations, voire plus de relations avec leurs camarades. Enfin, l'insertion professionnelle est plus difficile : tous les jeunes qui sont à la recherche de stages, d'alternance et d'emploi voient leur projet beaucoup moins souvent déboucher que les années précédentes.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Avec la crise sanitaire et l'isolement des étudiants, le décrochage scolaire s'est accru. Les étudiants en situation de handicap sont-ils plus durement touchés ?

Trouver un stage est difficile. On observe des inégalités selon les milieux sociaux, les réseaux, l'accompagnement de l'université ou de l'école, etc. Quels aménagements proposez-vous pour aider les jeunes en situation de handicap ? Des stages leur sont-ils réservés ?

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – Le nombre d'étudiants en situation de handicap a augmenté à l'université, à la fois avec l'accueil de nouveaux publics et l'amélioration du dépistage. Il a donc fallu recruter des aidants supplémentaires. Tous les besoins ont-ils été satisfaits dans toutes les régions, toutes les filières ? Les budgets pour rémunérer des aidants sont-ils suffisants ? Y a-t-il assez de candidats pour occuper ces postes ? Ensuite, avez-vous des chiffres sur les résultats scolaires, le niveau d'études atteint, l'accès au second cycle ou à un doctorat ?

**Mme Victoire Jasmin.** – J'ai été agréablement surprise en vous entendant décrire les initiatives dont vous témoignez ; certes il reste beaucoup à faire, mais je constate que des efforts réels ont été accomplis. Les étudiants sourds et malentendants peuvent utiliser des logiciels permettant de faire la traduction simultanée de l'oral à l'écrit, mais parfois ceux-ci ne reconnaissent pas les termes techniques employés dans les cours et cela peut nuire à la compréhension. L'enseignement en distanciel a ses limites, et elles sont encore plus fortes pour les sourds et malentendants. Certains étudiants bénéficient d'un accompagnement, d'autres pas : il faut aller plus loin en la matière. En tout cas, je tiens à saluer votre action. L'accès au stage, que vous favorisez, est un premier pas vers un emploi.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Dans le monde du travail, on sait que les personnes atteintes de handicap ne souhaitent pas toujours se déclarer. Est-ce le cas aussi dans l'enseignement supérieur ?

Vous n'avez pas mentionné les Crous. Pourquoi ?

Enfin, ma dernière question portera sur les aides. Celles-ci dépendent des établissements. Certaines ne posent pas de problèmes : tiers temps, assistance de preneurs de notes, etc. Pour d'autres aides, c'est plus difficile. Cela tient-il à la connaissance des dispositifs, à l'obtention des financements ?

**Mme Cannelle Garcia.** – Nous accompagnons les jeunes lorsqu'ils effectuent leur stage dans une des entreprises membres de notre réseau. Nous faisons le lien avec les chargés de mission handicap afin de s'assurer qu'ils reçoivent le meilleur accueil possible.

Les jeunes déclarent-ils leur handicap dans l'enseignement supérieur ? Nous constatons que nos actions dans les universités ou grandes écoles fonctionnent mieux lorsqu'elles sont anonymisées, si les jeunes ont juste à donner un pseudo ou à se connecter à distance ; elles ont moins de succès, en revanche, si l'on demande de s'identifier. On observe aussi une réelle demande des entreprises pour trouver des jeunes en situation de handicap afin d'occuper des postes en alternance. Nous avons communiqué auprès des jeunes susceptibles d'être intéressés pour qu'ils se fassent connaître.

La plupart des étudiants effectuent leur stage en distanciel. Cela n'est pas très bon, car ils ne rencontrent quasiment jamais leurs collègues de l'entreprise. Le présentiel concerne surtout les plus jeunes, les collégiens ou les lycéens dans leur stage de découverte.

**Mme Émilie Arnault.** – Les entreprises sont effectivement soucieuses d'accueillir d'étudiants bénéficiaires d'une RQTH ; or ils sont peu nombreux. Parmi ceux que nous accompagnons, certains, en effet, ne verront pas leur handicap reconnu par la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), même si nous estimons qu'ils sont atteints d'une pathologie qui les affecte dans leurs études ; d'autres n'ont pas fait les démarches pour obtenir la RQTH. Nous essayons de les aider, avec une assistante sociale, à le faire, mais beaucoup hésitent de peur d'être stigmatisés.

En ce qui concerne les aides humaines pour accompagner les étudiants en situation de handicap, la difficulté n'est pas, pour nous, une question de budget, mais bien le manque de ressources humaines. Nous recrutons des étudiants pour faire de la prise de notes : cela marche bien dans certaines filières, mais on manque de candidats dans d'autres. On essaie alors de récupérer les cours des enseignants, mais, outre les problèmes liés à la propriété intellectuelle, tous ne rédigent pas leurs cours. De plus, pour pouvoir recruter un étudiant capable d'en aider un autre en situation de handicap, nous devons attendre les affectations et la constitution des groupes de travaux dirigés avant de pouvoir faire un appel à candidatures et rédiger un contrat de travail. Il y a nécessairement un délai d'au moins un mois après la rentrée – autant de temps de perdu qui pénalise les étudiants handicapés. Pour anticiper, nous travaillons avec les établissements du secondaire afin de demander aux futurs étudiants concernés de se faire connaître et de prévoir les besoins à l'avance. En outre, certains étudiants ne se manifestent qu'en cours d'année ; il est alors difficile d'agir.

**M. Nicolas Oppenheim.** – Sur la réussite, je ne peux que vous renvoyer à la thèse d'Antoine Véré tout - *Les étudiants en situation de handicap entre l'amont et l'aval : parcours d'accès, expériences et perspectives professionnelles* (thèse soutenue en 2019). Il explique que les jeunes en situation de handicap rentabilisent moins leurs diplômes, ce qui renvoie à la question de l'insertion professionnelle. Il ne faut pas non plus oublier les inégalités sociales : la proportion d'étudiants atteints d'un handicap est corrélée à la composition sociale des filières et les étudiants issus des catégories populaires sont proportionnellement plus nombreux parmi les étudiants en situation de handicap.

Il faut sensibiliser davantage les professeurs à ces questions et faire en sorte que les étudiants concernés participent davantage au fonctionnement des institutions universitaires.

Enfin, il est difficile d'appréhender l'impact spécifique de la crise sur les étudiants handicapés. L'accès aux stages pour cette génération est très difficile. De même, les taux de réussite semblent moins élevés, notamment lors des années diplômantes de L3 ou M2. Nous manquons toutefois de données scientifiques pour savoir si les étudiants atteints de handicap sont davantage touchés par ces phénomènes avec la crise. Je n'ai pas de chiffres non plus sur l'impact du confinement sur la situation mentale de ces étudiants.

**M. Fabien Gaulué.** – Pour vous répondre, je ne peux qu'employer un terme à la mode, celui d'« intersectionnalité » : les étudiants en situation de handicap vont mécaniquement être plus touchés par un obstacle imprévu, car ils sont déjà en difficulté. Il faut aussi tenir compte de l'implication des familles. Notre association s'efforce de les atteindre, mais n'y parvient pas toujours. Les étudiants en situation de précarité, irrégulière ou en fin de droit auront le plus de difficultés.

En ce qui concerne la poursuite des études, on n'observe pas de décalage significatif entre les taux de scolarisation dans le secondaire et le supérieur ; en revanche, les étudiants en situation de handicap seront plus nombreux dans les universités que dans les grandes écoles, car la sélectivité y est moindre, même s'il faut aussi souligner que l'accessibilité des locaux dans les classes préparatoires ou les grandes écoles est moindre qu'à l'université. De plus, les enseignants des classes préparatoires n'ont pas le réflexe d'adapter leur enseignement, élitiste, à ces publics. Il n'est dès lors pas étonnant que 90 % des étudiants en situation de handicap soient à l'université, contre 70 % pour les étudiants en général. Leur surreprésentation dans les filières scientifiques et dans les IUT traduit une réponse par défaut aux difficultés d'accès aux grandes écoles et correspond aussi à une sorte d'autocensure.

Les universités sont aussi dotées de Missions handicap et doivent élaborer un schéma directeur triennal qui tient compte du handicap. Les Missions handicap permettent de porter leur voix auprès des enseignants et de l'institution, ce qui n'est pas toujours le cas dans les lycées ou les classes préparatoires aux grandes écoles. Les chances de réussite pour les étudiants en situation de handicap sont d'ailleurs plus importantes lorsqu'il existe une Mission handicap.

Je veux attirer votre attention sur un dispositif exemplaire existant à l'université de Poitiers, avec l'association « HandiSup Centre-Ouest ». Celle-ci est adossée étroitement à la Mission handicap de l'université, qui est délégataire du service public de l'accompagnement des étudiants et lui confie des missions sur la socialisation des étudiants ou l'accompagnement d'étudiants atteints de certains handicaps – cécité ou autisme par exemple. Ce dispositif fonctionne bien et pourrait inspirer d'autres structures.

Enfin, l'enseignement en distanciel a des effets très différents selon les handicaps : un étudiant atteint de troubles anxieux sera plutôt rassuré, mais il est difficile d'évaluer les effets à long terme, car cet âge est aussi crucial pour l'insertion dans les relations sociales.

**M. Thomas Fauvel.** – Il existe des aides techniques spécifiques : lecteur d'écran avec synthèse vocale ou afficheur braille pour les non-voyants, boucle magnétique ou sous-titrage automatique pour les malentendants, etc., mais ils sont onéreux, et les étudiants ont aussi besoin d'autonomie : si l'université peut équiper une salle avec des boucles magnétiques, elle n'aura pas forcément les moyens de financer des dispositifs individuels. Il en va de même pour le handicap visuel : chaque ordinateur doit être configuré par un

professionnel en fonction du handicap. Autant de coûts difficiles à planifier pour les missions handicap, car ils dépendent du nombre d'étudiants et de leurs pathologies.

**M. Christian Grapin.** – Nous nous appuyons beaucoup sur les Crous et leur expertise, notamment pour trouver des solutions de logement.

Nous essayons de sensibiliser les étudiants avant la rentrée à l'intérêt d'accomplir la démarche pour obtenir une RQTH, qui est plus ou moins simple selon les départements. Mais on se heurte parfois aux réticences des familles ou des médecins, qui peuvent dissuader les jeunes pour leur éviter une stigmatisation.

Il est aussi important d'agir en amont pour éclairer les lycéens sur les différentes filières, lutter contre l'autocensure, leur donner envie d'intégrer certains cursus auxquels ils n'auraient pas osé postuler, mais, là encore, l'autocensure des jeunes ou des familles est parfois forte. Il faut également veiller à l'accessibilité des lieux de concours et des épreuves.

En ce qui concerne les stages, l'un des principaux obstacles est le niveau d'exigence des employeurs : les entreprises recherchent des jeunes en situation de handicap à condition qu'ils aient un Bac + 5 ou soient en Master ; mais peu de jeunes atteignent ce niveau. Nous essayons de les convaincre de donner leur chance à des jeunes en cours de scolarité ou d'un niveau moins élevé, afin de leur permettre de poursuivre leur cursus. Il ne s'agit pas de leur demander de revoir leurs exigences, mais de voir quels postes pourraient être occupés par des étudiants en BTS ou en licence professionnelle. L'enjeu est d'autant plus important que la majorité des étudiants en situation de handicap sont inscrits dans des filières professionnelles où le stage est obligatoire pour valider l'année, faute de quoi on redouble et l'on risque d'arriver sur le marché de l'emploi sans diplôme. Il est donc crucial de s'intéresser à tous les jeunes en filière professionnelle. Le BTS est souvent la première entrée dans l'enseignement supérieur et permet d'accéder, le cas échéant, à des études supérieures, voire de rejoindre une école d'ingénieurs. Il faut donc le faire savoir aux élèves et à leurs parents.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 16 h 10.*

**Jeudi 15 avril 2021**

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 45.*

**Audition de M. Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Avant d'entendre M. Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer, je remercie vivement la délégation sénatoriale aux outre-mer et son président, Stéphane Artano, pour leur participation active à cette audition. Grâce à la délégation aux outre-mer, nous disposons d'une revue de presse et de documents très complets sur la situation des étudiants ultramarins dans l'Hexagone : ce travail de recherche nourrira notre réflexion. Merci, chers collègues.

Notre mission d'information a rapidement identifié les problèmes spécifiques rencontrés par les étudiants ultramarins, grâce en particulier aux alertes de nos collègues ultramarins Gérard Poadja et Victoire Jasmin, et nous souhaitons accorder une grande place à cette problématique dans nos travaux. Nous avons d'ailleurs entendu, le 22 mars, la présidente de l'Association Sciences Ô, qui représente les outre-mer à Sciences Po ; nous avons pu percevoir les difficultés propres à cette communauté étudiante.

Notre mission d'information poursuit trois objectifs principaux : comprendre comment les étudiants ont vécu les conditions très particulières d'enseignement qui leur ont été imposées avec la crise sanitaire ; parvenir à une compréhension plus globale des problèmes de la vie étudiante et à une vision prospective de ses enjeux ; faire des propositions pour améliorer la condition étudiante et, en particulier, la situation des étudiants ultramarins qui rencontrent des problèmes spécifiques dans l'Hexagone. J'ai découvert certaines de ces difficultés grâce à nos travaux – je pense en particulier à la couverture sociale des étudiants venus du Pacifique, qui n'y accèdent pas faute de numéro de Sécurité sociale.

Je vous remercie, Monsieur Disa, de vous être rendu disponible pour nous ce matin. Je précise que vous avez été nommé Délégué interministériel le 15 janvier 2020 – je cite votre lettre de mission – pour « promouvoir et valoriser les Outre-mer français sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger dans les domaines économique, social, culturel et sportif ; prévenir les difficultés spécifiques que rencontrent, dans le territoire métropolitain, les Français d'outre-mer et faciliter leur relation avec leur collectivité d'origine » : nous sommes vraiment au cœur de la problématique de notre mission d'information. Je donne sans plus tarder la parole à Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, que je remercie une nouvelle fois d'avoir accepté cette réunion commune. Puis, après l'intervention de notre rapporteur, Laurent Lafon, par ailleurs président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui vous posera quelques questions, je vous donnerai la parole, Monsieur le délégué interministériel, Nous aurons ensuite un temps d'échanges. Cher Stéphane Artano, vous avez la parole.

**M. Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer.** – Au nom de la délégation aux outre-mer, j'adresse nos sincères remerciements à la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante, et en particulier à son président Pierre

Ouzoulias et à son rapporteur Laurent Lafon, pour cette invitation qui me tient particulièrement à cœur.

La situation actuelle des étudiants ultramarins a toute sa place dans vos travaux du Sénat, non pas au nom d'un « réflexe outre-mer » passé dans le langage courant de façon un peu incantatoire, mais bien en raison de difficultés profondes et spécifiques que la crise sanitaire a encore accentuées. Nous sommes convaincus que votre mission peut aider à une prise de conscience des problèmes et des enjeux que cette situation soulève. Il en va en effet non seulement de l'intégration dans l'Hexagone, mais aussi de l'avenir de nos territoires qui ne pourront se développer sans les forces vives qui la composent et la qualité de leur formation.

Je ne souhaite pas empiéter sur les sujets qui seront abordés sans aucun doute par le délégué interministériel, M. Maël Disa, à qui j'adresse mes très cordiales salutations. Notre délégation a eu l'opportunité de l'auditionner il y a tout juste un mois sur la représentation et la visibilité des outre-mer dans l'audiovisuel public. Cette table ronde a été largement reprise dans les médias et a fait l'objet d'engagements précis de la part de France Télévisions, ce qui montre l'utilité de telles réunions.

Comme vous l'avez souligné, Monsieur le président, la délégation tient à votre disposition un dossier d'information -que je crois en effet assez complet-, composé à la fois d'articles de presse mais également de témoignages précis, en provenance d'une part des antennes des collectivités ultramarines à Paris, d'autre part, des associations d'étudiants, dont je veux saluer la mobilisation face aux cas les plus dramatiques, en particulier pour le soutien psychologique et la distribution de colis alimentaires. Nous pourrions bien entendu compléter ce dossier si besoin.

Je me permettrai juste de souligner quelques points - à nos yeux majeurs - sur lesquels mes collègues Gérard Poadja, Victoire Jasmin, Victorin Lurel notamment - ont appelé notre attention lors de nos récents travaux.

Plus que d'autres peut-être, les étudiants ultramarins sont confrontés à des défis qui tiennent : d'abord, à la mobilité et au coût élevé des billets d'avion, notamment pour les destinations éloignées du Pacifique et de l'océan Indien ; ensuite, à la précarité financière avec la complexité du système des bourses, l'accès limité aux jobs étudiants et aux stages mais également parfois aux aides de leurs propres collectivités ; l'accès à la santé est encore aléatoire du fait en particulier de mutuelles étudiantes qui ne sont pas forcément identiques dans l'Hexagone...

Mais le point sur lequel je voudrais insister est la question du logement : faute de places en résidences universitaires, les étudiants et leurs familles se tournent vers le privé avec les difficultés inhérentes pour le choix et les visites d'appartements, les réticences des agences et propriétaires liées à la domiciliation bancaire en outre-mer - et ceci malgré la garantie Visale mise en place par l'État -, ou encore la production de justificatifs de revenus ; il faut noter aussi des délais d'instruction trop longs pour le bénéfice des aides au logement et ensuite, en cas de retour, la nécessité souvent de continuer à régler un loyer pour ne pas se retrouver à la rue après le retour ...

La crise sanitaire et les périodes de confinement ont mis en avant les conditions d'exiguïté, d'inconfort et d'isolement des logements de nos jeunes, qu'ils soient ultramarins ou hexagonaux d'ailleurs. Face ce qui s'apparente à un véritable « parcours du combattant »,

notre collègue Gérard Poadja a proposé la mise en place d'une véritable cellule sociale d'accompagnement et nous aimerions connaître l'avis du délégué sur cette suggestion. L'ensemble des services publics fonctionne désormais via des plateformes qui prennent en compte des situations-types mais rarement les spécificités outre-mer, sans compter le problème des frais et équipements numériques qui a une incidence jusqu'au suivi des cours.

Le second problème, de plus en plus sensible au fur et à mesure que s'élève le niveau de formation, est celui des débouchés : on le sait, l'accès aux grandes écoles reste encore trop rare pour les ultramarins et les préparations locales aux concours de la fonction publique trop peu développées. Espérons que la création du futur Institut du service public soit l'occasion de réfléchir à ces sujets. Il y a aussi la frustration de ne pas accéder aux emplois qualifiés sur leur territoire d'origine malgré les diplômes obtenus, et c'est un problème qui mérite une attention particulière.

Sachez, Monsieur le président, combien nous nous félicitons ce matin que vous preniez ces problématiques « à bras le corps » et que vous pourrez compter sur notre plein soutien pour relayer vos travaux.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci de votre propos, il montre bien la cohérence de nos travaux respectifs.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Monsieur le Délégué, je commencerai par poser des questions sur le diagnostic que l'on peut établir à l'issue d'une année de crise sanitaire : quel état des lieux dressez-vous de la situation des étudiants ultramarins, en métropole et en outre-mer ? Quelles difficultés spécifiques rencontrent-ils – en particulier pour le logement, le soutien financier, la couverture santé, le numérique et la vie sociale ? Nous savons que la crise a amplifié des problèmes qui pouvaient se poser auparavant. Comment faire en sorte que ces difficultés n'existent plus après la crise ? Nous voulons pouvoir mieux cibler les étudiants ultramarins qui rencontrent les plus grandes difficultés.

Nous nous interrogeons, ensuite, sur l'efficacité des mesures prises par le Gouvernement face à la crise, en particulier l'aide de 150 euros pour les étudiants boursiers et l'aide spécifique de 200 euros pour les ultramarins : combien en ont bénéficié ? Le Gouvernement envisage-t-il d'autres mesures ? Des collectivités territoriales ont complété cette aide : dans quelle proportion ? Quel bilan faites-vous de la plateforme « Outre-mer Solidaires », lancée pendant le premier confinement ? Un tel outil règle-t-il le problème d'accès à l'information, qui se pose à bien des jeunes sortant du cocon familial et se trouvant souvent isolés – pensez-vous qu'il doit perdurer ? Les réseaux de solidarité ultramarine sont actifs, en particulier via les associations d'étudiants ultramarins : les associez-vous à votre action ?

Enfin, il y a la question du retour dans leur territoire des étudiants qui le souhaitent : quelles perspectives ont-ils en matière d'insertion et d'orientation professionnelles ?

**M. Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer.** – Je vous remercie tout d'abord pour votre invitation. Le sujet qui nous réunit est primordial. La délégation interministérielle, que j'ai l'honneur de conduire depuis le 15 janvier 2020, fait de la jeunesse des outre-mer sa priorité, en particulier les jeunes ultramarins en mobilité éducative dans l'Hexagone.

Nous travaillons spécifiquement sur la formation et l'accompagnement en amont du départ en mobilité, qui constitue pour nous un enjeu majeur, de même que l'accueil et l'intégration dans le territoire hexagonal, avec une attention toute particulière sur le logement ; nous travaillons également sur l'accès aux stages et à l'emploi, sur le suivi de ces jeunes pendant leur cursus, notamment par le *coaching* et le mentorat. Nous attachons également beaucoup d'intérêt aux différentes formes d'engagement citoyen, comme par exemple le service civique. Nous nous préoccupons aussi d'accompagner le retour dans les territoires.

Nous allons lancer un guichet unique où seront réservés quelque 4 000 logements aux étudiants ultramarins. La crise a révélé l'intensité des difficultés liées à ce que nous appelons l'hyper éloignement structurel, c'est-à-dire le côté systémique des difficultés lorsqu'on étudie loin de chez soi et qu'on ne peut y retourner comme on voudrait. Ces difficultés se font sentir tout au long des études et sont particulièrement aiguës en première année, quand on arrive en métropole.

Quelques chiffres : les étudiants sont considérés comme ultramarins lorsqu'ils ont obtenu leur baccalauréat outre-mer, soit environ 100 000 étudiants. Parmi eux, 40 % étudient dans l'Hexagone : ce sont ces 40 000 étudiants que nous visons plus particulièrement. Neuf sur dix vivent dans neuf agglomérations, par ordre d'importance : Paris, Bordeaux, Marseille, Lyon, Montpellier, Rennes, Strasbourg, Lille et Nantes. Chaque année, 8 000 étudiants ultramarins arrivent en France, dont 6 000 viennent tout juste d'avoir le bac et 2 000 sont en cours de cursus. Nous avons surtout travaillé sur les primo-arrivants, plus fragilisés du fait de la crise. Celle-ci a aggravé leurs difficultés, mais certains étaient précarisés en amont et ces difficultés étaient bien antérieures. La crise sanitaire a eu des effets dévastateurs en particulier pour les étudiants ultramarins qui n'avaient pas été intégrés dans les mesures prises par le Gouvernement via les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et qui n'ont pas pu rentrer dans leurs familles : le Président de la République en a parlé dès le premier confinement.

La plateforme « Outre-mer solidaires » a été lancée, c'est le choix d'un outil mis à disposition des associations qui sont généralement les plus efficaces pour agir rapidement, nous y avons lancé un appel à projets pour financer celles qui pourraient aider les étudiants : 16 associations ont été soutenues, dont 15 associations étudiantes, avec l'objectif qu'elles accompagnent tous les étudiants ultramarins, au-delà de leur seul ancrage territorial, dans un esprit de solidarité entre les outre-mer. Ces associations, il faut le souligner, font un travail formidable. La plateforme est toujours en activité, elle a vocation à continuer dans la durée.

L'aide de 150 euros a été versée à 53 000 étudiants boursiers ultramarins, dont 23 000 étudient dans l'Hexagone ; l'aide spécifique de 200 euros a été versée à 24 000 étudiants restés dans l'Hexagone pendant la crise sanitaire – nous ne savons pas combien d'étudiants ultramarins sont rentrés, mais nous avons cette indication qu'un peu plus d'un sur deux a touché l'aide spécifique.

Le réseau associatif des étudiants ultramarins est présent dans l'Hexagone, mais dispersé, on le dit souvent ; la plateforme que nous avons mise en place est un outil utile pour que les étudiants repèrent facilement où s'adresser pour recevoir de l'aide. La crise a permis d'accélérer le lien entre ces étudiants et les associations.

S'agissant des perspectives, nous savons que les problèmes structurels vont continuer, mais aussi que la crise sanitaire, en les faisant apparaître au grand jour – la presse

nationale en a parlé - favorise leur prise en compte. Ces difficultés ne sont plus un sujet confidentiel. Nous avons également vu des étudiants étrangers se tourner vers nous, en se disant que les étudiants ultramarins connaissaient des problèmes proches des leurs, et nous avons pu en inclure dans nos dispositifs d'accompagnement. Ceux-ci ont été perçus comme un moyen pour eux de se rapprocher du dispositif national d'aide aux étudiants.

**M. Gérard Poadja.** – Merci pour ces travaux et d'avoir convié à cette audition les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer. Les difficultés des étudiants calédoniens sont bien plus anciennes que la crise sanitaire : elles sont liées à l'éloignement bien sûr, mais aussi à des discriminations dans la société et à la complexité de certaines démarches administratives. La Maison de la Nouvelle-Calédonie apporte une aide précieuse, mais les difficultés demeurent. L'une d'elle, en particulier, tient à ce que les Calédoniens n'ont pas de numéro Insee avant d'en faire la demande, et que tant qu'ils ne l'ont pas obtenu, ce qui prend du temps, leur accès aux services est souvent très compliqué. L'absence de numéro a des effets sur le versement d'aides et de bourses. Ces étudiants ont le sentiment d'être des étrangers et, faute d'aide, ils sont parfois contraints de retourner dans leur famille. Il faut impérativement simplifier les procédures et accélérer l'attribution des aides.

Les étudiants calédoniens, ensuite, se voient trop souvent refuser un logement du fait que leur garant n'est pas dans l'Hexagone, alors que les banques sont les mêmes en Nouvelle-Calédonie, par exemple la Société générale ou BNP-Paribas, et que la garantie Visale offre, gratuitement, une caution et une garantie : pourquoi ces refus, qui, en réalité, contrarient la bonne application de la loi ?

Enfin, des Calédoniens, faute d'équipement informatique adéquat, ont dû suivre les cours à distance sur leur téléphone : peut-on envisager une aide pour un équipement informatique adapté ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Merci pour ces travaux et pour votre invitation. Depuis le début de la crise sanitaire, l'équipe de la délégation interministérielle est très présente. Nous avons eu à la solliciter plusieurs fois et nous avons toujours été entendus – je pense en particulier à un étudiant mahorais bloqué en Martinique, pour lequel, après votre intervention, Monsieur le délégué, une solution a été trouvée.

Quel bilan faites-vous après un an de crise sanitaire ? Votre délégation a-t-elle disposé des moyens de coordination ? Quelles préconisations feriez-vous pour l'après-crise ? Des étudiants se heurtent à l'exigence d'un motif impérieux pour être autorisés à se déplacer entre Mayotte et La Réunion : vous saisissent-ils ? Quelles solutions vous paraissent possibles ? Il est déjà difficile d'obtenir un stage depuis Mayotte, alors si l'on est empêché de se déplacer, c'est très handicapant.

J'aimerais également évoquer les perspectives de retour pour les étudiants diplômés. Certains de nos territoires souffrent d'un manque d'ingénierie. La solution passe par le retour d'étudiants formés : comment pensez-vous qu'il faille agir ? Chaque année, l'examen de la loi de finances est l'occasion de rappeler que les crédits sont sous-consommés dans les outre-mer, faute d'ingénierie pour monter des projets : votre délégation réfléchit-elle aux façons de faire mieux ? Quelles sont les pistes ? Comment avancer ? Quelles recommandations pourrions-nous formuler ?

**M. Stéphane Artano, président de la délégation aux outre-mer.** – Il existe des dispositifs de coordination entre les régimes de sécurité sociale, qui diffèrent d'un territoire à

l'autre : cette coordination peut-elle être étendue pour éviter des ruptures de prise en charge lors de l'arrivée en métropole ? Par ailleurs, la crise sanitaire a souligné les difficultés psychologiques rencontrées par les étudiants ultramarins : avez-vous un dispositif dédié, une prise en charge psychologique renforcée ?

**Mme Micheline Jacques.** – Je veux souligner le cas des élèves qui, après le collège, sont envoyés en métropole pour les années de lycée faute d'établissement sur place et sont hébergés chez des parents ou amis de la famille. Ayant passé le bac dans l'Hexagone, ils ne sont donc pas considérés ensuite comme des étudiants ultramarins. Je pense aussi à deux mineurs qui n'ont pas pu rentrer à Saint-Barthélemy : ils sont restés bloqués à l'aéroport du fait de ce qui a été considéré comme un défaut de motif impérieux, ce qui a généré beaucoup d'angoisse pour les familles, avant qu'une solution ne soit trouvée. Il y aurait une soixantaine d'étudiants mineurs, les suivez-vous de plus près ?

S'agissant du manque d'ingénierie, ensuite, nous nous interrogeons sur la représentativité des ultramarins dans les services de l'État outre-mer : on y voit beaucoup d'agents venus de l'Hexagone, peu d'ultramarins : pourquoi ne pas les intégrer davantage comme stagiaires et les former, ce qui les inciterait davantage à revenir après leurs études ?

**Mme Vivette Lopez.** – Merci pour cette réunion importante. Le Gouvernement a pris l'initiative du dispositif « un jeune, une solution » : les ultramarins y ont-ils une place particulière ? La crise sanitaire a privé bien des étudiants des revenus qu'ils tiraient de « petits boulots », qui sont souvent une nécessité pour les étudiants ultramarins : cette crise ne va-t-elle pas décourager des étudiants de venir faire leurs études dans l'Hexagone ?

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Une question sur les étudiants qui décrochent, un phénomène toujours difficilement vécu : savez-vous combien d'étudiants ultramarins ont été concernés l'an passé ? Les chiffres sont difficiles à obtenir sur le plan national. Quelles relations avez-vous, ensuite, avec les grands opérateurs comme le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) et l'Assurance maladie ? Y avez-vous des interlocuteurs dédiés aux étudiants ultramarins, qui seraient une ressource vers laquelle se tourner ?

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Vous dites que des étudiants étrangers sont venus vers vous. Nos collègues ultramarins ont en effet un rôle essentiel dans la présence française dans le monde ; pourrions-nous organiser une relation entre les étudiants ultramarins et ces étudiants étrangers, pour conforter une dimension essentielle de notre rayonnement dans le monde et de la diffusion d'un mode de pensée auquel nous sommes très attachés ?

**M. Maël Disa.** – Les problèmes liés au défaut d'immatriculation des étudiants venus des collectivités d'outre-mer (la question ne se pose pas pour les départements) existent effectivement depuis longtemps. Nous avons trouvé une solution avec la Polynésie française, ce qui devrait faciliter l'issue des difficultés que nous rencontrons avec les autres collectivités concernées. Avec la Nouvelle-Calédonie, le problème technique est lié aux interfaces numériques. J'espère qu'il sera réglé bientôt. Dans l'intervalle, nous sommes en lien avec l'Assurance maladie, nous trouvons des solutions.

Le logement est un réel problème ; pour y avoir été confronté personnellement il y a dix ans comme étudiant ultramarin, je sais qu'il ne date pas d'aujourd'hui et qu'il est structurel. Nous butons sur le fait que dans un marché tendu, le propriétaire choisit son locataire et qu'il est toujours difficile d'établir s'il y a discrimination. Les enquêtes d'opinion montrent que pour les parents, l'accès au logement est le premier frein à la mobilité des

étudiants. C'est très important, parce que faute de pouvoir se loger en métropole, des étudiants choisissent une filière locale par défaut. Ils sont donc conduits à s'orienter non pas en raison de leurs aspirations, mais pour rester sur place, ce qui limite vraiment leur choix.

Avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et le ministère du logement, nous allons lancer dès juin une plateforme regroupant l'offre de logements universitaires, privés, et sociaux, en lien avec le Cnous et le Crous de Paris. Actuellement, les étudiants ultramarins peuvent demander *via* Parcoursup un logement au Crous mais faute d'établissement sur place, seuls 4 400 en obtiennent, soit un étudiant ultramarin sur dix présents en métropole. Les autres se logent dans le parc classique. Nous avons négocié avec des bailleurs pour attribuer 4 000 réservations de logements en priorité aux étudiants ultramarins dans les neuf villes que je vous ai citées. Nous souhaitons cibler ces réservations sur les primo-arrivants. Cette plateforme a vocation à s'étendre, pour que l'hébergement ne soit plus un problème. Notre objectif est que ces étudiants aient signé leur bail avant leur départ pour la métropole.

L'équipement informatique est une difficulté réelle, en particulier pour suivre les cours. S'il n'y a pas d'aide spécifique dans ce domaine pour les étudiants ultramarins, l'ensemble des aides sociales du Crous leur est accessible pour l'achat de biens informatiques.

L'exigence d'un motif impérieux pour retourner dans sa famille, en place depuis le deuxième confinement, laisse une marge à l'appréciation de la police de l'aéroport, ce qui a posé des problèmes épineux. La difficulté a été réglée, grâce à l'intervention de Sébastien Lecornu : le retour dans le territoire d'origine, notamment pour effectuer un stage, a été validé comme motif impérieux. Nous avons été sollicités, il a parfois été question de défaut de justificatifs, mais la doctrine semble désormais bien établie.

Le retour des diplômés dans les territoires ultramarins est un vrai sujet. Cependant, vaut-il mieux un retour juste après le diplôme, ou est-il préférable qu'il ait lieu plus tard ? Je crois qu'il y a deux batailles : le retour des forces vives que sont les jeunes diplômés, et celui des forces vives plus établies, donc des professionnels qui ont déjà une bonne expérience. S'il fallait définir une priorité, je pense qu'il vaudrait mieux commencer par les diplômés plus confirmés, et laisser les plus jeunes consolider leur expérience et enrichir leur CV dans l'Hexagone ou à l'étranger. Nous pouvons accompagner le mouvement par un suivi personnalisé, qui prépare un retour, y compris plus tard, lorsque la personne a acquis suffisamment d'expérience. Nous allons collaborer avec les centres d'information jeunesse, pour faciliter l'accès à un *coach*, un mentor, qui accompagne l'étudiant pendant son cursus et accompagne le projet de retour dans la durée. Ce qui compte surtout, c'est que le retour ne se fasse pas par défaut, ce d'autant que la situation de l'emploi n'est pas toujours bonne dans les outre-mer. J'attire votre attention aussi sur le fait qu'un projet de retour se construit dans la durée dès le choix de spécialisation qui détermine la possibilité de retour – pour prendre mon exemple personnel, je me suis formé comme ingénieur chimiste, donc j'avais la quasi-certitude que je n'exercerais pas mes compétences en Guadeloupe : je crois que le projet de retour se nourrit dès le choix de la filière. C'est pourquoi il faut de l'information sur les filières et l'embauche locale. J'ai constaté, au nombre d'emplois non pourvus outre-mer, que l'offre et la demande d'emplois sont mal corrélées. Il faut y travailler.

La souffrance psychologique des étudiants ultramarins est importante. On dit qu'un étudiant ultramarin sur deux arrête son cursus en première année, c'est un chiffre qui circule quoiqu'il n'ait pas été vérifié – il indique que l'accueil, l'intégration, l'accompagnement et l'aide des associations sont déterminants, il faut les renforcer. C'est le

but de la plateforme « Outre-mer solidaires » que nous avons mise en place, c'est un cadre d'entraide. Il faut prendre le problème à la source, dès l'orientation et le choix de la filière, puis mettre les étudiants en lien dès leur arrivée en métropole, par exemple avec les référents du Crous et le réseau associatif, mais aussi le mentorat. Le dispositif du « chèque psy » est également un recours.

Les étudiants mineurs ne sont pas comptabilisés dans le supérieur. Nous avons organisé le retour de mineurs ultramarins restés dans l'Hexagone, avec la quatorzaine dans les territoires. D'autres ne sont pas rentrés, parfois en vertu d'un choix solidaire tenant à la volonté d'éviter de contaminer leurs proches. Il est difficile de préciser le nombre de ces jeunes, mais il y a bien un sujet particulier : 14 ou 15 ans, c'est bien jeune pour être privé de rentrer dans sa famille.

Le décrochage est une réalité, des actions sont mises en place ; 13 universités franciliennes, en lien avec les rectorats concernés, ont déposé un projet dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) pour améliorer l'accueil des étudiants ultramarins et leur permettre, quand ils ne poursuivent pas leur cursus, de rentrer tout en suivant un diplôme universitaire (DU) pour faciliter leur insertion sur le marché local du travail. Avec cette formule, l'étudiant qui rentre peut capitaliser son séjour en métropole même s'il n'a duré qu'une année ; c'est une expérimentation à étendre sur tout le territoire.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Comment fonctionnera la plateforme pour la réservation de logements aux étudiants ultramarins ? La réservation et la caution seront-elles effectives ?

**M. Maël Disa.** – Actuellement, les étudiants ultramarins peuvent faire une demande de logement au Crous sur Parcoursup – il y a 4 400 affectations pour 10 000 demandes. Notre but, avec la plateforme, c'est que les étudiants ultramarins puissent aussi accéder à une offre de logements réservés dans le parc des Crous, dans le parc social et dans le parc privé. Nous avons négocié avec des bailleurs pour réserver quelque 4 000 logements, où la garantie Visale sera systématiquement activée. Cela sécurisera les transactions et le problème de caution sera réglé en amont. Nous suivrons bien mieux la situation des étudiants, cette plateforme permettra d'améliorer la communication avec eux ; ce sera un progrès par rapport à la situation actuelle. Nous voulons monter en capacité, pour aller au-delà. De plus, pourquoi ne pas ouvrir cette plateforme à d'autres publics ? Elle pourrait tenir lieu d'expérimentation pilote. Un tel outil pourrait être utile aux étudiants de province confrontés à la difficulté de se loger en Île-de-France.

**M. Gérard Poadja.** – Quelle est la prise en charge des étudiants calédoniens sur le plan social ? Nous avons travaillé avec les Polynésiens, je n'ai pas compris quel problème se pose concrètement pour la Nouvelle-Calédonie : merci de préciser votre réponse.

**M. Stéphane Artano, président de la délégation aux outre-mer.** – Y a-t-il un dispositif dédié aux étudiants ultramarins sur le plan psychologique ?

**M. Maël Disa.** – Le point de blocage en Nouvelle-Calédonie se situe autour du partage de données de l'immatriculation à la naissance sur le territoire calédonien. Je propose de vous apporter une réponse technique et précise.

**M. Gérard Poadja.** – Nous connaissons les données du problème, je ne comprends pas pourquoi nous en sommes encore à ce stade, après tant d'années !

**M. Maël Disa.** – Je vous répondrai le plus précisément possible.

Sur le soutien psychologique, les étudiants ultramarins ont accès au « chèque psy », ainsi qu’aux ressources du réseau associatif.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Le retour au pays est aussi un thème dans l’Hexagone pour les jeunes des territoires ruraux. Nous avons eu un échange très éclairant sur ce sujet avec une association qui se pose des questions similaires sur l’apport à leur territoire des diplômés qu’ils accompagnent.

**M. Stéphane Artano, président de la délégation aux outre-mer.** – J’espère que cette initiative, dont je remercie une nouvelle fois la mission d’information, en annonce d’autres, car les problèmes ultramarins appellent une approche transversale...

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci à tous et bon travail à vous, monsieur le délégué interministériel.

*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 20.*

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Thématiques territoriales – Audition de MM. François Rio, délégué général de l'Association des villes universitaires (AVUF), Alexandre Grenot, vice-président du département de la Charente-Maritime et Mme Solange Berlier, vice-présidente de la Loire, représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), MM. Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), et Paul Hermelin, auteur du rapport « Rééquilibrer le développement de nos territoires » (Institut Montaigne) (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 heures.*

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**« Les enjeux du numérique pour l'enseignement supérieur » - Audition de Mme Isabelle Olivier, présidente, et M. Guy Mélançon, vice-président, de l'association VPNum, M. Ollivier Haemmerlé, professeur à l'université de Toulouse, président de l'association « L'Université Numérique », Mmes Emmanuelle Villiot-Leclercq, responsable du digital learning center de l'École de management de Grenoble, et Cora Beck, directrice des pédagogies digitales et de l'innovation du Pôle universitaire Léonard de Vinci (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 18 heures.*

## MISSION D'INFORMATION INTITULÉE SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS »

**Mardi 6 avril 2021**

- Présidence de M. Pierre Cuypers -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Table ronde avec les professionnels de la recherche agronomique**

**M. Pierre Cuypers, président.** – Mes chers collègues, merci de votre présence. Notre mission d'information poursuit aujourd'hui son cycle de réunions plénières, avec une nouvelle table ronde, réunissant cette fois plusieurs experts et scientifiques reconnus en matière de recherche agronomique. Il s'agit pour nous d'aborder un nouveau volet, absolument capital, de la problématique de la méthanisation. Nous compléterons ainsi très utilement les premiers enseignements que nous serons amenés à tirer, d'une part, des nombreuses auditions organisées avec le rapporteur et, d'autre part, de nos trois précédentes tables rondes en format plénier. Nous avons, vous vous en souvenez, déjà mené à bien des échanges de vues approfondis avec les professionnels des énergies renouvelables, avec les industriels du secteur gazier, ainsi qu'avec les syndicats agricoles.

Permettez-moi également, avant d'accueillir nos hôtes, d'aborder quelques instants l'organisation de nos travaux à venir. Nous avons programmé, pour le 12 mai prochain, une audition conjointe des ministres de la transition énergétique et de l'agriculture. En accord avec notre rapporteur Daniel Salmon, nous ajouterons une seconde réunion plénière dans le courant du mois de mai, à une date que nous vous communiquerons très prochainement. Nous souhaitons, en effet, prendre le temps d'un long échange de vues entre nous, mes chers collègues, pour faire un premier point sur nos travaux et connaître vos observations.

J'en viens désormais à notre table ronde de ce jour. En votre nom, j'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue au Sénat à M. Nicolas Bernet, directeur de recherche et directeur du laboratoire de biotechnologie de l'environnement (LBE) et Mme Sabine Houot, directrice de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), à M. Marc Dufumier, agronome, à M. Philippe Pointereau, directeur du pôle environnement de Solagro, à M. Jean-Pierre Jouany, ancien directeur de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique et à M. Pierre Arousseau, professeur de sciences de l'environnement à Agrocampus Ouest.

La durée prévisionnelle de nos échanges serait d'environ deux heures. Notre réunion va être captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle pourra ensuite être consultée en vidéo à la demande. Je cède désormais la parole à notre rapporteur Daniel Salmon.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Merci Monsieur le Président. Mes chers collègues, Mesdames et Messieurs, en accord avec le président Cuypers, je vous propose, comme nous l'avons déjà fait précédemment, d'organiser notre réunion d'aujourd'hui, d'une durée de deux heures maximum, en trois séquences selon le schéma suivant : d'abord environ 40 minutes de libre avant-propos pour tous nos interlocuteurs, puis 40 autres minutes pour les

réponses aux questions du président et du rapporteur, et enfin 40 dernières minutes pour les questions des autres sénateurs et sénatrices, de façon à ce que chacun puisse s'exprimer.

Plus précisément, nous souhaiterions que nos échanges de vues s'articulent, autant que possible, autour des trois grands thèmes suivants : premièrement, que pensez-vous de la valeur agronomique du digestat ? Deuxièmement, quelle est votre opinion sur les conséquences des différents modes de méthanisation quant à l'évolution des sols ? Troisièmement, que pensez-vous de l'impact des modes de méthanisation, en termes de rotation des cultures et d'évolution des pratiques agricoles ?

Je rebondirai librement sur vos propos, Mesdames et Messieurs, par un jeu de questions spontanées, à l'instar du président Cuypers et de mes collègues sénateurs qui se livreront, eux aussi, à ce dialogue dynamique.

Pour ne pas dépasser, au total, 40 minutes de propos introductifs, M. Nicolas Bernet et Mme Sabine Houot pourraient se partager 10 minutes pour le compte de l'INRAE, puis nos quatre interlocuteurs suivants disposeraient de 7 minutes chacun.

J'ajoute que nous avons adressé à chacun d'entre vous, au préalable, un questionnaire écrit détaillé. Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous le retourner, d'ici une quinzaine de jours, en ayant complété avec les éléments écrits que vous jugerez utiles. Le questionnaire est très large : vous ne répondrez peut-être pas à toutes les questions, mais au moins à celles qui concernent plus particulièrement votre partie. Pour compléter notre information, à la suite de notre échange de vues de cet après-midi, nous examinerons attentivement vos réponses écrites.

Pour conclure ce bref propos introductif, permettez-moi d'attirer votre attention sur quelques questions précises : quels sont les impacts du réchauffement climatique sur les cultures et les pratiques agricoles que vous pouvez noter dès aujourd'hui et comment les voyez-vous pour demain ? Qu'en est-il du bilan énergétique du processus de méthanisation ?

Avec mes 21 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. S'y ajoute une opposition tranchée entre les tenants d'une méthanisation espérée comme « idéale », et les opposants à une méthanisation perçue comme « cauchemardesque ».

Mesdames et Messieurs, voici nos principales attentes : la rationalité et les approches scientifiques !

**M. Nicolas Bernet, directeur de recherche à l'INRAE et directeur du laboratoire de biotechnologie de l'environnement (LBE).** – Je vous remercie de nous donner l'occasion de participer à cette table ronde. Je précise tout d'abord que l'INRAE résulte de la fusion, en 2020, de deux instituts de recherche : l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA). Cette fusion nous a permis de renforcer la recherche sur la thématique de la méthanisation, sur laquelle travaillaient déjà des laboratoires dans les deux anciens instituts.

Le document « INRAE 2030 », fournissant les perspectives de recherche et les orientations scientifiques du nouvel Institut à dix ans, en constitue une illustration. Parmi ces

cinq orientations, l'une est intitulée « une bioéconomie basée sur une utilisation sobre et circulaire des ressources », dans laquelle la méthanisation rentre pleinement, avec notamment des approches des problématiques sur les cycles du carbone, de l'azote et du phosphore dans les écosystèmes terrestres. S'y ajoute la question du traitement et des usages des biomasses, co-produits, eaux usées et résidus organiques. Cela témoigne de notre fort intérêt pour le sujet. Je commencerai par vous présenter la partie « amont » qui concerne les procédés, et ma collègue Sabine Houot poursuivra avec la valorisation agronomique des digestats.

Je suis directeur d'un laboratoire qui travaille sur la méthanisation, et plus généralement, sur la valorisation des déchets et des résidus organiques, également appelée « bio-raffinerie environnementale ». La méthanisation est intégrée à cette approche. L'idée consiste à donner de la valeur aux déchets, que l'on veut désormais considérer comme des ressources. Ainsi, la fermentation de ces ressources pour produire, non pas du méthane mais de l'hydrogène, représente un exemple de procédé intéressant pour l'avenir. Si ce sujet n'est pas aussi mûr que la méthanisation, nous y travaillons.

Même si la thématique de la méthanisation est considérée comme « mature », des sujets de recherche, en particulier sur l'amélioration des procédés, demeurent. La méthanisation a beaucoup évolué depuis vingt-cinq ans. Elle était à l'époque principalement utilisée pour traiter des effluents agroalimentaires et les boues de stations d'épuration, mais on se pose désormais des questions de valorisation énergétique, de conversion de biomasse pour faire de l'énergie.

Les procédés et les recherches évoluent. On travaille ainsi sur la méthanisation en voie sèche, ou voie solide. Elle se distingue de celle qui est la plus utilisée aujourd'hui : la méthanisation en voie humide, c'est-à-dire en milieu liquide. L'intérêt de la méthanisation en voie sèche repose sur le fait que, lorsque l'on doit méthaniser des biomasses et qu'on n'a pas d'effluents liquides en guise de co-produits, on peut le faire sans avoir à ajouter d'eau. La technique est proche du compostage, mais en conditions anaérobies et en milieu fermé.

La question des digestats représente également un sujet très important, à l'interface des procédés et de l'agronomie. Jusqu'à ces dernières années, on travaillait la méthanisation essentiellement pour valoriser les biomasses sous forme de biogaz. La question des digestats est désormais centrale, car le digestat est le produit principal de la méthanisation. Si on raisonne en termes de masse, l'essentiel de ce qui rentre dans un méthaniseur ne ressort pas sous la forme de biogaz, mais sous celle d'un digestat. Il y a quelques années, nous avons recruté une chercheuse pour travailler sur cette thématique et faire le lien entre le procédé, le digestat et sa valorisation. On se penche sur le procédé et les intrants – qu'on rentre dans le méthaniseur – pour jouer sur la qualité de ce digestat. Ce dernier reflète la qualité de ce qu'on met dans le méthaniseur.

Je voulais également aborder un dernier point préliminaire : la méthanisation est l'un des trois procédés destinés à produire du « gaz vert », en remplacement du gaz fossile.

La méthanisation à l'horizon 2050 pourrait ainsi produire environ 30 % de ce gaz vert, les 70 % restant étant produits par pyrogazéification – procédé thermo-chimique qui utilise plutôt des biomasses sèches comme le bois – et par méthanation – le *power-to-gas*, qui vise à transformer l'hydrogène et le CO<sub>2</sub> en méthane. On travaille également sur ces procédés et sur leur couplage avec la méthanisation.

Ma collègue Sabine Houot peut désormais compléter mon intervention, par un éclairage sur le digestat et sur la valorisation agronomique.

**Mme Sabine Houot, directrice de recherche à l'INRAE.** – Merci de nous proposer d'intervenir pour présenter nos travaux sur la méthanisation. Je suis directrice de recherche à l'INRAE dans l'UMR (unité mixte de recherche) ÉcoSys. Nous travaillons sur le fonctionnement des agrosystèmes en interaction avec leur environnement, qu'il soit biotique ou abiotique, en utilisant les leviers de l'agroécologie. Ces leviers visent à optimiser le fonctionnement des agrosystèmes, à maximiser leurs services rendus et à minimiser les impacts, tels que les émissions de gaz à effet de serre (GES), la volatilisation d'ammoniac, la contamination des sols, etc.

Nous avons quatre grands thèmes structurants d'étude. L'un est le recyclage des biomasses en agriculture. Le deuxième porte sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique *via* le stockage de carbone ou la limitation des émissions de GES. Le troisième thème relevant de notre unité porte sur le flux et le devenir des contaminants dans l'environnement, qu'il s'agisse de contaminants gazeux ou chimiques. Nous travaillons ainsi beaucoup sur les pesticides et les résidus pharmaceutiques qui peuvent exister dans les biomasses recyclées. Notre quatrième thème d'étude est constitué par la biodiversité et son intérêt, pour œuvrer à la résilience des agrosystèmes.

Nous travaillons depuis de très nombreuses années sur le recyclage de biomasse en agriculture, qui fait partie de l'économie circulaire. Cela permet de « boucler » les cycles entre le fonctionnement anthropique et l'agriculture, mais aussi dans l'agriculture elle-même avec le recyclage des effluents d'élevage. Depuis une dizaine d'années, on travaille sur les digestats, qui suscitent un intérêt croissant. On s'intéressait auparavant surtout à la production de biogaz. On se penche désormais de plus en plus sur le digestat, de même que sur la maîtrise de ses effets sur l'environnement.

La méthanisation se développe très fortement dans le milieu agricole, avec des intrants de nature diverse. Un de nos principes, dans les études des effets du recyclage de biomasse en agriculture, consiste à relier tout ce que l'on peut observer au sein des agrosystèmes au contenu et à la qualité de ce que l'on y apporte. Pour cela, il est important de relier les caractéristiques des matières qu'on épand - ici les digestats - aux intrants en amont et à l'origine des produits : d'où viennent ces matières recyclées et quel procédé leur est appliqué avant leur recyclage ?

Avec le soutien de ma collègue Julie Jimenez, nous avons énormément travaillé avec les agriculteurs sur la qualification de leurs digestats. Pour cela, on a cherché, avec eux, à faire le lien entre les intrants dans leurs méthaniseurs et leurs caractéristiques. On a construit une typologie de ces digestats pour relier leur intérêt agronomique avec les intrants. On voit bien le poids que peut avoir la nature de l'effluent d'élevage rentrant dans le méthaniseur sur la qualité du digestat qui en sort. Sont à cet égard importants non seulement les intrants, mais aussi les post-traitements à l'issue de la méthanisation, en particulier la séparation des phases. Celle-ci consiste, lorsqu'il s'agit d'un procédé en voie humide, à séparer la phase liquide de la phase solide. On obtient deux produits issus du méthaniseur.

Au cours de la méthanisation, toute la matière organique est transformée en biogaz : le carbone devient du biogaz, et il reste une partie de ce carbone dans le digestat. En revanche, l'azote est transformé et minéralisé au cours de la méthanisation. Cet azote passe sous forme minérale, et est directement assimilable par les végétaux. La matière organique se

transforme donc en un mélange très riche en éléments fertilisants directement assimilables par les végétaux, en particulier l'azote. La matière organique résiduelle se stabilise au cours de la méthanisation. Le second intérêt agronomique des digestats est de contribuer à entretenir les stocks de matière organique dans les sols.

Les digestats présentent donc un double intérêt : un effet fertilisant direct, associé à cet azote minéral présent en grande quantité, et un intérêt amendant, c'est-à-dire lié à l'entretien des stocks de matière organique dans les sols.

Cet azote se présente malheureusement sous forme ammoniacale. C'est un élément très réactif, très mobile, et qui peut se volatiliser. L'enjeu consiste à ne pas perdre cet azote par volatilisation et à le maintenir dans le sol, pour que les cultures puissent effectivement être valorisée de la sorte. Il s'agit de bien recycler ces digestats sur les sols agricoles, pour limiter le plus possible les risques de volatilisation. Des techniques d'enfouissement des digestats dans les sols et d'apport, directement en enfouissement, permettent de garder cet azote et de le valoriser dans les cultures.

S'y ajoute un élément important. En effet, la méthanisation a commencé par se développer chez les agriculteurs éleveurs. Les effluents d'élevage à leur disposition avaient un nouvel intérêt économique : ils permettaient de produire du biogaz par la méthanisation, avant d'être restitués au sol pour la fertilisation.

La méthanisation se développe désormais également chez les agriculteurs qui n'ont pas d'élevage et qui valorisent, dans leur méthaniseur, des cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE). Dans ces méthaniseurs, l'utilisation des cultures principales est interdite, mais celle des cultures intermédiaires, qu'on appelle « multiservices », est autorisée. Le fait qu'elles soient implantées entre deux cultures principales permet d'optimiser leur exploitation, à travers le stockage de l'azote minéral dans le sol sous forme de culture et la valorisation de cet azote minéral résiduel. Cela va permettre d'introduire du carbone dans les sols *via* ces cultures intermédiaires et de produire de la biomasse pour aller vers les méthaniseurs. L'enjeu ici consiste à bien maîtriser les pratiques des cultures intermédiaires, pour s'assurer de leur intérêt en termes de production de biomasse, tout en limitant les risques qui pourraient être associés à leur intensification et à leur impact sur le rendement des cultures principales.

**M. Marc Dufumier, agronome, professeur émérite à AgroParisTech.** – Je suis agronome et retraité depuis dix ans. J'étais auparavant professeur à AgroParisTech et je continue d'enseigner un peu aujourd'hui. Ma chaire s'intitulait « Agriculture comparée » : on y étudie les systèmes de production davantage que la valorisation de leurs produits.

Sur la question du méthane et des digestats, je m'intéresse à certaines publications depuis les dix dernières années, y compris celles des collègues de l'INRAE, qui recouvrent des analyses de cycle de vie, ainsi que des évaluations faites suivant différents critères. Ces critères sont, tout d'abord, monétaires - le biogaz peut induire une baisse du gaz naturel importé et contribuer au revenu national net -, énergétiques, ensuite - combien d'énergie notamment fossile cela consomme et économise en joules ou en calories - et, enfin, en termes de contribution au réchauffement climatique équivalent carbone - c'est-à-dire en quoi la méthanisation et l'utilisation des digestats contribuent à atténuer, ou au contraire éventuellement, à renforcer le réchauffement climatique.

J'observe dans mes lectures que les évaluations sont souvent des analyses de cycle de vie par filière : on regarde depuis très loin en amont combien ça a coûté en valeur monétaire, en énergie fossile, ou en contribution au réchauffement climatique, jusqu'au produit fini en aval - ici le méthane et le digestat - et on en fait l'addition tout au long de la filière.

Toutefois, selon moi, on oublie souvent les effets collatéraux en agriculture. Imaginez une CIVE de type légumineuse. Elle peut rendre des services écosystémiques : c'est le côté positif qu'on peut évaluer. Mais l'autre question consiste à se demander à quoi auraient pu être utilisés ces « engrais verts ». N'y a-t-il pas au fond un coût à les employer à faire du méthane et non pas à les enfouir comme un engrais vert ? On me dit que le digestat contribue à la formation de matière organique. C'est très juste : des éléments de lignine restent dans la partie solide du digestat et peuvent contribuer à accroître la matière organique. Mais n'y aurait-il pas eu plus de matière organique qui aurait contribué davantage aux taux d'humus dans les sols avec les produits en question ? Cela peut être les cultures à haute valeur énergétique. La réponse serait plutôt non. Quand on utilise l'épaille d'un effluent d'élevage, il apparaît que le carbone d'épaille contribue considérablement à entretenir le taux de matière organique.

Je réfléchis donc sur les coûts d'opportunité. D'abord le coût d'opportunité de terrain : ne risque-t-on pas d'avoir un jour du méthane et des digestats produits avec de l'agriculture principale, ou même des cultures alimentaires ? Ne serait-ce pas un manque ? Il y a aussi un coût d'opportunité du carbone,  $\text{CO}_2$  et  $\text{CH}_4$ , du biogaz. De même pour l'azote : une légumineuse d'un méteil peut contribuer à fertiliser le sol en azote, y compris dans un premier temps par la voie organique avec une redistribution par la pente un peu plus lente que le digestat. Mais il s'agit d'un coût. Je lis peut-être mal les revues scientifiques, mais je regrette, dans l'analyse, cette absence de la prise en compte du coût d'opportunité des terrains, du carbone et de l'azote.

Ce dont on parle, depuis l'agriculture jusqu'aux processus de valorisation des produits et des co-produits, c'est de la gestion d'un rapport « carbone sur azote » (C/N). Quand on mélange du carbone et de l'azote sous différentes formes, comment l'un et l'autre vont-ils se décomposer, et cela entraînera-t-il pas une augmentation du taux d'humus des sols ? Cette dernière question est très préoccupante en Bretagne. Autrefois, avec les prairies permanentes, le taux d'humus était considérable, car le mélange du ray-grass, plutôt carboné, et du trèfle blanc, plutôt azoté, contribuait à l'accroître. Aujourd'hui, entre les modalités d'élevage avec des tourteaux de soja importé et du maïs ensilage, et la valorisation du coût des effluents sous d'autres formes que réintégrés directement dans le sol, je ne m'y retrouve pas : il y a beaucoup d'oublis.

J'ai parlé des effets collatéraux. Je souhaite maintenant élargir le sujet. En effet, quand on parle de biogaz, on parle d'énergie. Tout nous vient de l'énergie solaire. La nation française doit se poser la question de son meilleur usage. On peut faire du bois, de l'énergie alimentaire, des agrocarburants, de l'éthanol, de l'agrodiesel, ou encore du méthane. Imaginez une prairie temporaire riche en plantes légumineuses, composée de microbes qui aident à intercepter l'azote de l'air et à fabriquer des protéines, avant que cela se décompose. Imaginez qu'on remette de l'élevage dans le bassin parisien. Cette prairie temporaire va fixer du carbone dans les sols, servir à l'élevage, peut-être qu'une partie de cet azote sera l'urine des vaches qui servira ultérieurement à du digestat. Mais cet azote n'aurait-il pas été plus utile à fertiliser la betterave qui viendra ensuite dans la rotation ? On doit apprécier les rotations de culture, les assolements dans l'espace, la répartition territoriale des différentes cultures. C'est

à cette échelle-là qu'on peut savoir quel est le meilleur usage qu'on peut faire de l'énergie solaire en France.

Je ne sais pas si l'INRAE va répondre, mais ma thèse, inaudible il y a dix ans, est la suivante : je pense que retrouver notre souveraineté protéinique - fabriquer en France des protéines françaises, avec des légumineuses françaises, sur le territoire français, pour nourrir des animaux français qui ne le soient plus avec du tourteau de soja importé - passe par l'utilisation d'une betterave fertilisée avec de l'azote dans la rotation et non avec des engrais de synthèse azotés très coûteux en énergie fossile. Je pense que c'est le premier usage, le plus urgent, en termes de souveraineté énergétique de la France, avant le méthane, l'agrodiesel et l'éthanol. Il faudrait ainsi réintégrer les légumineuses dans nos rotations à échelle de 1,8 million d'hectares. C'est indispensable pour être moins dépendants des énergies fossiles importées de l'étranger.

**M. Philippe Pointereau, directeur du pôle environnement de Solagro.** – Je vous remercie pour cette invitation. Je suis agronome, cofondateur de l'association Solagro depuis 1981. Cela fait quarante ans que je m'intéresse aux énergies renouvelables, et notamment au méthane. J'ai été également pendant dix-sept ans administrateur à France Nature Environnement (FNE) : c'est vous dire l'intérêt que je porte aux questions environnementales. D'ailleurs, je suis intervenu au Sénat il y a déjà trente-cinq ans, sur les questions de forêt, dont j'avais la charge à FNE.

Au préalable, je vous présenterai, en quelques mots, ma perception de la question de la méthanisation. Elle est liée, d'une part, à ce que j'ai pu en voir en Chine, d'autre part, à un agriculteur qui s'appelait Maurice François et qui habitait en face de la centrale de Creys-Malville, ce fameux surgénérateur très coûteux qui n'a jamais fonctionné. Pour montrer qu'on pouvait faire autre chose que du nucléaire, il avait installé une installation de biogaz. À Solagro, nous situons clairement la méthanisation dans une stratégie à long terme de sortie des énergies fossiles et du nucléaire d'ici 2050. La méthanisation n'est pas, pour nous, la « ferme des mille vaches », bien au contraire.

Nous avons une vision globale de la transition agroécologique. Elle suppose de sortir le plus rapidement possible des pesticides, et d'aller vers une agriculture biologique à bas niveau d'intrants qui s'adapte au changement climatique et restaure la biodiversité. C'est notre scénario « After 2050 », couplé au scénario Négawatt, qui propose une transition alimentaire vers un régime plus végétal et plus biologique, une réduction des cheptels de 30 à 50 % pour atteindre l'objectif de réduction par deux des GES en agriculture, ainsi qu'une diminution des élevages les plus intensifs.

Nous recherchons donc une approche globale et systémique. Nous ne sommes pas intéressés par le biogaz pour lui-même, mais en tant que composante insérée dans une stratégie globale de transition énergétique, nutritionnelle et agroécologique. Nous recherchons des solutions à bénéfices multiples, et on pense que le biogaz y a totalement sa place.

Notre modèle est la méthanisation collective, ce qui n'empêche pas la méthanisation individuelle. Sur la base d'un méthaniseur pour 3 ou 4 communes en France, on prévoit environ 9 000 méthaniseurs, qui permettraient de mieux gérer tous les co-produits de l'agriculture, donc toutes les déjections d'élevage. Je note d'ailleurs ici que notre scénario prévoit une diminution de l'élevage, dont on souhaite qu'il utilise, pour les ruminants, beaucoup plus de pâturages, ce qui générerait une baisse des déjections dans les étables.

Le but consiste aussi à diversifier les rotations et à couvrir les sols. En cela, la méthanisation est intéressante dans l'appui qu'elle peut apporter à la généralisation des cultures intermédiaires à vocation énergétique CIVE et des couverts. Selon les dispositions de la directive « nitrates » (91/676/CEE) du 12 décembre 1991, ceux-ci devraient être obligatoires dans toutes les zones vulnérables depuis longtemps. Or des dérogations sont malheureusement fort nombreuses. Alors que le septième plan de mise en œuvre de la directive nitrates va intervenir, on est donc toujours incapables de bien gérer l'azote.

Nous proposons une meilleure gestion de la matière organique, voire le recyclage d'une partie de la matière organique dans l'agriculture, avec les déchets organiques. Le but recherché ici consiste également à mieux gérer collectivement l'épandage des digestats. Cette gestion collective permet d'organiser une compensation entre des fermes qui auraient plus besoin d'azote et d'autres qui en auraient trop. Nous travaillons sur cette solution avec des syndicats d'eau potable, notamment celui de Charente-Maritime. Aujourd'hui, dans plusieurs projets, la méthanisation apparaît comme l'une des réponses possibles au problème de pollution par les nitrates et les pesticides. Je citerai, à ce titre, un gros projet qui fonctionne à Évian, et un autre en construction sur Cholet visant à améliorer la qualité des eaux.

Un projet collectif permet d'intégrer les petites exploitations, de sorte que la méthanisation ne soit pas réservée exclusivement aux grosses installations. Cela doit permettre de gérer la sur-fertilisation. Dans le programme de recherche MéthaLAE, financé dans le cadre du compte d'affectation spécial au développement agricole et rural, les résultats d'un suivi d'une quarantaine d'exploitations témoignent ainsi d'une économie de 20 % d'azote et une diminution des surplus azotés.

La méthanisation collective permet enfin de partager les compétences techniques nécessaires à la gestion de la fermentation et de certaines machines.

Au total, les atouts sont nombreux. Les couverts protègent les sols, évitent la perte de phosphore et permettent de mieux gérer l'azote. Cela signifie qu'il faut bien épandre les digestats, c'est-à-dire les enfouir pour éviter toute perte d'azote. Comme l'a dit Marc Dufumier, l'objectif pour nous est de largement développer les légumineuses. Mais la méthanisation ne détruit pas l'azote : au contraire, elle le stocke et permet de le réutiliser comme fertilisant. Cela peut aussi être une source de diversification des exploitations agricoles et de création de revenus. La perte d'environ 9 000 exploitations par an n'est pas tenable. Le développement des énergies renouvelables dans l'agriculture, comme d'autres formes de valorisation – comme la transformation, ou les produits de qualité – est susceptible de créer beaucoup d'emplois. L'estimation est de 50 000 pour la filière biogaz.

Je finis mon propos par la question des cultures dédiées. Leur utilisation est autorisée à hauteur de 15 % du tonnage du digesteur. L'objectif dans notre scénario n'est pas de les utiliser pour la méthanisation, mais de se servir de tous les co-produits ou sous-produits de l'agriculture, comme les déjections et les couverts. Les cultures dédiées pourraient participer à hauteur d'un pourcentage minime, pour éventuellement former des stocks. Avec l'impact du réchauffement climatique, on imagine que l'on pourrait utiliser de l'herbe pour la méthanisation, les années où sa production est forte, afin d'assurer, dans les exploitations d'élevages, des stocks importants pour des années de sécheresse.

Voilà pourquoi nous travaillons depuis une quarantaine d'années sur ce sujet, qui progresse désormais rapidement. L'objectif consiste à « tenir » l'objectif de l'Accord de Paris sur le climat adopté le 12 décembre 2015, à savoir de sortir rapidement des énergies fossiles et

de rester sous la barre des 1,5°C en termes de réchauffement climatique. L'enjeu apparaît considérable, si l'on considère les niveaux actuels des émissions et de la consommation d'énergie fossile. Nous visons aussi la sortie du nucléaire, qui est un désastre dans certains pays comme le Japon ou l'Ukraine, et où on ne voit pas vraiment de solution à long terme. En revanche, avec la méthanisation, on peut avoir une énergie parfaitement renouvelable, qui, couplée aux autres énergies comme le photovoltaïque ou l'éolien, pourrait nous mener vers un scénario totalement renouvelable. Pour nous, l'utilisation du biogaz serait tournée avant tout vers les carburants : cela consisterait notamment à utiliser le biogaz carburant (bioGNV) pour les bus et les camions. Et l'atout du biométhane réside dans la possibilité d'assurer le stockage sous-terrain d'une année de production.

Voilà en résumé l'intérêt que nous portons au biogaz et à la méthanisation en France, dans une perspective agroécologique.

**M. Jean-Pierre Jouany, ancien directeur de recherche à l'INRA.** –Je remercie la mission d'information du Sénat de m'avoir invité à participer à cette table ronde. J'ai un profil distinct par rapport à celui de mes collègues. Je ne suis pas agronome : je ne vous apporterai donc que peu de choses sur les aspects sols et digestats. Je suis ingénieur chimiste et maître ès sciences physiques et titulaire d'une thèse d'État en biologie.

J'ai fait ma carrière de chercheur à l'INRA de 1968 à 2008, date à laquelle je suis parti à la retraite. Je souhaite également préciser que je n'ai aucun conflit d'intérêts avec le sujet de la méthanisation. Pourquoi m'y suis-je intéressé une fois à la retraite ? L'essentiel de mon activité à l'INRA portait sur l'étude des fermentations digestives chez les ruminants. Les vaches polluent, car elles émettent du méthane. J'ai beaucoup travaillé sur la production de méthane chez les ruminants et l'objectif qui m'était assigné à l'époque consistait à en réduire le niveau, car elle était considérée comme une perte pour le rendement énergétique des animaux. Au cours de ces années de travail, j'ai réalisé des mini fermenteurs qui simulaient le fonctionnement du rumen des vaches, à l'aide desquels on pouvait faire des bilans précis des quantités de carbone, d'azote et autres, qui rentraient dans le système et en sortaient. On a ainsi établi des équations de fermentation, des équations quantitatives, avec telle quantité de matière organique qui rentrait dans le système rumen, et telle quantité qui en sortait sous forme de gaz, d'acides gras volatils et de protéine microbienne.

Une fois à la retraite, la méthanisation m'a tout de suite intéressé. Je travaille à titre personnel et seul sur ce sujet. J'ai ensuite rencontré d'autres collègues dans une situation similaire à la mienne, avec qui nous avons formé un groupe informel.

Avec le recul dont je dispose, je me pose de nombreuses questions sur les allégations avancées par les promoteurs de la méthanisation. Je vais sans doute être le « vilain petit canard » de votre table ronde : en effet, au regard de certains propos que j'ai entendus, je vais vraisemblablement contrarier certains collègues !

Moi qui suis chimiste et physicien, je considère que produire de l'énergie à partir de déchets est une gageure. On peut difficilement produire de l'énergie à partir des produits dont l'énergie interne est très faible. C'est le cas d'un déchet, qui n'a, par définition, pas d'utilisation. Or pour produire du méthane, deux conditions essentielles doivent être réunies : il faut qu'il y ait beaucoup de carbone - qui est la « charpente » du méthane - et qu'il soit facilement accessible et utilisable par les micro-organismes qui l'utilisent. Mais dans le lisier d'animaux, l'essentiel du carbone utilisable a été digéré dans le tractus digestif des animaux : ce qui en ressort n'est pas du carbone réellement disponible pour les micro-organismes. Le

pouvoir méthanogène du lisier de porc est de 4 m<sup>3</sup> par tonne de matière, alors que le chiffre pour l'ensilage de maïs atteint au moins 200 m<sup>3</sup> par tonne. On voit bien une différence entre un intrant riche en carbone et en énergie et un déchet.

Je m'intéresse aussi aux émissions de gaz à effet de serre (GES). J'observe souvent que leur réduction figure parmi les avantages attribués à la méthanisation. Nous avons fait des calculs relativement précis sur le sujet : je ne veux pas vous « abreuver » de chiffres, mais c'est une allégation fortement discutable. Si on compare uniquement l'étape de la combustion du biogaz avec celle du gaz naturel, étant donné que le biogaz, en plus du méthane, comprend, à la différence du gaz naturel, 40 % de CO<sub>2</sub>, le bilan est plus défavorable pour le premier que pour le second. Si vous y ajoutez à ce bilan toutes les étapes de culture, de culture dédiée, de collecte, de transport, de stockage, d'introduction dans les digesteurs, le coût énergétique du fonctionnement des digesteurs, la collecte des gaz, leur traitement, leur odorisation, leur compression et la cogénération, alors vous atteignez un coût énergétique très important. Au total, il est plus intéressant d'utiliser du gaz naturel que du biogaz.

Par ailleurs, le terme de « renouvelable » signifie pour moi : « inépuisable à l'échelle humaine ». Soutenir que le biogaz ou la méthanisation est une source d'énergie renouvelable ne correspond donc pas tout à fait à la réalité, à cause de la compétition qui existe pour l'utilisation des terres entre, d'une part, la production d'aliments pour l'homme et l'animal, et, d'autre part, la production de cultures pour la méthanisation. J'espère que la sagesse conduira à privilégier la mission première de l'agriculture, qui est de nourrir la population. Cela devrait donc se faire aux dépens des cultures dédiées à la méthanisation. Le jour où une concurrence vraiment très sévère aura lieu entre les deux, c'est normalement la production d'alimentation pour l'homme qui l'emportera sur la production d'énergie. Ce n'est donc pas vraiment durable.

Je suis également intéressé par la neutralité carbone du biométhane. Je voudrais citer ici une publication, faite en 2019, par le professeur Pierre Friedlingstein, à laquelle se sont associés quatre-vingts auteurs internationaux. Cette publication souligne que, lorsqu'on émet 100 unités de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère - imaginons qu'il provienne de la combustion du biométhane et du CO<sub>2</sub> qui se trouve dans le biogaz -, 45 unités restent définitivement dans l'atmosphère, 30 reviennent sur la Terre, et sur ces 30, un cinquième est fixé par la biomasse. Par conséquent, seulement 6 % du CO<sub>2</sub> envoyé dans l'atmosphère est recyclé *via* la croissance végétale par la photosynthèse. Ce n'est donc pas vraiment neutre sur le plan du carbone. La neutralité signifierait qu'il y ait autant de CO<sub>2</sub> fixé par la biomasse végétale que de CO<sub>2</sub> envoyé dans le ciel par le processus de méthanisation.

On peut aussi discuter du taux de retour énergétique. Je n'ai pas trouvé de valeur, et je n'ai pu la calculer, car c'est trop complexe. Je me suis appuyé sur celui qui existe pour les biocarburants. La comparaison a été faite par M. Pointereau : le biogaz et les biocarburants sont fortement similaires. Le taux de retour énergétique, pour les biocarburants, est de l'ordre de 0,8 à 1,8. Cela signifie que pour produire 100 d'énergie, il faut dépenser presque 100 d'énergie. Le bilan énergétique est donc quasiment nul. Or l'énergie qu'on dépense pour produire cette énergie est fossile. Des questions très importantes doivent vraiment se poser à cet égard.

Un dernier point me préoccupe beaucoup. Quel est l'intérêt des agriculteurs dans cette affaire ? On est confronté à une forte technicité des installations, liée à la complexité biologique d'une aérobiose - les archées sont des micro-organismes relativement fragiles - et à la biotechnologie mise en place avec des systèmes de capteur. Je ne pense pas que ce soit

facilement utilisable par les agriculteurs. Malheureusement, dans ces gros méthaniseurs destinés à produire de l'énergie, ce seront les énergéticiens et les biotechnologues qui « auront la main », et les agriculteurs seront des fournisseurs de matières premières pour alimenter ces méthaniseurs. Je vois même ces énergéticiens et biotechnologues essayer d'acquérir les terres pour maîtriser toute la chaîne, qui ira du champ jusqu'au méthane livré au consommateur. Je ne vois pas l'intérêt de l'agriculteur dans cette affaire, et je crains même qu'ils n'y perdent beaucoup.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Merci. M. Arousseau ne nous a pas encore rejoints, donc je vais tout de suite passer la parole à notre rapporteur. Les membres de notre mission auront ensuite tout le loisir de poser les questions qu'ils souhaitent.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Merci Monsieur le Président. Merci à tous les intervenants pour leurs explications. J'aimerais bien tirer au clair des questions qui nous animent depuis un moment. Vous y avez déjà partiellement répondu, mais il y a vraiment débat sur la valeur agronomique des digestats, puisqu'on entend tout et son contraire. Certains affirment qu'il n'y a pas de problème sur le rapport azote-carbone, que les sols se portent bien. On entend aussi dire exactement le contraire. On a du mal à se faire une idée sur le sujet. Quels sont ses apports ?

Vous avez parlé de l'azote sous forme ammoniacale. Quelle part reste vraiment dans le sol ? Les externalités positives et négatives du digestat sont en question.

Vous avez également abordé la question de l'opportunité de la méthanisation et de l'occupation des sols. La méthanisation correspond-elle à l'utilisation optimale du sol ? Je sais également que cette utilisation peut varier dans le temps. Je parle donc plutôt d'aujourd'hui, mais on peut se projeter dans dix à quinze ans. Quelle est vraiment la meilleure utilisation ?

La question de l'apport net en énergie a été évoquée. Là aussi, les avis divergent. En comptabilisant l'énergie nécessaire à tous les intrants et à toutes les cultures, et l'énergie que l'on récupère en bout de course, quel est le bénéfice net ? En définitive, c'est cela qui est intéressant dans notre stratégie nationale bas carbone.

Dernière question : celle des CIVE. L'effet méthanogène du lisier est très faible, donc on incorpore des cultures dédiées à hauteur de 15 % au maximum ainsi que des CIVE. Est-ce que le fait d'introduire des CIVE dans le méthaniseur correspond à leur rôle, qui était de couvrir le sol, d'éviter l'érosion du sol et surtout de capter l'azote du sol et éviter qu'il ne ruisselle jusqu'à la mer ? Je pense ici naturellement au cas de la Bretagne. La méthanisation ne va-t-elle pas entraîner une certaine dérive des CIVE avec la nécessité de les intensifier ? La question se pose aussi de leurs apports dans les rotations agricoles : ne va-t-on pas « percuter » un certain rythme de rotation ?

**M. Pierre Cuypers, président.** – On va rester neutre géographiquement, et on va passer la parole à l'INRAE.

**Mme Sabine Houot.** – Je me propose de vous répondre sur l'intérêt agronomique des digestats. La transformation des matières organiques dans les méthaniseurs conduit à la stabilisation d'une matière organique résiduelle et à une transformation de l'azote, sous forme largement minérale, dans le digesteur à la « sortie » de la méthanisation. Cette forme minérale est directement assimilable par les cultures. On peut calculer des coefficients « équivalent-engrais » et faire la correspondance entre un engrais minéral classique et l'azote,

contenu dans une matière organique qu'on veut recycler. Pour les digestats, ces coefficients équivalent-engrais vont de 60 à 80 %, à peu près. Ainsi, 100 kg d'azote d'un digestat sont équivalents à 60 à 80 kg d'azote d'un engrais minéral. La valeur fertilisante azotée est donc très élevée. On peut substituer une grande quantité des engrais minéraux par cet azote des digestats.

Le risque à maîtriser dans la fertilisation avec ces digestats est celui de la volatilisation. Cet azote est largement sous forme ammoniacale. La volatilisation de l'ammoniac est un phénomène physico-chimique qui se passe à l'interface entre le sol et l'atmosphère. Si le digestat reste en surface du sol, le risque de volatilisation de l'ammoniac est élevé. Ce risque existe aussi pour les engrais minéraux.

L'agriculteur sait qu'il doit enfouir son digestat, ne pas l'apporter en cas de chaleur et de vent en raison de ces risques de volatilisation. Il peut choisir une période où il ne fait pas trop chaud, où l'on sait qu'il va pleuvoir dans les heures qui suivent, ce qui va permettre la pénétration du digestat à l'intérieur du sol.

La technicité de l'apport des digestats se développe et fait l'objet de recherches, en particulier avec les collègues de l'ex-IRSTEA. Des techniques permettent d'apporter le digestat en enfouissant dans le sol le liquide, ce qui limite les risques de volatilisation. D'autres recherches portent sur le « post-traitement » du digestat - on peut vouloir l'acidifier ou le nitrifier - ou sur la conversion de la forme d'azote vers une forme où la perte serait minimisée.

En ce qui concerne le carbone dans les digestats, ainsi que le bilan carbone évoqué Marc Dufumier se pose la question du carbone mis dans le méthaniseur : est-ce autant de carbone qui ne retourne pas au sol ? Des travaux ont montré que, quand une biomasse végétale est enfouie directement, une certaine quantité de carbone reste dans le sol. Quand cette biomasse végétale est méthanisée avant de l'apporter au sol, ou qu'un fourrage est donné à des animaux et qu'ensuite le fumier ou les effluents d'élevage sont recyclés, le bilan carbone ou la quantité de carbone qui restent dans le sol sont exactement les mêmes. Le carbone rapidement biodégradable part sous forme de biogaz dans le méthaniseur, ou sous forme de CO<sub>2</sub> quand le carbone est enfoui dans le sol. Au total, la quantité de carbone est la même, qu'il y ait méthanisation ou pas.

De nombreux chercheurs travaillent sur la question demeurée en suspens : ce carbone, s'il est déjà transformé et stabilisé par une activité biologique qui a eu lieu dans le méthaniseur, permettra-t-il, une fois apporté dans le sol, de maintenir sa bonne incorporation à la matière organique du sol ? Restera-t-il le « moteur » de la biologie du sol ? Divers travaux se proposent d'approfondir cette question. Ils portent davantage sur l'effet sur la biologie du sol que sur l'effet du carbone dans le sol.

**M. Philippe Pointereau.** – Tout d'abord, il convient de rappeler que l'enfouissement des digestats est obligatoire : il s'agit d'une obligation réglementaire, limitant la volatilisation. Dans le programme de recherche MéthaLAE, une économie d'environ 20 % d'azote chimique a été constatée dans les 40 exploitations agricoles suivies. La gestion des matières organiques *via* la méthanisation contribue à mieux gérer l'azote organique et a pour effet de diminuer l'azote chimique et les surplus. La question des surplus d'azote, très présents en Bretagne et ailleurs, se pose depuis 1991. Elle n'a rien à voir avec la présence, ou l'absence de biogaz. On constate toujours une sur-fertilisation et une mauvaise gestion de l'azote, et notamment des couverts qui, certainement, ne sont pas pris en compte car ils sont

en quasi-totalité obligatoires. Pourtant, le sixième programme de mise en œuvre de la directive « nitrates » vient de prendre fin et un septième va débuter. On peut d'ailleurs même se demander si on ne va pas arriver, de la sorte, au quarantième programme dans les années 2050 !

D'une façon générale, régler le problème de l'azote apparaît impossible, faute de faire un bilan consolidé. La directive « nitrates » n'a jamais réussi à l'imposer aux agriculteurs, pour permettre d'apprécier si l'azote retenu par les couverts a vraiment été pris en compte dans les bilans azotés - ce qui *a priori* n'est pas le cas. Je pense que les sénateurs ont dû avoir des échanges avec quelques agriculteurs méthaniseurs. La question du sol doit leur être directement posée. On en connaît quelques-uns, et ils ne voient pas de dégradation de la matière organique dans leur sol, voire même une amélioration.

La plupart des projets de méthanisation sont gérés directement par les agriculteurs. C'est une bonne chose, car il s'agit pour eux de « prendre la main » sur une ressource qui fait partie de leur exploitation. Il ne s'agit pas forcément de la laisser gérer par d'autres. Le monde agricole et les agriculteurs sont là pour devenir non seulement des producteurs d'alimentation mais également d'énergie, car nous en aurons besoin pour sortir des énergies fossiles.

Je voudrais apporter un complément sur la question des CIVE. La généralisation des couverts apparaît pour nous une solution agroécologique très pertinente qu'il faut généraliser. La question consiste à savoir ce qu'on fait des CIVE. On peut les enfouir. Si on a des animaux, des ruminants, on peut les faire pâturer, voire les récolter s'il y a assez de biomasse. Dans certaines régions, où il n'y a pas d'élevage, l'intérêt de la méthanisation est de valoriser ce qu'on produit : cela n'engendre pas de coût énergétique. Justement, cela permet de valoriser économiquement quelque chose qui avait un intérêt agroécologique.

Bien entendu, le bilan est positif. Les travaux menés, notamment par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) montrent qu'avec le biométhane, les émissions de CO<sub>2</sub> sont au minimum cinq fois inférieures à celles du gaz fossile, et huit fois moindres que le pétrole. Ce sont des données chiffrées connues. Le biogaz permet de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> par rapport aux énergies fossiles. C'est bien l'intérêt majeur que l'on reconnaît aujourd'hui.

**M. Marc Dufumier.** – Je souhaiterais réagir, en présentant une autre façon de poser la question. Quand Philippe Pointereau met en avant une économie de 20 % d'azote, quelle est l'origine de l'azote qu'on trouve dans le digestat ? Au départ, pour parler de la Bretagne, en résumé c'était « moins d'azote pour les algues vertes ». Ce qu'on désigne sous les termes de culture dédiée faisait plutôt référence à la notion de Culture intermédiaire piège à nitrate (Cipan). C'était le résultat d'une spécialisation en élevage en Bretagne sans doute exagérée, et d'animaux élevés sur caillebotis et non sur la paille. Il y avait donc un problème de lisier et non pas de fumier.

Quand on parle de bilans carbone et azote, la question primordiale consiste à savoir si on ne pourrait pas mettre des légumineuses dans nos rotations pour les animaux en élevage, qui seraient élevés sur la paille et produiraient du fumier. C'est un tout autre cycle de l'azote et du carbone !

Dans les évaluations qu'on me présente toujours avec des « bilans géniaux », je n'ai pas de réponse à ces vraies questions. On comprenait pour les Cipan, mais maintenant, il

existe des cultures dédiées situées dans des régions de non-élevage qui pourraient être des plantes pièges à nitrate. Or après récolte de ces cultures intermédiaires, on constate souvent un manque de nitrate, voire une fin d'azote. Je voudrais donc avoir la certitude qu'on n'apporte pas un engrais azoté de synthèse, qui aurait été coûteux en énergie fossile, pour fertiliser une culture intercalaire, et pour que les nitrates se retrouvent dans les nitrates ! En ce qui concerne tout cet aspect « amont » et les coûts d'opportunité, c'est-à-dire l'autre usage qu'on aurait pu faire de l'azote, je n'ai pas toujours les réponses.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Merci. Je crois qu'il faut bien faire la distinction entre les différents méthaniseurs et les différentes régions. Vous avez les effluents d'élevage, le collectif avec les boues de stations d'épuration, et la méthanisation complètement végétale avec des cultures dédiées et des rotations. Je crois qu'on ne peut pas établir un critère précis qui englobe tout le monde.

**M. Marc Dufumier.** – Absolument. Je ne me prononce pas sur les boues d'épuration.

**M. Nicolas Bernet.** – Je souhaite à mon tour apporter un complément sur la question de l'équilibre carbone-azote. M. Jouany faisait valoir que les substrats de la méthanisation étaient pauvres en énergie et qu'on ne pouvait pas produire de méthane en les utilisant. C'est le cas effectivement des effluents d'élevage et du lisier, je suis d'accord. C'est pourquoi on utilise des co-produits et l'on fait de la co-digestion, laquelle présente l'intérêt de compléter et d'équilibrer la « ration » du digesteur. Les effluents d'élevage sont pauvres en carbone mais très riches en azote, et si on essaie de les méthaniser tout seuls, on va produire peu de méthane, et on aura des difficultés, car l'azote va inhiber le processus. On utilise donc des co-produits riches, avec un rapport carbone sur azote (C/N) beaucoup plus élevé. Cela rend les conditions de méthanisation plus favorables.

Le digestat est le résultat de ce qu'on a mis dans le méthaniseur. Si vous avez, « en entrée », une ration équilibrée en carbone et azote, vous aurez aussi « en sortie » un digestat équilibré. Tel est l'intérêt de faire de la méthanisation collective avec différentes exploitations agricoles. Ces dernières ont, potentiellement, des propriétés différentes et peuvent donc produire un digestat retournant sur leur sol, en répartissant de façon équilibrée le flux d'azote et de carbone.

**M. Jean-Pierre Jouany.** – Je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire Nicolas Bernet. Pour valoriser des déchets, on est obligé d'y adjoindre des cultures dédiées riches en énergie et en carbone. Donc la méthanisation n'est pas une méthode qui permet d'éliminer les déchets. Cela ne peut se faire que si on la complète, comme la ration d'un animal, en apportant de l'énergie par ailleurs avec des cultures riches.

Je voulais soulever un deuxième point et répondre à la remarque de M. Pointereau sur les problèmes de CO<sub>2</sub>. Effectivement, l'Ademe a fait valoir que le biométhane entraîne moins de production de CO<sub>2</sub> que le gaz naturel. Or nous avons regardé ce point de manière très précise et nous arrivons à un résultat inverse. Rappelons que l'on va chercher le gaz naturel tel qu'il existe. 100 millions d'années ont été nécessaires pour le fabriquer. On fait un trou, on remonte le gaz, il part dans les canalisations et il est distribué jusqu'à votre domicile. Dans la méthanisation, il faut fabriquer le gaz. Tout ce qui se trouve en amont du méthaniseur consomme de l'énergie, émet du CO<sub>2</sub>, cette énergie étant souvent d'origine fossile. Ensuite, ce méthane n'est pas pur : il faut le purifier. Pour les gens qui connaissent bien le processus de

méthanisation, jusqu'au moment où on utilise le produit final comme source d'énergie, une multitude d'étapes consomment de l'énergie.

Pour notre part, nous avons simplement comparé le biogaz au gaz naturel, sans nous préoccuper de ce qui se passe en amont et en aval. Si on observe la combustion de ces deux gaz, l'émission est de 300 kg par mégawatt-heure (MWh) pour le biogaz contre 223 ou 224 pour le gaz naturel. Si on rajoute toutes les étapes en amont et en aval du méthaniseur, on arrive à des résultats significatifs qui désavantagent fortement le biométhane. Il semble évident que ce dernier, que l'on doit fabriquer, purifier et pour lequel il faut éliminer le sulfure d'hydrogène (H<sub>2</sub>S) par des méthodes d'ultra-filtration, consomme énormément d'énergie.

En outre, je ne vois pas l'avantage que l'agriculteur peut tirer de cette affaire. Si le digestat est un bon engrais, je comprends certes qu'il n'a plus à dépenser de l'argent pour acquérir des engrais de synthèse. Mais il faut procéder à un bilan énergétique du méthaniseur. Au total, je ne vois pas comment des agriculteurs peuvent faire fonctionner des méthaniseurs de plus de 500 kW avec tout le système qu'il y a autour.

Et nous n'avons pas parlé des risques : on stocke dans des méthaniseurs plus de 1000 m<sup>3</sup> de méthane. Cela peut conduire à des accidents. En août 2020, dans le Finistère, 300 m<sup>3</sup> de lisier est « sorti » des silos et s'est épandu. La semaine dernière, un gros accident est survenu dans l'Orne, a conduit à ce que 3000 m<sup>3</sup> de contenu liquide d'un méthaniseur soit répandu dans la nature.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, sénateur.** – Je ne comprends pas pourquoi, dans l'appréhension du coût du carbone, on ne tient pas compte du volet de gestion des biodéchets qui, lui aussi, a un coût qui peut être très élevé. Il en va ainsi par exemple du transport des biodéchets français vers la Belgique.

Par ailleurs, l'argument de la culture énergétique est systématiquement évoqué dans le débat public. Or si les CIVE en rotation ont leur utilité, il ne paraît pas que le maïs d'ensilage aille dans le sens de l'histoire. Nos voisins allemands ont d'ailleurs modifié leur réglementation, avec un plan de réduction en pourcentage des cultures énergétiques alimentant les méthaniseurs.

**M. Philippe Pointereau.** – Si vous le permettez, je me propose, tout d'abord, de commencer par répondre à Marc Dufumier. La fertilisation des couverts dans les zones vulnérables, qui représentent l'essentiel des surfaces labourables en France, est strictement interdite. On ne fertilise pas les cultures intermédiaires et donc les CIVE. Après, l'intérêt d'un réseau de méthaniseurs couvrant le territoire français consiste à limiter les coûts de transport, que ce soit de l'épandage du digestat ou des matières organiques. Et dans la mesure où l'on privilégie l'ingestion dans le réseau, il n'y a pas non plus de coût de transport du méthane.

Pour revenir sur le volet énergétique, il suffit d'aller dans une installation de biogaz. Il ne faut pas confondre le méthane fossile qui lui libère tout son stock de CO<sub>2</sub> quand on le brûle, avec une installation de méthanisation, qui utilise du carbone d'origine végétale. Il est bien évident qu'une installation de biogaz produit plus d'énergie qu'elle n'en consomme, sinon elle n'aurait aucune rentabilité. Les calculs correspondants ont été faits : vous allez dans une installation de biogaz et vous regardez exactement toutes les consommations énergétiques extérieures, lesquelles sont essentiellement électriques puisque le chauffage est assuré généralement directement par la valorisation de la chaleur du méthaniseur, la co-génération

par exemple. À part ces consommations électriques, il n'y a pas de consommation d'énergie fossile. On examine aussi l'origine des produits. Les CIVE n'induisent pas de coût supplémentaire, dans la mesure où certaines sont obligatoires. Pour les déchets organiques, c'est une valorisation. Bien entendu, si l'on fait de l'injection dans le réseau, un travail d'épuration du gaz doit être fait : il faut enlever le H<sub>2</sub>S et le CO<sub>2</sub>. Mais, en définitive, on produit plus d'énergie que l'on en consomme.

**Mme Sabine Houot.** – Je voulais répondre à la question sur le maïs comme culture dédiée. En France, la réglementation fixe à 15 % maximum le niveau maximum des cultures dédiées dans les méthaniseurs. Le maïs qui peut rentrer dans les méthaniseurs est une CIVE. Dans la succession de cultures au fil du temps, il y a bien des cultures principales qui sont implantées, récoltées, valorisées et vendues. Et entre elles, du maïs ou du sorgho peut être implanté et récolté pour aller vers le méthaniseur, cependant, la culture principale est toujours valorisée.

Pour ce qui est de la fertilisation de ces cultures intermédiaires, elles bénéficient souvent d'un apport de digestat, afin d'assurer leur bonne implantation ainsi que leur production de biomasse. Il convient de contrôler la juste dose de digestat, pour ne pas aboutir à trop d'azote dans ces cultures intermédiaires d'hiver.

**M. Nicolas Bernet.** – Sur l'énergie, je rejoins M. Pointereau. J'ai récemment lu un papier relatif à des études menées en Italie, où des bilans énergétiques très précis ont été faits. Le seul cas où l'on aurait du mal à être bénéficiaire en termes d'énergie est celui d'installations où l'on devrait aller chercher des substrats à des distances très éloignées du méthaniseur, et où l'énergie liée au transport de ces ressources serait alors supérieure à celle générée par la méthanisation. Mais on raisonne ici sur plusieurs centaines de kilomètres.

Je souhaite aussi compléter mon propos sur la co-digestion. Quand je parlais précédemment de compléter et de mettre du lisier avec des co-substrats, il n'est évidemment pas question à mes yeux de mettre des cultures énergétiques, mais des résidus agricoles et de la biomasse végétale. Il s'agit donc des résidus et non des cultures dédiées, car leur composition est plus favorable à la formation de méthane.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Ce qui compte, c'est de faire les mêmes calculs, et qu'on passe bien du puits au réservoir, dans tous les sens du terme.

Monsieur le rapporteur, vous aviez des questions à poser.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – J'en arrive à ma question favorite. En effet, l'objectif de la mission d'information consiste à nous éclairer sur les différents types de méthanisation, car il en existe plusieurs : la méthanisation des boues d'épuration, des biodéchets ménagers, et la méthanisation agricole. Même dans la méthanisation agricole, les choses varient suivant les régions.

Notre recherche d'une « méthanisation idéale » se poursuit. Pourriez-vous nous indiquer celle qui n'entraînerait que très peu d'externalités négatives ? Quels sont les écueils à éviter pour qu'on ne sombre pas vers des externalités négatives supérieures ? En corollaire, quelle est la méthanisation qui présenterait l'acceptabilité sociale la plus forte ?

**M. Philippe Pointereau.** – Il faudrait une méthanisation collective et territorialisée, avec des méthaniseurs répartis sur le territoire pour limiter tout transport des

matières organiques venant des fermes, ou des matières organiques recyclées vers l'agriculture. La maîtrise des projets par les agriculteurs permettrait de créer de l'emploi rural. La limitation des cultures dédiées devrait quant à elle être maximale. Le plafond fixé par la réglementation est à 15 %, mais aujourd'hui en pratique on est plutôt proche de 5 % en France. Ce niveau maximum peut donc être limité davantage.

Après, les cultures intermédiaires font débat. La question consiste au demeurant de savoir ce qu'on appelle culture principale dans la politique agricole commune (PAC). On peut récolter une orge très tôt et transformer le maïs qui suit derrière en culture secondaire. Il est important de faire appliquer les réglementations qui existent. Si des pratiques dérogent à la réglementation, il faut les sanctionner.

Je précise, par ailleurs, que l'exemple donné par Jean-Pierre Jouany concerne une exploitation industrielle et non un site agricole. À Toulouse, on a connu la catastrophe de l'usine AZF pour l'azote chimique : les problèmes d'explosion et les erreurs existent dans tous les domaines. Il y en aura dans le biogaz, comme ailleurs. Et certains domaines, comme la production d'azote chimique, ont plus d'effets négatifs que d'autres.

Je pense que la méthanisation collective et territorialisée, maîtrisée par les acteurs locaux, où les collectivités locales, voire les habitants, prendraient part à ces structures sous forme de sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic) ou de coopératives, serait la meilleure façon pour assurer l'autonomie énergétique. On a beaucoup parlé d'azote et de carbone, mais si on veut tenir l'objectif de l'Accord de Paris - l'État vient d'ailleurs d'être condamné pour non-atteinte de ces objectifs par le tribunal administratif de Paris - il y a urgence à sortir des énergies fossiles et à développer la sobriété, l'efficacité, mais aussi les énergies renouvelables. Le biogaz y a vraiment sa place, comme d'autres énergies. Après, il faut faire connaître la méthanisation à nos concitoyens et faire en sorte que les gens visitent des exploitations. Un site de Solagro, nommé Osaé, a été organisé à cette fin : il s'agit d'une exploitation de méthanisation collective en Dordogne conduite par un agriculteur biologique, et vous verrez tout l'intérêt qu'il porte à la méthanisation.

**Mme Sabine Houot.** – Je suis complètement d'accord avec ce que vient de dire Philippe Pointereau. Il n'y a pas un modèle de méthanisation parfait, et d'autres à rejeter, mais plusieurs, qui doivent être développés de manière concertée au niveau territorial, en laissant le plus de place possible aux agriculteurs. Je pense que la méthanisation, en lien avec l'agriculture, est un bon moyen pour eux de se développer, de diversifier les exploitations agricoles et de créer de l'emploi dans les territoires. L'important consiste à avoir des méthaniseurs pour lesquels on fait un bilan des intrants, des sortants, en particulier de l'azote. Il s'agit de bien prendre en compte tous les intrants azotés complémentaires aux effluents d'élevage ou aux cultures intermédiaires, pour être sûr d'avoir un bilan équilibré de la fertilisation à partir des digestats, complémentés ou non par des engrais minéraux.

Il y a effectivement de très beaux modèles de méthanisation collective agricole, très intéressants, et qui constituent des modèles de développement de l'agroécologie.

**M. Jean-Pierre Jouany.** – Ma vision est assez différente de celle de mes collègues. Pour moi, l'intérêt de la méthanisation ne consiste pas à produire de l'énergie, mais à éliminer des déchets dont on ne sait que faire et qui gênent l'environnement. Le but est que le peu de méthane produit à partir de ces déchets polluants soit utilisé sur place dans un circuit très court. De même, quand des agro-industriels de conservation ou des fromageries qui

produisent de grandes quantités de lactosérum dont elles ne savent que faire, cela peut être utilisé pour produire du méthane plutôt que de polluer l'environnement.

Mais l'objectif affiché de développer de la méthanisation dans le but de produire du méthane - qui est une énergie carbonée - en relation avec les GES, n'a pas d'intérêt pour moi. Je suis très largement minoritaire dans cette assemblée. J'accepte la discussion, mais j'aimerais que certains de mes collègues et les membres de la mission sénatoriale réfléchissent à certains points qui paraissent acquis, mais méritent en fait d'être discutés.

Je voulais aussi soulever un dernier point : le coût du méthaniseur, des subventions et, *in fine*, celui du biogaz qui sera distribué aux citoyens, de même que la façon dont cela pèsera sur nos impôts. Ce serait intéressant à regarder.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Il y a plusieurs gammes de prix : cela dépend des situations.

Je tiens toutefois à vous assurer qu'au Sénat, on a la liberté de penser et de s'exprimer. Toutes les opinions sont bonnes à entendre, puis chacun fait sa propre réflexion. C'est dans ce sens que nous élaborerons, avec le rapporteur et les membres de la mission d'information, notre rapport d'ici au mois de septembre.

**M. Marc Dufumier.** – Nous n'avons pas répondu à la question de Mme Paoli-Gagin sur les biodéchets. On pourrait formuler la réponse suivante : entre un lombricompost et l'utilisation de biodéchets pour la méthanisation, compare-t-on les bilans carbone ? L'autre usage qu'on peut faire de ces biodéchets - par exemple, pour l'agriculture, la séquestration du carbone dans les sols - a-t-il été pris en compte dans les bilans carbone et les bilans azote de nos collègues ?

**Mme Sabine Houot.** – Je ne vais pas pouvoir répondre complètement, car je ne sais pas si un bilan carbone a été fait. Je suis toutefois en mesure de préciser que le carbone des digestats des biodéchets va contribuer à l'alimentation du carbone des sols. Il sera suffisamment stabilisé pendant la méthanisation à cet effet. Une unité de carbone de digestat est très efficace pour stocker du carbone. Cependant, le problème réside dans le fait que les digestats sont très souvent liquides. Donc, il faut faire une séparation, pour aboutir à cette phase solide des digestats qui va ressembler au carbone d'un compost. Le carbone d'un digestat solide et celui d'un compost sont aussi efficaces pour alimenter les sols en matière organique.

**M. Thierry Cozic, sénateur.** – Je souhaitais revenir quelques instants sur les observations de M. Pointereau, tendant à envisager une taille minimale pour les méthaniseurs. J'ai cru comprendre que vous parliez d'une installation pour trois à quatre communes. Y a-t-il des modèles qui permettent de se projeter sur une taille minimale de méthaniseur ?

M. Pointereau a également émis l'hypothèse que le métier de méthaniseur serait un métier de spécialiste, plutôt porté par des énergéticiens. Pour un agriculteur, le fait de mettre en place la méthanisation ne constitue-t-il pas un nouveau métier, un nouveau modèle dans lequel il doit s'inscrire ?

Enfin, que vont devenir, par la suite, les méthaniseurs dans les exploitations agricoles, quand il s'agira de transmettre les exploitations ?

**M. Pierre Cuypers, président.** – Selon moi, c'est bien un nouveau métier, et même un métier nécessitant une présence 24 heures sur 24 !

**M. Philippe Pointereau.** – Sur la base de l'objectif de 9 000 méthaniseurs en France, la taille moyenne que nous imaginons correspondrait à un volume de traitement situé entre 20 000 et 50 000 tonnes de matière, pour une production de 14 000 MWh. Aujourd'hui, de nombreuses expériences existent : 1 000 méthaniseurs fonctionnent. On a déjà beaucoup de recul.

C'est en effet un métier, qui requiert un savoir-faire et des compétences : il faut alimenter le digesteur, mélanger les matières, gérer la fermentation, épurer le gaz... Mais il y a des formations pour cela. Dans un projet collectif, on peut répartir les compétences entre les différentes personnes.

Le méthaniseur nécessite un investissement. Le problème de l'agriculture de demain sera la transmission de ces exploitations. Avec ou sans méthanisation, les fermes - et notamment les fermes d'élevage - représentent actuellement un capital qui dépasse plusieurs millions d'euros. Le véritable défi à venir résidera dans la transmission de fermes de plus en plus capitalistiques, que ce soient les bâtiments, le matériel, les terres ou les machines. La méthanisation ajoute un élément à cette problématique. Il va falloir trouver un moyen de résoudre ce problème. Il serait judicieux que les collectivités locales puissent prendre part au capital, en créant notamment des Scic, comme cela peut se faire, par exemple, pour les chaufferies à bois-plaquette, où tout le monde a intérêt à bien faire fonctionner le système.

**M. Jean-Pierre Jouany.** – La loi de l'offre et de la demande, due à la compétition pour l'utilisation des terres agricoles, d'une part, pour l'alimentation, d'autre part, pour la méthanisation, conduira probablement le prix du foncier agricole à augmenter. On peut effectivement se poser la question des enfants d'agriculteurs : auront-ils les moyens financiers d'acquérir ces terres ? Il est à craindre que les industriels de la méthanisation, dont les moyens sont plus importants, s'en chargent. Les agriculteurs risquent de voir échapper une partie de leur capital acquis sur plusieurs générations. Je soulève la question, mais je n'ai pas forcément la réponse.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Merci. Nous saluons l'arrivée de monsieur Arousseau. Je vais vous donner la parole pour vous présenter, mais nous n'allons pas refaire le débat depuis le début. Vous pourrez également répondre par écrit au questionnaire que vous avez reçu, pour qu'on puisse en retenir la substance dans notre rapport.

**M. Pierre Arousseau, professeur de sciences de l'environnement à Agrocampus Ouest.** – Je suis professeur honoraire de sciences de l'environnement et j'ai été président du conseil scientifique de l'environnement de Bretagne pendant douze ans. J'ai principalement été confronté au problème de qualité des eaux et de ses conséquences sur les eaux douces et les eaux marines côtières.

Je ne suis pas « tombé dans la méthanisation étant petit ». Je m'y suis intéressé car, dans le cadre du plan de lutte contre les « marées vertes » en Bretagne, l'idée de l'utiliser avait été avancée. Je me suis alors penché d'un peu plus près sur la technique de méthanisation, pour voir si elle pourrait concrètement représenter une solution pour la réduction de la pollution des eaux en Bretagne par les nitrates. Et je suis arrivé *in fine* à une conclusion négative.

Dans le questionnaire que vous nous m'avez adressé, vous posez explicitement la question du traitement des algues vertes : peuvent-elles être traitées par méthanisation ? C'est très difficile. Au-delà de petites quantités d'algues vertes qu'on peut mettre dans un méthaniseur, on ne peut retenir cette solution pour plusieurs raisons. Premièrement, les algues vertes sont souvent ramassées avec de grandes quantités de sable. Deuxièmement, elles sont chargées de chlorure de sodium, de sel : pour bien faire, elles devraient être rincées avant d'être introduites dans le méthaniseur. Troisièmement, les algues vertes sont riches en azote, mais surtout riches en soufre. En plus du sel qui s'y trouve en grande quantité, les océans constituent la zone de concentration la plus élevée en soufre sur la Terre, à cause du sulfate qui s'est concentré dans la mer au fil des temps géologiques. En conséquence, les algues vertes en sont particulièrement chargées, et quand elles se décomposent en anaérobies - ce qui se produit dans un méthaniseur mais aussi quand elles se trouvent rassemblées en tas épais sur les plages - ce soufre se transforme en sulfure d'hydrogène. Celui-ci est toxique pour tous les êtres vivants : pour les humains, les mammifères, mais aussi pour les bactéries méthanisantes.

Ainsi, quand une grande quantité de sulfure d'hydrogène est produite dans un méthaniseur, un effet dépressif très important advient, d'un facteur 20 à 25 selon la concentration en sulfure d'hydrogène. L'ammoniac entraîne également un effet dépressif, dû à la réduction de l'azote dans les méthaniseurs. En définitive, l'effet combiné de l'ammoniac et du sulfure d'hydrogène peut conduire à un effet dépressif massif : des expérimentations ont montré qu'il pouvait atteindre un facteur 50.

Pour toutes ces raisons, la méthanisation des algues vertes ne représente pas une solution. On peut seulement en mettre en petite quantité, mettons 5 %. D'ailleurs, c'est une technique qui ne se développe pas.

Je suis membre du collectif scientifique national méthanisation raisonnée (CSNM) depuis plus de deux ans. Je suis l'un des deux principaux auteurs des fiches du CSNM. Je crois que onze de ces fiches sont accessibles sur Internet. Certaines autres ne sont pas encore mises en forme, mais je les ai transmises au rapporteur Daniel Salmon sous format papier et numérique. Celles qui ne sont pas mises en ligne sur Internet abordent des sujets complémentaires, en particulier celui de la concurrence pour les terres et pour les fourrages entre l'agriculture alimentaire et la méthanisation.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Les intervenants ou les sénateurs ont-ils des observations à formuler ?

**M. Jean Bacci, sénateur.** – J'aurais aimé disposer d'un complément d'information par rapport à la réponse faite à Thierry Cozic. On a dit que pour envisager un méthaniseur, il fallait traiter *a minima* 50 000 tonnes de matière. J'ai entendu dire aussi que les collectivités devraient peut-être se mobiliser. J'aimerais donc savoir ce que coûte un méthaniseur de ce type.

**M. Philippe Pointereau.** – Cela coûte plusieurs millions d'euros, mais je ne dispose pas à l'instant d'un prix précis. Dans notre réponse à venir au questionnaire que vous nous avez envoyé, nous pourrions vous donner quelques exemples précis : y figureront des indications sur les coûts. Il est clair que c'est un investissement significatif.

En outre, je suis assez d'accord avec ce que vient de dire M. Aurousseau : la méthanisation n'est pas là pour régler le problème des algues vertes en Bretagne, dû à des conditions d'élevage inadaptées. Le méthane n'est pas là pour régler un problème qui doit se

régler ailleurs. On a affaire aujourd'hui à une industrialisation de l'élevage en Bretagne, qui a généré ce phénomène et qui coûte beaucoup d'argent à la collectivité. Le biogaz n'est pas là pour régler les problèmes de sur-fertilisation en France ni ceux qui sont liés à l'élevage intensif en Bretagne.

Une des solutions globales envisageables consisterait à taxer l'azote chimique. C'est l'une des seules actions qu'il est possible de mener au niveau agricole pour réduire les émissions de GES. Cela permettrait de développer les légumineuses chères à Marc Dufumier. Cela limiterait également les surplus d'azote et favoriserait une meilleure gestion de l'azote organique. On a là une solution systémique : taxer l'azote chimique fortement, comme demain on devra taxer le CO<sub>2</sub> si on veut sortir des énergies fossiles et les laisser dans le sol.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Il faut savoir que le prix des engrais minéraux a augmenté de plus 20 % ces dernières semaines.

**M. Marc Dufumier.** – Il ne faut pas confondre les azotes de synthèse et les azotes minéraux (phosphate et autres) : les évolutions de prix ne vont pas forcément toujours dans le même sens. L'azote de synthèse, coûteux en énergie fossile, est fonction du prix du pétrole. En revanche, pour les phosphores, se posent de vraies questions : il y en a aussi trop dans la mer.

Il existe également de toutes petites unités de méthanisation dans d'autres pays que le nôtre, à l'échelle d'une ferme, pour le séchage en grange notamment. Il peut y avoir d'autres usages. C'est très peu coûteux. On a d'emblée « évacué » cela en France : c'est peut-être une erreur. Je serais d'avis qu'on étudie cette question-là.

En prolongement des observations formulées par Philippe Pointereau, il a été dit que la méthanisation n'est pas faite pour résoudre le problème des algues vertes. Il n'en reste pas moins que lorsque l'ancien ministre de l'agriculture, M. Stéphane Le Foll, avait avancé cette idée, c'était bien pour régler cette question, à travers les cultures intermédiaires pièges à nitrates (Cipan). Il faut quand même résoudre le « divorce » carbone-azote, où les céréales sont dans un endroit, l'élevage dans un autre, et où les animaux ne sont pas sur la paille. La méthanisation, présentée comme résolution de certaines questions, à l'instar de l'azote, évacue d'autres questions. Et à chaque fois, on ne dit jamais le coût du renoncement à l'alternative. Je suis désolé de revenir là-dessus, mais tant qu'on ne répond pas à cela, je resterai dubitatif - sans être pour autant contre la méthanisation !

**M. Nicolas Bernet.** – Je suis d'accord avec ce qui a été dit sur le problème des algues vertes.

En ce qui concerne la méthanisation pour traiter l'azote, j'ai été recruté à l'INRA en 1992, pour étudier le problème du traitement azoté des effluents méthanisés : on sait depuis toujours que la méthanisation ne traite pas l'azote. C'est aujourd'hui perçu comme un avantage puisque, au contraire, la méthanisation conserve l'azote dans le digestat. Par définition, la méthanisation ne peut pas résoudre les problèmes d'azote.

S'agissant du débat sur les sols et les cultures, il convient de rappeler qu'en France, nous avons renoncé au modèle allemand. En Allemagne, on faisait des cultures énergétiques destinées à la méthanisation - des hectares de maïs pour les méthaniser. Le modèle français refuse *a contrario* de consacrer des terres agricoles à des cultures énergétiques, car c'est plafonné en France à 15 %, et dans la pratique on est autour de 7 à 8 %.

**Mme Sabine Houot.** – Je voudrais répondre à Marc Dufumier. Il ne faut pas faire porter à la méthanisation la responsabilité du déséquilibre de l’agriculture en France.

**M. Marc Dufumier.** – On est d’accord !

**Mme Sabine Houot.** – Il faut changer le modèle très spécialisé de l’agriculture dans certaines régions et le faire évoluer, et voir si la méthanisation ne peut pas contribuer à améliorer le fonctionnement de l’agriculture. Je pense que les deux ne sont pas antinomiques et doivent être abordés de front, de concert, en tout cas.

**M. Marc Dufumier.** – Les deux, en effet !

**Mme Sabine Houot.** – Je signale également l’existence d’un Centre Technique national du Biogaz et de la Méthanisation (CTBM) regroupant toutes les structures de recherche qui travaillent sur la méthanisation et sur l’utilisation de la production de biogaz et de digestat. Cette structure peut être consultée dans le cadre de votre mission d’information. Des fiches intitulées « info métha » sont issues du travail du CTBM : elles proposent des synthèses sur la méthanisation et les digestats qu’il serait intéressant de consulter. On pourra vous transmettre les liens.

**M. Pierre Arousseau.** – Pour poursuivre sur le sujet des algues vertes, je voulais insister sur le fait que, à l’heure actuelle, dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes n° 2 (PLAV 2), la méthanisation figure toujours comme un outil.

Je voudrais parler des autres formes de techniques de méthanisation. Les lisiers, lorsqu’ils sont dans leurs fosses, génèrent du méthane : des installations très légères pourraient simplement récupérer le méthane qui y est produit.

Je voudrais également revenir sur le problème de l’azote. Quand on méthanise des lisiers, lorsqu’on épand du digestat, *in fine* on épand plus d’azote que ce qu’on épandait sous forme de lisier sans méthanisation ! On ne peut pas faire fonctionner un méthaniseur avec 100 % de lisier, donc on introduit forcément d’autres cultures - de l’ensilage de maïs, de l’herbe, des CIVE - qui elles-mêmes contiennent de l’azote. On se retrouve, « à la sortie » du processus de méthanisation, avec l’azote qui se trouvait dans les lisiers, plus celle issue du maïs, éventuellement des ensilages d’herbe et dans les CIVE, etc. C’est un point très important.

Le problème de la maîtrise de cet azote se pose également, en des termes particulièrement difficiles au demeurant pour le digestat : compte tenu de son pH élevé, une part importante de cet azote va se volatiliser. Finalement, les agriculteurs ne connaissent pas la vraie valeur fertilisante du digestat. Un digestat est plus difficile à gérer qu’un engrais de type ammonitrate, ou même qu’un lisier. En effet, la teneur en azote que le digestat a rendue au sol est inconnue, car le taux de volatilisation de l’azote sous forme ammoniacale est très variable. Il dépend de nombreux paramètres : du pH du digestat, des engins d’épandage utilisés, etc.

Finalement, il est extrêmement complexe et difficile de faire de la fertilisation raisonnée avec un digestat. On a des témoignages de sous-fertilisation et de baisse de rendement avec les digestats, car les exploitants n’ont pas pris en compte la part qui se volatilise. Le risque auquel ces derniers s’exposent également est d’être confrontés, pour ainsi dire, à une « sur-fertilisation d’assurance » : les agriculteurs, pour être certains d’atteindre de

bons rendements, vont sur-fertiliser avec le digestat pour se garantir de tout ce qui va partir sous forme de volatilisation ammoniacale.

**Mme Sabine Houot.** – Je souhaite répondre à monsieur Arousseau. On avait évoqué les problèmes de volatilisation précédemment. On ne peut pas dire qu'on ne connaît pas la quantité d'azote présente dans un digestat. On peut très bien analyser celui-ci et d'ailleurs les agriculteurs y sont tenus ! Il ne faut pas dire que c'est impossible, mais accompagner les agriculteurs pour mettre en place les bonnes pratiques susceptibles de limiter et d'annuler ces risques de volatilisation. Un programme de recherche en cours (appelé « ferti-dige »), a pour objectif de rédiger un guide de ces bonnes pratiques d'utilisation des digestats à des fins de fertilisation, qui complète la typologie des digestats déjà initiée. Ce n'est pas parce que c'est difficile qu'il faut, pour ainsi dire, « supprimer complètement » l'avenir de la méthanisation et de l'utilisation des digestats.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Merci à tous nos intervenants pour ces deux heures d'échanges de vues ! Merci Madame, merci Messieurs, d'avoir consacré une part de votre temps à la mission d'information du Sénat. Nous tiendrons compte des éléments que vous avez apportés. Pour conclure, je voudrais rappeler que notre monde est de plus en plus gourmand en énergie, même si nous faisons beaucoup d'efforts pour les économiser. Nous avons besoin d'un bouquet d'énergie, car nous sommes vulnérables et dépendants de l'extérieur. Cela a un coût et il faut pouvoir l'intégrer dans le développement de ces énergies nouvelles.

Merci à vous tous. Renvoyez-nous, si vous le pouvez, les questionnaires qui vous ont été adressés. Je remercie notre équipe de sénateurs qui travaille dans un excellent esprit !

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

*La réunion est close à 18 h 30.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 19 AVRIL ET À VENIR**

**Le Sénat suspend ses travaux jusqu'au 3 mai 2021.**