

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 3049

- *Proposition de loi tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement – Examen des amendements au texte de la commission*..... 3049
- *Audition de Mme Anne-Claire Mialot, candidate proposée par le Président de la République, aux fonctions de directrice générale de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)*..... 3056
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Anne-Claire Mialot aux fonctions de directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)* 3065
- *Désignation de rapporteurs* 3066
- *Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer*..... 3068

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 3069

- *Stabilité et sécurité au Moyen-Orient – Point de situation – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères*..... 3069
- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne – Examen du rapport et établissement du texte de la commission*..... 3079
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur les services aériens – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 3082
- *Désignation de rapporteurs* 3083
- *Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de « Frontex », agence européenne de garde-frontières et de gardes-côtes (sera publié ultérieurement)*..... 3084
- *Audition de M. Nicolas de Lacoste, envoyé spécial pour la Biélorussie (sera publié ultérieurement)*..... 3084

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 3085

- *Hommage à Catherine Fournier* 3085
- *Audition, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, de Mme Valérie Delahaye-Guillocheau, candidate aux fonctions de présidente de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé* 3085
- *Désignation de rapporteurs* 3094

- *Situation sanitaire – Audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du Conseil scientifique covid-19* 3095

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 3109

- *Rapport interinspections sur la gestion des risques liés à la présence d'ammonitrates dans les ports maritimes et fluviaux – Audition des auteurs* 3109
- « *Les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la périurbanisation : quelles réponses de politique publique ?* » – Audition 3125
- *Communication relative au bilan des négociations climatiques de Glasgow (COP 26)* 3142
- *Questions diverses* 3150

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 3153

- *Audition de M. Vincent Labrune, président de la Ligue de football professionnel (LFP)* 3153
- *Réforme de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche – Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques* 3153

COMMISSION DES FINANCES 3165

- *Fonds pour le développement de la vie associative – Audition de MM. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, Pierre Oudot, chef de service, adjoint à la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale du Mouvement associatif, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes* 3165
- *Proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis* 3177

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 3179

- *Proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne – Examen des amendements au texte de la commission* 3179
- *Audition de M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice (sera publié ultérieurement)* 3184
- *Audition de M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)* 3185
- *Désignation d'un rapporteur* 3192

- *Proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne – Désignation des candidats de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 3193
- *Proposition de loi relative à la commémoration de la répression d'Algériens le 17 octobre 1961 et les jours suivants à Paris – Examen des amendements.....* 3193
- *Proposition de loi pour un nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse par le vote à 16 ans, l'enseignement et l'engagement – Examen des amendements.....* 3194
- *Nouvelle carte nationale d'identité – Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté.....* 3195
- *Audition de M. Éric Doligé, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre de la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution et chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés et la répartition des sièges de députés ou de sénateurs* 3208
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Éric Doligé aux fonctions de membre de la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution et chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés et la répartition des sièges de députés ou de sénateurs* 3212

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 3213

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle.....* 3213
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à définir les dispositions préalables à une réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles* 3223

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES 3231

- *Audition de M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique.....* 3231
- *Audition de M. Frédéric Pierru, chargé de recherche au CNRS.....* 3246
- *Achat de prestations de conseil par l'État – Audition de MM. Michel Grévoul, directeur du service des achats de l'État, et Stéphane Morin, adjoint au directeur du service des achats de l'État et directeur de projet du plan achat de l'État et Edward Jossa, président-directeur général de l'Union des groupements d'achat publics (UGAP) (sera publié ultérieurement).....* 3255

COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE » 3257

- *Audition des experts des médias – Audition de Mme Nathalie Sonnac, professeur des universités, Paris II - Panthéon-Sorbonne-Assas, ancienne membre du collège du Conseil supérieur de l'audiovisuel, M. Olivier Bomsel, professeur à Mines ParisTech, directeur de la*

<i>chaire sur l'économie des médias et des marques, et Mme Julia Cagé, « Associate professor » d'économie à Sciences Po-Paris</i>	3257
• <i>Audition de M. Pierre Louette, président de l'Alliance de la presse d'information politique et générale et président-directeur général du groupe Les Échos-Le Parisien</i>	3271
• <i>Audition de MM. Jean-Baptiste Gourdin, directeur général des médias et des industries culturelles, et Ludovic Berthelot, chef du service des médias, de la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture</i>	3282
• <i>Audition d'associations en lien avec les médias – MM. Mathias Reymond, co-animateur du site de critique des médias Action-Critique-Médias (Acrimed) et Nicolas Vescovacci, journaliste, président de l'association « Informer n'est pas un délit » (sera publiée ultérieurement)</i>	3295
• <i>Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (sera publiée ultérieurement)</i>	3296
• <i>Audition de MM. Emmanuel Poupard premier secrétaire général, et Alexandre Buisine membre du bureau national, du Syndicat national des journalistes (SNJ) (sera publiée ultérieurement)</i>	3296
• <i>Audition des directeurs de rédaction des chaînes d'information en continu - Mme Céline Pigalle, directrice de la rédaction de BFMTV, MM. Thomas Bauder directeur de l'information de CNews et Bastien Morassi directeur de la rédaction de LCI (sera publiée ultérieurement)</i>	3296
• <i>Audition des sociétés de journalistes (SDJ) – Mme Frédérique Agnès, présidente de la société des journalistes de TFI, MM. Julien Fautrat, président de la société des journalistes de RTL et Nicolas Ropert, président de la société des journalistes de RMC (sera publiée ultérieurement)</i>	3297
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL	3299
• <i>Audition de représentants des praticiens et des personnels soignants (sera publié ultérieurement)</i>	3299
• <i>Audition de fédérations d'établissements de santé (sera publié ultérieurement)</i>	3299
MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE	3301
• <i>Réunion constitutive</i>	3301
• <i>Audition de M. Julien Goupil, fondateur de l'association Empreintes citoyennes</i>	3307
MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME "PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXIÈME SIÈCLE"	3309
• <i>Audition de M. Laurent Gallet, chef de service, adjoint au directeur de la sécurité sociale, à l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de la relance et du ministère des solidarités et de la santé</i>	3309

- *Audition de Mme Hélène Garner, directrice du département travail emploi compétences à France Stratégie, M. Julien Fosse, directeur adjoint du département développement durable et numérique à France Stratégie, et Mme Mathilde Viennot, cheffe de projet en charge des questions d'inégalités, de protection sociale et de soutenabilités, à France Stratégie..... 3314*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 DÉCEMBRE ET À
VENIR 3321**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 8 décembre 2021**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 11 heures.***Proposition de loi tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement – Examen des amendements au texte de la commission**

Mme Sophie Primas, présidente. – Avant de commencer cette réunion, permettez-moi d'avoir une pensée pour la famille et les proches de Catherine Fournier. Notre collègue possédait de grandes qualités humaines et était très appréciée dans son département comme de ses collègues. Son professionnalisme était reconnu. Elle avait été notamment rapporteure de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte.

Nous examinons maintenant les amendements de séance sur la proposition de loi tendant à favoriser l'habitat en zones de revitalisation rurale (ZRR) tout en protégeant l'activité agricole et l'environnement.

Comme nous en avons désormais pris l'habitude pour les amendements de séance, un tableau vous a été distribué qui récapitule les avis proposés par notre rapporteure. Je vous propose d'en donner lecture et de ne s'arrêter que sur les amendements pour lesquels vous souhaiteriez obtenir davantage d'explications de la part de notre rapporteure. Nous aurons bien évidemment l'occasion de débattre de chacun d'entre eux lors de la séance publique. Nous commencerons par les amendements « remords » présentés par notre rapporteure.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE*Article 1^{er}*

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon amendement n° 38 a pour objet de proposer une rédaction alternative de l'article 1^{er}, améliorée en deux points. Il fait disparaître le ciblage sur les ZRR, par cohérence avec notre position en commission, pour viser l'ensemble de la ruralité. Il complète les grands objectifs existants pour mieux mettre en valeur et pour développer les objectifs spécifiques à la ruralité, dans le prolongement de ce qu'a voté le Sénat à l'initiative de notre commission lors de l'examen de la loi « Climat et résilience ».

L'amendement n°38 est adopté.

Article 2

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon amendement n° 39 vise à permettre au règlement du plan local d'urbanisme (PLU) des communes concernées de fixer les règles de base applicables aux constructions que le texte prévoit d'autoriser, dans certaines circonstances, en continuité des zones urbanisées. L'objectif est de permettre aux maires de s'assurer que l'assouplissement de constructibilité proposé n'ouvrira pas la porte à des

constructions démesurées, et de garantir la bonne intégration des constructions dans le paysage et le projet de la commune en termes de hauteur, de surface, d'aspect...

L'amendement n° 39 est adopté.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon amendement n° 40 renvoie au décret le soin de fixer un cadre commun pour définir les « communes peu denses en déprise démographique » et dont le territoire fait l'objet de fortes contraintes urbanistiques – c'est-à-dire les communes qui bénéficieront des assouplissements prévus par le présent article. Comme nous l'avons prévu en commission, ce sont les intercommunalités qui affineront le ciblage, mais il faut une base de travail commune et objectivable.

L'amendement n° 40 est adopté.

Article 3

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon amendement n° 41 vise à proposer une rédaction alternative, pour améliorer la prise en compte des projets de développement rural des petites communes françaises au sein des schémas de cohérence territoriale (SCoT). Je propose de consacrer, au sein du projet d'aménagement stratégique des SCoT, l'objectif de « développement économique et démographique de l'ensemble du territoire, dans les communes urbaines comme rurales ».

En m'inspirant des avancées obtenues par le Sénat dans le cadre de la loi « Climat et résilience », je propose aussi de garantir que les objectifs chiffrés des SCoT, en matière de lutte contre l'artificialisation, mais aussi de consommation d'espace, prennent en compte plusieurs critères, dont les enjeux de ruralité. Cela rendra possible une meilleure « territorialisation » des objectifs des SCoT, une plus grande équité entre communes, et une adaptation plus fine aux réalités rurales.

L'amendement n° 41 est adopté.

Article 4

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Comme à l'article 2, mon amendement n° 42 renvoie au décret le soin de fixer un cadre commun pour définir les « communes peu denses en déprise démographique » à fort taux de vacance – c'est-à-dire les communes qui bénéficieront de l'extension du dispositif Denormandie dans l'ancien. Là encore, comme nous l'avons prévu en commission, ce sont les intercommunalités qui affineront le ciblage, mais il faut une base de travail commune et objectivable.

L'amendement n° 42 est adopté.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon amendement n° 43 vise à supprimer le gage financier de l'article 4. Un gage financier de portée générale étant prévu à l'article 8, celui-ci n'est pas nécessaire.

L'amendement n° 43 est adopté.

Article 6

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon amendement n° 44 vise à reprendre les recommandations du Conseil d'État dans son récent avis sur la proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises. Il s'agit de garantir la protection des agriculteurs contre les recours abusifs en renforçant la mesure existant actuellement dans le code de la construction et de l'habitation, plutôt que de créer un doublon dans le code civil.

L'amendement n° 44 est adopté.

Après l'article 7

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mon amendement n° 45 vise à faire émerger une forme de « doctrine » lisible et cohérente des commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Nous faisons souvent le constat d'une intervention trop tardive des CDPENAF, d'un manque de lisibilité de leurs critères d'examen, voire d'une forte variabilité de leurs avis. Cela contribue à dégrader l'acceptabilité de leurs décisions. Pourtant, elles jouent un rôle crucial pour la préservation des terres agricoles et des forêts françaises.

Je propose donc que, sous deux ans, chaque CDPENAF départementale élabore ses « lignes directrices », qui seront rendues publiques. Elles expliciteront leurs critères d'examen des dossiers et les définitions qu'elles retiennent. Ensuite, un rapport du Gouvernement analysera l'ensemble de ces lignes directrices, pour évaluer si des mises en cohérence sont pertinentes, et si des « bonnes pratiques » peuvent être partagées.

Certaines CDPENAF ont déjà amorcé ce travail : mon amendement vise à le généraliser et à l'approfondir, pour permettre un dialogue plus apaisé entre l'ensemble des acteurs d'un territoire, grâce à plus de transparence.

L'amendement n° 45 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 2

M. Daniel Gremillet. – L'amendement n° 36 vise à faciliter le changement de destination des bâtiments ruraux à usage agricole. Concrètement, il s'agit simplement de pouvoir changer la destination d'une bâtisse agricole délabrée en cœur de village pour la rénover et pouvoir construire des logements. Actuellement, les maires sont piégés. D'un côté, on fixe l'objectif de « zéro artificialisation nette » ; d'un autre côté, des bâtiments agricoles se transforment en friches au cœur des villages et les maires ne peuvent en changer la destination... Il est possible de rénover la partie habitable d'une bâtisse agricole, mais on ne peut toucher aux autres parties. Il importe de faciliter la construction et la revitalisation des centres-bourgs pour rendre les villages attractifs.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Cet amendement est satisfait par la rédaction actuelle du texte, puisque celle-ci englobe les changements de destination des bâtiments agricoles, tout en étant plus large. La précision apportée ne me semble donc pas

nécessaire. En outre, les « bâtiments ruraux » n'ont pas de définition au titre du code de l'urbanisme. Retrait sinon avis défavorable.

M. Franck Menonville. – Je comprends la position de notre rapporteure, mais l'enjeu est réel. Les exploitations agricoles se sont progressivement implantées en dehors des villages, pour différentes raisons, et d'anciens espaces agricoles en déprise restent au cœur des villages. Il est important de pouvoir rénover ces friches.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Je partage l'intention de l'auteur de l'amendement, mais si on limite le champ du texte aux bâtiments agricoles, on en réduit la portée. Je rappelle que le texte autorise, dans sa rédaction actuelle, « le changement de destination des constructions existantes aux fins de création de logement et d'hébergement ». Toutes les constructions sont donc visées.

M. Jean-Marc Boyer. – Il faut redonner une capacité de décision aux maires pour pouvoir changer la destination des bâtiments et éviter la constitution de friches en plein cœur des territoires ruraux. L'administration les enferme dans un corset de règles trop strictes.

M. Pierre Cuypers. – Il faudrait ajouter la notion d'usage des bâtiments. C'est une notion clef.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Le texte me semble répondre à vos préoccupations en desserrant l'étau sur les maires. Plus la rédaction est large, plus la portée du texte est grande. En multipliant les « en particulier » ou les « notamment », on ne fait qu'affaiblir la portée de la proposition de loi. Il faut aussi que ce texte prospère et puisse être adopté. Notre rédaction visait à corriger les imperfections initiales et les facteurs de blocage. Nous avons travaillé en ce sens, en lien avec le Gouvernement, pour parvenir à un rééquilibrage profitable aux maires et aux agriculteurs.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le texte autorise « le changement de destination des constructions existantes » : la rédaction englobe donc toutes les constructions. L'amendement semble satisfait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 36 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l'article 2

M. Daniel Gremillet. – Je ne comprends pas pourquoi mon amendement n° 35 est irrecevable : certes, il implique une petite dépense, mais il entraîne aussi de nouvelles recettes liées au changement de destination du bâtiment.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – **Cet amendement** est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, car il est sans lien avec les dispositions du texte initial.

L'amendement n° 35 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Après l'article 5

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 1 rectifié ter, 2 rectifié, 3, 6 rectifié et 22 rectifié visent à rendre obligatoires des distances séparatives entre les constructions et les espaces agricoles ou forestiers. J'en demanderai le retrait ou y serai sinon défavorable. La loi Climat donne déjà la possibilité aux maires de prévoir, au cas par cas, des distances séparatives, sans que cela ne soit une obligation.

Je crains que cette mesure, qui est pertinente pour les territoires périurbains dynamiques, où la ville grignote sur l'agriculture, afin d'éviter le mitage, n'ait un effet extrêmement bloquant pour les communes rurales. En effet, la zone tampon devrait être prélevée obligatoirement sur les espaces constructibles. Or le foncier est déjà trop rare dans les zones hyper-rurales. Cet amendement aboutirait donc à réduire les zones constructibles dans les villages ruraux entourés de terres agricoles. Cette disposition risque d'être punitive pour les maires qui auront encore moins de possibilités d'accorder des permis de construire, y compris dans le cœur du village, car il sera, de fait, impossible de construire autour des enclaves agricoles qui sont dans les villages mêmes. Je vous invite donc à considérer attentivement les conséquences d'un tel amendement. Mieux vaut conserver le caractère facultatif de ces zones tampons, en laissant les maires décider au cas par cas.

M. Daniel Laurent. – La commission mixte paritaire sur la loi Climat a retenu la rédaction non contraignante de l'Assemblée nationale, qui donne la faculté aux maires de créer des zones tampons, sans créer d'obligation. Le problème est que l'on demande à la profession agricole de reculer les cultures sans contrepartie. Il ne faudrait pas que cela fasse jurisprudence pour les zones de non-traitement (ZNT), le Gouvernement devant revoir sa copie pour tenir compte des observations du Conseil d'État. Dans les zones viticoles en particulier, la question est sensible. Il faut que les contraintes pèsent sur ceux qui viennent s'implanter dans les zones rurales, qui construisent, agrandissent ou allotissent, faute de quoi ce sont les agriculteurs qui seront perdants.

M. Jean-Marc Boyer. – C'est un sujet important. Les communes rurales ont déjà perdu en moyenne 60 % de leur surface constructible à la faveur des différentes révisions des PLU. Les maires ont les mains liées et ne peuvent envisager de développement de leur commune pour les prochaines années. L'intention des auteurs de ces amendements est louable, mais il faut veiller à ce que cela n'aboutisse pas à réduire encore davantage les surfaces constructibles.

M. Jean-Pierre Moga. – Peut-être pourrions-nous limiter cette disposition aux vignobles et aux vergers, et ne pas l'étendre à la totalité des terres agricoles.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Je comprends les inquiétudes exprimées par Daniel Laurent. Ce texte s'efforce de trouver un équilibre entre les différents enjeux. Il s'agit de ne pas étouffer les maires ruraux et d'éviter de pénaliser les agriculteurs. Je précise que, dans le cadre de la loi Climat, les distances séparatives ne sont pas prises sur les terres agricoles. Il s'agit en revanche d'une faculté à la main des maires : cela donne une vraie souplesse aux collectivités. J'ajoute que l'adoption de ces amendements aurait des effets en cascade sur tous les assouplissements que le texte comporte sur les changements de destination, la continuité du bâti, etc. Le sujet est complexe, attention aux effets punitifs possibles dans certains territoires.

M. Henri Cabanel. – Il est question de distances séparatives. Mais quelles sont-elles ?

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Elles seraient définies par le PLU ou par un décret.

M. Daniel Laurent. – Les distances ne sont pas prédéfinies. Le Gouvernement va imposer de nouvelles obligations aux viticulteurs et aux agriculteurs dans les ZNT. Je crains que ces obligations ne soient calquées sur le mécanisme proposé.

M. Laurent Somon. – Si je comprends bien, ces amendements concernent les dents creuses dans les communes rurales en déprise démographique ?

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Pas seulement. Le périmètre visé est plus vaste. C'est pour cela que je vous invite à réfléchir aux conséquences de ces amendements.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous poursuivrons le débat en séance.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 1 rectifié et, 2 rectifié, 3, 6 rectifié et 22 rectifié, et, à défaut, y sera défavorable.

La commission a également donné les avis suivants sur les autres amendements de séance, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er}			
M. PLA	16 rect.	Inscription des politiques de différenciation parmi les grands objectifs du code de l'urbanisme	Demande de retrait
Mme ARTIGALAS	7 rect. bis	Renforcement des objectifs du code de l'urbanisme relatifs à la ruralité	Favorable
M. LOUAULT	17 rect.	Renforcement des objectifs du code de l'urbanisme relatifs à la ruralité	Favorable
Article 2			
M. SALMON	23	Suppression de l'article	Défavorable
Mme ARTIGALAS	8	Suppression de la possibilité de construire sur les terrains déjà bâtis des anciens corps de ferme sous le régime du RNU	Défavorable
M. SALMON	24	Avis conforme de la CDPENAF sur l'ensemble des assouplissements proposés	Défavorable
Mme ARTIGALAS	9	Avis conforme de la CDPENAF sur les constructions sur les terrains bâtis des anciens corps de ferme sous le régime du RNU	Défavorable
Mme ARTIGALAS	10	Suppression de la possibilité de construire sur les terrains déjà bâtis des anciens corps de ferme sous le régime du PLU	Défavorable
Mme ARTIGALAS	11	Avis conforme de la CDPENAF sur les constructions sur les terrains bâtis des anciens corps de ferme sous le régime des PLU	Défavorable
M. REDON-SARRAZY	15 rect.	Limitation des possibilités d'extension des constructions existantes sous le régime du RNU	Défavorable

M. CABANEL	28	Mention de la sauvegarde des espaces agricoles et forestiers	Demande de retrait
M. GREMILLET	37	Possibilité de construire en continuité de l'urbanisation uniquement sur des parcelles agricoles incultes ou sous-exploitées	Demande de retrait
M. LOUAULT	18 rect.	Possibilité pour le PLU de réglementer l'aspect, l'implantation et les dimensions des constructions permises au titre du présent article	Favorable
M. GREMILLET	36	Autorisation du changement de destination des bâtiments ruraux à usage agricole	Demande de retrait
Mme SOLLOGOUB	4 rect.	Constructibilité sur tout terrain au moins partiellement desservi par des réseaux	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 2			
M. GREMILLET	35	Assouplissement de la procédure d'expropriation des biens en état d'abandon manifeste	Irrecevable 45
Article 3			
M. LOUAULT	19 rect.	Prise en compte par les SCoT de l'objectif de développement rural et des spécificités liées à la ruralité	Favorable
Mme ARTIGALAS	12 rect.	Justification des diagnostics des SCoT au regard des enjeux propres aux territoires ruraux	Demande de retrait
Article 4			
M. CARDON	25 rect.	Prolongation du dispositif « Denormandie dans l'ancien » jusqu'en 2050	Défavorable
M. REQUIER	29	Restriction de la mesure aux « communes rurales dont les besoins en logement sont avérés » et suppression de la territorialisation	Défavorable
M. REQUIER	30	Suppression du critère de forte vacance	Défavorable
M. CARDON	26 rect.	Création d'une part supplémentaire de taxe d'aménagement au profit de l'État	Irrecevable 45
Article additionnel après l'article 4			
M. CARDON	27 rect.	Création d'une part supplémentaire de taxe d'aménagement au profit de l'État	Irrecevable 45
Article 5			
M. LABBÉ	32	Rédaction globale - Rapport du Gouvernement sur l'accès au logement des agriculteurs sans artificialisation des sols	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	5 rect.	Autorisation des constructions liées aux activités artisanales liées à l'exploitation agricole à proximité de l'exploitation	Demande de retrait
Mme ARTIGALAS	13	Autoriser les logements construits « en continuité » de l'exploitation plutôt "qu'à proximité" de celle-ci	Favorable
Article additionnel après l'article 5			
M. PLA	1 rect. ter	Distances séparatives obligatoires entre zones construites et espaces agricoles ou forestiers	Demande de retrait
Mme MULLER-BRONN	2 rect.	Distances séparatives obligatoires entre zones construites et espaces agricoles ou forestiers	Demande de retrait

M. Daniel LAURENT	3 rect.	Distances séparatives obligatoires entre zones construites et espaces agricoles ou forestiers	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	6 rect.	Distances séparatives obligatoires entre zones construites et espaces agricoles ou forestiers	Demande de retrait
M. de NICOLAY	22 rect.	Distances séparatives obligatoires entre zones construites et espaces agricoles ou forestiers	Demande de retrait
Article 6			
M. LABBÉ	33	Suppression de l'article	Défavorable
M. LOUAULT	20 rect.	Réécriture de l'article - Renforcement de l'article L. 113-8 du code de la construction et de l'habitation	Favorable
M. CABANEL	31 rect.	Réécriture de l'article - Renforcement de l'article L. 113-8 du code de la construction et de l'habitation	Favorable
Article additionnel après l'article 7			
M. LOUAULT	21 rect.	Élaboration de « lignes directrices » par chaque CDPENAF - Rapport du Gouvernement sur les lignes directrices des CDPENAF	Favorable

Audition de Mme Anne-Claire Mialot, candidate proposée par le Président de la République, aux fonctions de directrice générale de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)

Mme Sophie Primas, présidente. – Par lettre du 28 octobre dernier et en application de l'article 11 d'un décret du 9 février 2004, le Premier ministre a saisi le président du Sénat du projet de nomination de Mme Anne-Claire Mialot à la direction générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, cette nomination par décret du Président de la République ne peut intervenir qu'après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée parlementaire. Cette audition donnera lieu à un vote à bulletin secret à l'issue de la réunion. Aucune délégation de vote n'est autorisée. L'Assemblée nationale vient de procéder à l'audition de Mme Mialot ce matin, et nous dépouillerons simultanément les votes à l'issue de cette audition. Il ne pourra être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

L'ANRU a été voulue par MM. Jean-Louis Borloo et Jacques Chirac, qui ont, avec le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, lancé une politique ambitieuse et inédite. L'idée était de réhabiliter des centaines de quartiers dans lesquels se sont concentrées les difficultés sociales, économiques et urbaines, à l'image de ce qui avait été réalisé à Valenciennes. Depuis, l'ANRU s'est enlisée, puis a été relancée. Le montant du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a été doublé puis, récemment, encore accru pour atteindre 12 milliards d'euros. Pour autant, les défis restent immenses, compte tenu de l'enjeu que représente pour notre pays l'intégration républicaine de ces quartiers.

Madame la préfète, vous êtes diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'Institut national des études territoriales, qui forme les administrateurs de nos collectivités. Après plusieurs années à Cergy-Pontoise, vous avez été conseillère sur les collectivités territoriales à Matignon auprès de Manuel Valls puis de Bernard Cazeneuve, avant d'exercer les fonctions de conseillère sur la cohésion des territoires et le logement auprès d'Emmanuel Macron à l'Élysée au début du quinquennat, c'est-à-dire au moment du rejet du rapport Borloo – pardonnez-moi cette pique ! –, de la réduction de l'aide personnalisée au logement (APL) et de la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Vous êtes, depuis 2019, préfète déléguée pour l'égalité des chances en Seine-Saint-Denis.

Je vous propose, après un bref rappel de votre parcours professionnel, de nous présenter votre projet pour l'ANRU, à laquelle notre commission est très attachée, comme nous le sommes, à l'action de Jean-Louis Borloo, que nous avons auditionné en janvier 2020.

Après votre exposé liminaire, nos collègues vous interrogeront, et d'abord Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis des crédits de la politique de la ville et rapporteure sur votre nomination.

Mme Anne-Claire Mialot, candidate proposée aux fonctions de directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). – Merci pour votre accueil. C'est un honneur pour moi de m'exprimer devant votre commission. C'est un honneur aussi d'avoir été proposée par le Premier ministre et le Président de la République pour diriger l'ANRU, dont le rôle est majeur dans la transformation profonde des quartiers d'habitat social et l'amélioration de la vie quotidienne de leurs habitants.

Pour se rendre compte de l'une de ses réussites, que vous avez évoquée, le premier programme de renouvellement urbain, il suffit de se rendre dans les quartiers, d'échanger avec les habitants, et de voir les transformations engagées. Dans mes différentes fonctions, j'ai eu l'occasion de rencontrer de très nombreux habitants des quartiers pour me rendre compte de ces changements majeurs.

C'est un honneur de présenter ma candidature devant votre commission et de vous présenter les orientations que je propose de donner à l'ANRU. Je suis également impatiente d'échanger avec vous sur la façon dont je rendrai compte régulièrement de mon action à la tête de l'ANRU, si je suis confirmée comme directrice générale. En effet, il me paraît important, dans des fonctions comme celles de direction générale d'une agence comme l'ANRU, de rendre compte régulièrement à la représentation nationale de son action. Si vous m'y invitez, donc, je viendrai avec plaisir rendre compte de l'avancement des travaux – si ma nomination est confirmée aujourd'hui !

Je souhaite reprendre l'ambition des présidents successifs du conseil d'administration et des fondateurs de l'ANRU, et de mes prédécesseurs, MM. Philippe Van de Maele, Pierre Sallenave et Nicolas Grivel. Ceux-ci ont en effet permis à l'ANRU de relever le défi d'un programme national de renouvellement urbain totalisant près de 46,1 milliards d'euros d'investissement, avec un effet levier majeur, pour près de 12 milliards d'euros de contribution de l'ANRU. Ils ont aussi poussé l'ANRU, au-delà des programmes qu'elle porte directement, à réfléchir à des innovations pour apporter son concours et accompagner les élus locaux et les porteurs de projets.

Mon objectif est clair : pour reprendre les termes d'un rapport du sénateur Dallier, remis en juillet 2020, il s'agit de contribuer à poursuivre et réussir la politique de rénovation

urbaine avec les élus locaux. De fait, la politique de rénovation urbaine est portée avant tout par les élus locaux, avec la contribution et l'accompagnement de l'ANRU, que je souhaite facilitateur. Elle est portée aussi par les bailleurs sociaux qui, pour beaucoup, sont au cœur de la rénovation urbaine, et par Action logement, qui est à la fois le financeur et le partenaire de la rénovation urbaine pour l'ensemble des quartiers, et bien sûr par l'ensemble des partenaires de l'ANRU. L'objectif est bien d'améliorer la vie quotidienne des habitants des quartiers.

Comme vous m'y avez invitée, madame la présidente, je vais revenir en quelques mots sur mon parcours et mes méthodes de travail. Le fil rouge de mon parcours, ce sont les territoires, la volonté d'améliorer la vie quotidienne de leurs habitants, et l'habitude de travailler avec les élus locaux et les parlementaires. De fait, j'ai commencé ma carrière en travaillant pendant douze ans pour des collectivités territoriales, d'abord dans la Nièvre, mon département de naissance, puis à Cergy-Pontoise, où j'ai été directrice générale des services.

Ce parcours en collectivité territoriale me donne une expérience à fois managériale et opérationnelle réelle : j'ai conduit des projets urbains en tant que directrice de collectivité territoriale, et je maîtrise également la gestion financière, puisque j'ai dirigé une collectivité, avec tous les enjeux que cela représente. J'ai conforté cette expérience dans un autre volet de l'action territoriale qui est la préfecture, puisque j'ai été nommée en décembre 2019 préfète déléguée pour l'égalité des chances auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis. Cette expérience préfectorale, dans un territoire particulièrement concerné par la politique de la ville et la rénovation urbaine, m'aidera dans les fonctions de directrice générale de l'ANRU pour lesquelles je vous présente ma candidature aujourd'hui.

En effet, 40 % des habitants de la Seine-Saint-Denis résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Le département compte 34 projets de renouvellement urbain, dont 24 projets d'intérêt national. Je les connais tous pour avoir travaillé dessus avec les élus locaux, ce qui a été une expérience cruciale pour affiner ma compréhension de la transformation urbaine et des enjeux de la rénovation urbaine – en lien bien sûr avec les problématiques quotidiennes des habitants, car il est très important pour moi d'articuler la rénovation urbaine avec l'ensemble des autres politiques, et notamment la politique de la ville, pour construire une réponse globale aux besoins des habitants.

J'ai complété cette expérience opérationnelle en acquérant une expertise nationale, d'abord à la Cour des comptes, où j'ai fait ma mobilité en sortant de Cergy-Pontoise, et où j'ai été affectée à la cinquième chambre, en charge des politiques sociales et du logement. J'y ai travaillé sur des rapports relatifs au logement social, aux minima sociaux et à l'information sur le logement. J'ai ensuite fait partie du cabinet du Premier ministre, comme conseillère sur les collectivités locales, puis du cabinet du Président de la République, en tant que conseillère sur les territoires et le logement.

Cette expérience du pilotage national et des négociations interministérielles me sera très utile pour être directrice générale de l'ANRU, parce que j'ai eu à connaître des relations avec les parlementaires – nous nous étions d'ailleurs vues lors de la préparation de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ÉLAN – et avec l'ensemble des administrations de l'État, et que j'y ai acquis une connaissance beaucoup plus large des territoires, au-delà des territoires où j'ai travaillé et servi.

De ce fait, j'ai appris à connaître une multiplicité de territoires en France, et à mieux appréhender les problématiques diverses auxquelles ils sont confrontés. Je pense notamment aux villes moyennes, pour lesquelles je me suis beaucoup investie, mais

également aux grandes métropoles, où les enjeux sont aussi importants, dans le Nord comme à Marseille !

Ma méthode a toujours reposé sur le dialogue et la concertation, car je pense qu'on est toujours plus intelligent à plusieurs. C'est d'ailleurs une marque de fabrique de l'ANRU que de promouvoir une dynamique partenariale, au niveau national comme territorial. Il me semble fondamental de continuer à travailler dans la concertation.

Mon objectif est clair : c'est de poursuivre et réussir la politique de rénovation urbaine. Je sais qu'il vous tient aussi à cœur, puisque j'ai relu ce rapport adopté au Sénat en juillet 2020. Nous partageons donc cette ambition, et je souhaite la mettre en œuvre sur le terrain.

L'ANRU est aujourd'hui à un tournant. Le programme national de rénovation urbaine devrait être payé intégralement en décembre ou janvier. Il faudra alors en faire un bilan. En ce qui concerne le NPNRU, 95 % des projets sont validés en comité d'engagement, il en reste quatorze à valider. Il est temps de passer à l'opérationnel et à la mise en œuvre : c'est sur ce point que je souhaite m'investir particulièrement.

Le fil directeur de mon action sera celui qui a présidé à la fondation de l'ANRU : faire de la politique de rénovation urbaine un levier de renforcement de la mixité sociale et fonctionnelle au sein des quartiers, mais aussi au sein de l'aire urbaine.

Ce sujet extrêmement important a une place centrale dans le NPNRU. Il s'agit de renforcer la diversification au niveau de la ville pour éviter la concentration dans certains quartiers d'un habitat très social, car la concentration des populations les plus précaires entraîne des difficultés. C'est d'ailleurs l'objectif de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, et l'on y réfléchit aussi dans les conférences intercommunales du logement. C'est surtout un sujet qui figure au cœur de la rénovation urbaine. La mixité fonctionnelle, notamment en matière d'emplois et de commerces, est particulièrement importante.

La politique de rénovation urbaine, à mon sens, doit être exemplaire. Nous devons garantir son exemplarité, d'un point de vue social bien sûr, puisque l'insertion et l'emploi sont au cœur de la politique de rénovation urbaine, avec des clauses sociales extrêmement importantes. L'effet de levier de l'investissement public dans la rénovation urbaine doit contribuer aussi à créer de l'emploi et de l'insertion. Mais cette politique doit aussi être exemplaire d'un point de vue environnemental. Elle doit contribuer à répondre aux enjeux de l'adaptation au changement climatique, sur le volet énergétique, sur le volet mobilité, comme sur la question de la renaturation.

Quant au volet sociétal, il présente un enjeu majeur : le vieillissement de la population dans les QPV. Historiquement, ces quartiers étaient jeunes, avec des enjeux importants de gestion des écoles, des crèches, etc. Aujourd'hui, ils sont peuplés de populations vieillissantes. Nous devons donc travailler sur l'autonomie et sur l'adaptation au vieillissement.

Ma volonté, en tous cas, est de poursuivre avec la méthode qui a toujours été la mienne dans les différents postes que j'ai occupés : des visites de terrain et la concertation avec les habitants et avec l'ensemble des parties prenantes, par une interaction extrêmement étroite avec les maires, qui sont les porteurs des projets de rénovation urbaine.

Je souhaite plus particulièrement développer quatre axes.

Le premier axe est d'achever la programmation du NPNRU. Il nous reste quatorze projets à boucler, par exemple à Marseille, Aubervilliers ou dans le Val-de-Marne. Ce sera notre priorité. Si nous tardons trop, les habitants ne verront pas la rénovation concrète avant de très nombreuses années.

Le deuxième axe est l'accélération de la mise en œuvre opérationnelle du NPNRU en garantissant l'exemplarité de cette politique de rénovation urbaine. C'est un enjeu majeur. Le Parlement a fixé un objectif d'engagement des opérations qui serait porté à la fin de l'année 2026 dans le projet de loi de finances. Nous devons tout mettre en œuvre pour engager le maximum d'opérations d'ici à cette date. Certes, le sujet est particulièrement compliqué. Nous devons faire attention à un certain nombre de paramètres.

Je pense d'abord au temps de réalisation des projets. Les habitants, qui sont confrontés à un environnement dégradé, ont des attentes et des impatiences légitimes. Compte tenu des délais et des difficultés de mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, il y a une nécessité de concertation et d'association des habitants, ainsi que d'articulation avec la gestion urbaine de proximité, afin que la vie dans ces quartiers ne soit pas un enfer pendant le temps de réalisation.

Je pense ensuite à une difficulté opérationnelle. Quand on démolit, il faut reloger. Or, même s'il y a toujours une articulation entre démolition et réhabilitation, nous ne savons pas toujours si les personnes concernées veulent rester dans le quartier ou s'en aller. Le relogement prend du temps, ce qui rallonge les délais des projets urbains. Mais je crois que la concertation et la mobilisation des bailleurs sociaux et d'Action Logement nous permettront de formuler des propositions de relogement mieux adaptées aux attentes des ménages.

Je pense également à la reconstitution de l'offre, sujet sur lequel nous pouvons avancer dans la bonne coopération entre les élus locaux et les délégations territoriales de l'ANRU. Quand on démolit, il faut reconstruire. La difficulté est d'arriver à identifier du foncier sur le territoire. Au-delà, l'ANRU est évidemment là pour accompagner les collectivités qui en ont besoin, avec des missions d'ingénierie et d'accompagnement. Je souhaite m'y investir particulièrement.

Je pense en outre à l'exemplarité de la rénovation urbaine, qui est essentielle à mes yeux. L'ANRU a beaucoup travaillé sur le développement de programmes innovants pour soutenir des initiatives locales des élus, comme sur l'agriculture urbaine ou les jardins partagés dans les quartiers.

Je pense enfin au développement économique et à l'emploi, sujets extrêmement importants dans la mise en œuvre opérationnelle du NPNRU. Beaucoup a déjà été essayé, mais nous pouvons, me semble-t-il, collectivement constater que tous les résultats ne sont pas encore là. Il y a peut-être des choses à inventer, par exemple avec la Caisse des dépôts et consignations, qui est particulièrement volontaire à cet égard.

Le troisième axe, et je sais que vous y êtes sensibles, est la question du pilotage et du *reporting*. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a modifié le cadre de gestion de l'ANRU et incité à développer des systèmes d'information plus poussés, notamment pour améliorer la phase opérationnelle financière du NPNRU. Je m'engage à conforter les dispositifs de pilotage financier, d'audit et de maîtrise

des risques et à travailler activement sur la levée de la complexité administrative qui subsiste, s'agissant par exemple du conventionnement.

Il faut également développer les outils de pilotage opérationnel. Il me semble normal que l'ANRU puisse avoir une vision et des outils de pilotage pour savoir où en sont les opérations de renouvellement urbain. Les élus savent ce qui se passe sur leur territoire. Il me paraît important de pouvoir partager ces informations.

Le quatrième axe est de conforter et de développer le partenariat national et territorial de l'ANRU. L'objectif de la loi de 2003 créant l'Agence et le premier programme de renouvellement urbain était de faire de la rénovation urbaine une cause nationale transpartisane et intéressant les acteurs économiques et sociaux représentés par Action Logement. C'est un acquis. Il faut poursuivre dans cette voie et amplifier la concertation et la coopération à l'échelon national.

Action Logement est un partenaire solide dans les comités d'engagement et présent pour renforcer la mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers ; nous pouvons compter sur son action. Je tiens également à saluer l'engagement des bailleurs sociaux et de l'Union sociale pour l'habitat (USH), notamment pour engager des rénovations profondes sur les copropriétés dégradées ; ils sont des acteurs majeurs de la diversification et de la mixité. La Caisse des dépôts et consignations a été très active sur Action Cœur de ville ; je pense que nous pouvons renforcer son intervention sur les quartiers politique de la ville. Et comme beaucoup de copropriétés dégradées sont dans des quartiers NPNRU, il est essentiel d'avoir – c'est déjà le cas, mais je souhaite continuer dans ce sens – une bonne articulation entre l'ANAH et l'ANRU.

La rénovation urbaine ne peut pas transformer à elle seule la vie des habitants des quartiers. Elle doit s'accompagner du déploiement des politiques de droit commun et d'une politique de la ville ambitieuse pour apporter des réponses concrètes aux attentes des habitants des quartiers, sur la sécurité, l'éducation, l'emploi ou l'accès aux services publics. Tout cela nécessite une bonne articulation entre l'ANRU et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Mes fonctions de préfète déléguée pour l'égalité des chances en Seine-Saint-Denis m'ont permis de voir quelles synergies l'on pouvait éventuellement créer entre rénovation urbaine, politique de la ville et politiques de droit commun. C'est, me semble-t-il, un axe de développement pour demain extrêmement important.

Vous l'avez compris, ma motivation est entière. Le sujet me tient particulièrement à cœur. Mon objectif est d'agir pour l'amélioration de la vie quotidienne des habitants et de penser les quartiers de demain. Je souhaite que l'ANRU soit un facilitateur et un accompagnateur des projets des maires, des intercommunalités et des bailleurs sociaux.

Si je suis confirmée dans ses fonctions, je serais ravie de revenir rendre compte de mon action devant vous.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. – Vous étiez auprès d'Emmanuel Macron lors de l'élaboration, puis du rejet du rapport Borloo, à l'été 2018. Avec le recul, quel regard portez-vous sur cette décision ?

Le 14 novembre 2020, les maires des quartiers de la politique de la ville lançaient un véritable appel au secours au Président de la République pour demander de ne pas être oubliés par le plan de relance. Ils l'ont fait dans des termes très forts compte tenu de la prévalence de la pandémie dans les quartiers, des problèmes alimentaires, des difficultés scolaires et de la réalité du décrochage de la République. Comment avez-vous vécu cette période en Seine-Saint-Denis ? Quels enseignements en avez-vous tirés ? Comment s'y est déployé le plan de relance ?

M. Grivel, votre prédécesseur, a relancé le NPNRU. La plupart des projets sont désormais validés. Mais vous êtes face à deux défis : l'exécution et le financement, sachant qu'une bosse de dépenses va se présenter d'ici à la fin du prochain quinquennat. Or l'État n'a versé au cours de ce quinquennat que 80 millions d'euros sur les 200 millions d'euros promis. Comment croire qu'il sera au rendez-vous au cours des cinq prochaines années pour acquitter un engagement qui s'élève à un peu plus d'un milliard d'euros ? Comment comptez-vous faire face à ce besoin de financement et aux défis de l'exécution ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Quel regard portez-vous sur la décision de baisser de 5 euros les aides personnalisées au logement à l'été 2017 et sur celle d'en faire porter le poids aux bailleurs sociaux ? Pensez-vous, comme Julien Denormandie l'a reconnu, que ce fut une véritable erreur ?

Les bailleurs sociaux et Action Logement, qui ont été considérablement affaiblis par la réduction de loyer de solidarité (RLS) et l'ensemble des mesures prises depuis 2017, ainsi que plusieurs ponctions sur leurs ressources, sont pourtant aujourd'hui les principaux financeurs de la rénovation urbaine. Les 2 milliards d'euros supplémentaires annoncés par le Premier ministre au mois de janvier sont financés à 70 % par Action Logement, à 18 % par les bailleurs sociaux, à 2 % par des économies sur le PNRU et à 10 % seulement par l'État. Pensez-vous avoir des financeurs suffisamment solides ? Comment envisagez-vous vos relations avec votre principal financeur Action Logement ? Ne pensez-vous pas qu'il devrait participer plus activement à la gouvernance de l'ANRU selon le principe : « Qui paye décide » ?

Dans un rapport remarqué paru l'an passé, *Les quartiers pauvres ont un avenir*, l'Institut Montaigne, sans nier l'apport de l'ANRU, a estimé qu'il était temps de mettre la priorité non plus sur les bâtiments, mais sur les habitants. Le rapport envisageait la création d'une « ANRU des habitants ». Il prônait la lutte active contre les ghettos, notamment à travers une politique de promotion de l'ascenseur social et de lutte contre la pauvreté, mais aussi en mettant en place un plafond de 40 % de logements les plus sociaux. C'est d'ailleurs ce que le Sénat a proposé dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, même si nous savons que le dispositif voté par la Haute Assemblée risque d'être supprimé par les députés. N'est-ce pas également ce que l'ANRU fait dans les quartiers rénovés ?

M. Michel Bonnus. – En dix ans, un quartier de 8 000 habitants de Toulon a perdu quatorze classes. Le fait que des personnes seules vivent dans des T5 a des répercussions directes sur l'éducation et, bien entendu, sur l'environnement.

J'insiste sur la notion d'« adaptation », qui fait partie intégrante de votre projet. Le relogement est un enjeu majeur pour nous. Je pense à ces personnes qui, payant leur loyer

depuis trente ans au moins, ne veulent pas quitter leur logement. Or certaines doivent parfois quitter un T5 pour un T2 en payant le même loyer.

Dans un canton de 48 000 habitants – je rappelle que la ville en compte 175 000 –, nous n'avons aucun restaurant, aucune poissonnerie, et seulement quatre boulangeries et trois points presse. La relance économique est donc un sujet central.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Depuis près de dix ans, l'ANRU consacre une partie de son expertise à l'international dans le cadre d'une coopération au développement et à la structuration des centres urbains dans le monde. Vous participez à ce titre à l'Agence française de développement. Pourriez-vous nous dresser un petit état des lieux de cette coopération ? Comment l'envisagez-vous pour l'avenir ?

La pandémie a montré combien les questions d'accessibilité à la santé et de transition numérique structuraient la vie des Français. Pensez-vous qu'elles pourraient avoir une place dans le travail de l'Agence ?

M. Patrick Chaize. – Quelle serait l'articulation entre l'ANRU et l'ANCT ? Un rapprochement est-il envisagé ?

M. Bernard Buis. – En raison des réserves du secteur du bâtiment, l'entrée en vigueur de la réglementation environnementale 2020 (RE 2020) des bâtiments neufs a été repoussée de six mois ; elle s'appliquera au 1^{er} janvier 2022. Quels seront les coûts supplémentaires liés à cette RE 2020 sur les projets de rénovation urbaine ?

L'ANRU existe depuis vingt ans et les projets de rénovation urbaine sont nombreux... Ce nouveau NPNRU sera-t-il enfin le dernier, pour que les quartiers prioritaires deviennent enfin des quartiers comme les autres ?

Mme Valérie Létard. – Votre propos liminaire était très précis et concret : votre expérience de terrain est grande. Ce moment est stratégique pour le NPNRU, qui doit être mis en musique : les objectifs sont ambitieux, et terminer en temps et en heure sera difficile. Le travail à mener avec les territoires est important. Il est nécessaire de renforcer la coproduction.

Un quartier ANRU se doit d'être équilibré, en offrant une meilleure mixité sociale, une véritable fonction économique et la présence de services publics, tout en étant connecté au centre-ville. Comment et avec quels moyens l'ANRU et l'ANCT pourraient-elles collaborer ? Pour le domaine économique et les services de proximité, il faut des moyens dédiés, car les projets sont particulièrement complexes.

Quel sera le lien avec les contrats de ville ? La ministre chargée de la ville travaille sur la nouvelle orientation de ces contrats et de nouveaux zonages prioritaires. Le ministère et l'ANRU doivent travailler de conserve, pour l'accompagnement des populations, qui est essentiel. Nous devons nous occuper de l'humain. Nous avons besoin d'enveloppes dédiées, souples, au service d'enjeux prioritaires, bien plus que d'appels à projets verticaux qui ne correspondent pas aux demandes du terrain.

M. Franck Montaugé. – Les délais de contractualisation et de réalisation des programmes de l'ANRU sont très longs : cinq ans dans ma circonscription ! Des améliorations sont-elles prévues ?

La réussite des programmes de l'ANRU s'apprécie aussi au plan social. L'ANRU va-t-elle s'engager dans les contrats de ville, qui accompagnent le volet immobilier de l'agence ?

Dans les territoires, les services travaillent en silo. Comment gagner en efficacité, au service des habitants ?

Quelle est votre vision des politiques de peuplement, cruciales pour la réussite des programmes ? En effet, il faut aller plus loin que de simples reconstructions immobilières.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Avec quels moyens l'ANCT et l'ANRU peuvent-elles se rapprocher ? L'ANCT rencontre aussi des problèmes de financement pour répondre à l'ensemble des demandes d'ingénierie dans les territoires ruraux.

M. Denis Bouad. – Quand on habite depuis des décennies dans le même quartier, croyez-vous qu'il soit facile de s'en aller ? Les habitants ont vu leur logement et leur cadre de vie se dégrader, les services publics et commerces partir, mais ils veulent rester. Nous démolissons beaucoup, mais il faudrait aussi reconstruire, pour garder les habitants sur place. Des bâtiments demandent des réhabilitations importantes. L'ANRU ne devrait-elle pas concentrer ses crédits sur ces opérations ?

Telles qu'elles sont conçues, croyez-vous que les politiques de repeuplement encouragent la mixité sociale ? Une erreur grave a été commise, qui fait que les pauvres iront toujours habiter avec les pauvres. Les milliards d'euros de la rénovation urbaine ne pourront être efficaces qu'accompagnés d'une vraie politique de peuplement.

Mme Anne-Claire Mialot. – Vous m'avez interpellée sur le rapport de M. Borloo de 2018, sur la réforme de la réduction du loyer de solidarité (RLS) et la baisse de cinq euros des APL, ainsi que sur les conséquences tirées par le Gouvernement de la crise sanitaire, notamment en matière d'engagement en faveur des QPV dans le plan de relance. En tant que conseillère d'un cabinet ministériel, je ne vais pas commenter les décisions de personnalités politiques responsables devant les citoyens, et pour lesquelles j'ai travaillé. Ma loyauté de fonctionnaire et mon devoir de réserve s'imposent.

Dans les faits, en Seine-Saint-Denis, les crédits en faveur de la politique de la ville, entre 2019 et 2021, sont passés de 25 à 38 millions d'euros par an. Les dispositifs soutenus sont très utiles, comme les Cités éducatives, les Quartiers d'été, les Quartiers solidaires jeunes (QSJ) et les actions de lutte contre la fracture numérique.

Concernant les leçons tirées de la crise sanitaire, cette dernière a été un vrai tsunami. L'équipe préfectorale n'avait pas anticipé une telle situation, je n'aurai pas le temps de vous raconter tout ce que nous avons vécu. Le plan de relance s'est bien focalisé sur les QPV, à hauteur de 60 % en Seine-Saint-Denis, où 40 % de la population vit dans ces quartiers.

Concernant la pérennité des financements, l'effort de 12 milliards pour la NPNRU est très important ; il permettra de valider des projets particulièrement complexes. L'État s'est engagé pour 1 milliard d'euros ; comme directrice générale de l'ANRU, je serai vigilante à cet égard.

Action logement est le partenaire essentiel de l'ANRU. Sa place est centrale dans la nouvelle gouvernance de l'agence, ainsi que dans les comités d'engagement, et sa voix compte dans l'évaluation des projets et dans l'attribution des financements.

La mise en œuvre du NPNRU est lente, effectivement, mais la transformation urbaine prend du temps. Nous devons accompagner les édiles pour lever les freins et accélérer la réalisation des projets, sans pour autant abandonner la consultation des habitants.

Concernant l'économie et le commerce, nous n'avons pas encore tout essayé. Les quartiers sont souvent trop vides, laissant le terrain à d'autres activités, qui rendent la vie dans ces quartiers très difficile. Il faudrait encourager le portage financier sur les baux commerciaux et accompagner les collectivités pour qu'elles créent des foncières locales au service du développement des commerces. Le fonds de co-investissement de l'ANRU est un levier intéressant, il permet de crédibiliser des investissements en associant des investisseurs privés. Les maisons France services (MSF), et d'autres services encore, seront aussi intégrés aux programmes de rénovation urbaine.

Cette rénovation urbaine doit faire partie intégrante de la réflexion sur les contrats de ville ; ils sont indissociables. La rénovation urbaine, seule, ne peut pas tout. C'est l'articulation entre les différentes politiques publiques qui pourra apporter des réponses concrètes aux habitants.

J'en viens à la coopération avec l'ANCT : je n'ai aucune volonté d'annexion, rassurez-vous. L'ANCT apporte une expertise d'ingénierie financière pour accompagner les projets dans les territoires ruraux. Cependant, accès aux services publics, déserts médicaux, MSF..., voilà des questions qui se posent dans tous les territoires, ruraux ou urbains. Les enjeux sont communs. Des conventions existent avec l'ANCT, il faut les renforcer, pour assurer son action dans les QPV et les petites villes du programme Action cœur de ville.

L'accompagnement des habitants est parfois difficile dans le cadre des politiques de peuplement. La mixité sociale et fonctionnelle doit être pensée à une échelle plus large que celle du quartier, pour éviter de reproduire les mêmes erreurs. Cela est parfois difficile. Par exemple, des populations âgées souhaitent rester sur place, ce qui implique de mettre en œuvre des résidences autonomie. D'autres souhaitent quitter ces mêmes quartiers. Les maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) doivent être bien calibrées, pour apporter des réponses adaptées à chacun.

Mesdames, Messieurs, soyez certains de mon engagement et de ma motivation.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous vous remercions.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le [site internet du Sénat](#).

Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Anne-Claire Mialot aux fonctions de directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons procédé à l'audition de Mme Anne-Claire Mialot, dont la nomination est envisagée par le Président de la République

pour exercer les fonctions de directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 bis de notre Règlement. En application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote.

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

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

La commission procède au vote et au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Anne-Claire Mialot aux fonctions de directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), simultanément à celui de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Mme Sophie Primas, présidente. – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 29

Bulletins blancs : 0

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 29

Pour : 27

Contre : 2

La commission donne un avis favorable à la nomination de Mme Anne-Claire Mialot aux fonctions de directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Désignation de rapporteurs

Mme Sophie Primas, présidente. – Il nous revient maintenant de procéder à plusieurs désignations de rapporteurs, dans la perspective des textes que nous aurons à examiner à la rentrée de janvier.

Le Gouvernement vient de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture, qui entend dessiner un cadre pour réformer les modalités d'indemnisation des pertes de récolte en agriculture résultant d'aléas climatiques. Le calendrier d'examen au Sénat, qui reste encore à confirmer, serait le suivant : réunion de la commission pour le rapport et le texte le mercredi 26 janvier matin, et examen en séance publique au début du mois de février.

Je vous propose la candidature de M. Laurent Duplomb, qui préside le groupe de travail sur l'assurance récolte.

La commission désigne M. Laurent Duplomb rapporteur sur le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

Mme Sophie Primas, présidente. – La proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur a été adoptée par l'Assemblée nationale fin novembre. Elle vise à permettre aux titulaires d'un contrat de crédit immobilier de changer d'assurance emprunteur à tout moment, alors que la réglementation actuelle ne le permet qu'à des moments précis. Elle comporte également des dispositions relatives au droit à l'oubli pour les emprunteurs.

Le calendrier d'examen au Sénat serait le suivant : le délai limite pour le dépôt des amendements de commission est fixé au lundi 17 janvier à 12 heures ; la réunion de la commission pour le rapport et le texte au mercredi 19 janvier matin ; le délai limite pour le dépôt des amendements de séance au lundi 24 janvier à 12 heures ; l'examen en séance publique au mercredi 26 janvier à 16 heures 30 et le soir.

Je vous propose la candidature de M. Daniel Gremillet, qui avait été impliqué pour notre commission dans l'examen de la loi Sapin II et associé aux travaux de M. Martial Bourquin sur le sujet.

La commission désigne M. Daniel Gremillet rapporteur sur la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur.

Mme Sophie Primas, présidente. – Concernant la proposition de loi présentée par M. Jean-Noël Cardoux et plusieurs de ses collègues, visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée, l'objectif du texte, déconnecté de la mission conjointe de contrôle sur la sécurisation de la chasse qui vient d'entamer ses travaux, est de mettre fin à la prolifération des engrillagements délimitant les propriétés, phénomène parfois qualifié de « solognisation ». Nous l'examinerons en commission très prochainement, lors de la première réunion de l'année 2022.

Le calendrier d'examen au Sénat, qui reste encore à confirmer, serait le suivant : le délai limite pour le dépôt des amendements de commission est fixé au lundi 3 janvier à 12 heures ; la réunion de la commission pour le rapport et le texte au mercredi 5 janvier matin ; le délai limite pour le dépôt des amendements de séance au lundi 10 janvier à 12 heures ; l'examen en séance publique au mardi 11 janvier en fin d'après-midi et le soir, avec une suite éventuelle le mercredi 12 janvier au soir.

Je vous propose la candidature de M. Laurent Somon.

La commission désigne M. Laurent Somon rapporteur sur la proposition de loi visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée.

Mme Sophie Primas, présidente. – Pour la mission conjointe d'information, avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur la lutte contre la déprise commerciale en milieu rural, je vous propose de désigner M. Serge Babary rapporteur. Il sera associé à ces travaux pour les sujets qui concernent les deux commissions.

La commission désigne M. Serge Babary rapporteur de la mission conjointe d'information sur la lutte contre la déprise commerciale en milieu rural.

Le Président de la République devrait proposer sous peu la candidature d'une personnalité pour succéder à Mme Isabelle de Silva à la présidence de l'Autorité de la concurrence. Nous devrions procéder à cette audition en application de l'article 13 de la Constitution dans la première quinzaine de janvier.

Je vous propose la candidature de M. Franck Montaugé comme rapporteur.

La commission désigne M. Franck Montaugé rapporteur sur la proposition de nomination aux fonctions de président de l'Autorité de la concurrence, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

La réunion est close à 12 h 45.

Jeudi 9 décembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer

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

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**Mardi 7 décembre 2021****- Présidence de M. Christian Cambon, président -***La réunion est ouverte à 17 h 50.***Stabilité et sécurité au Moyen-Orient – Point de situation – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères**

M. Christian Cambon, président. – Nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui pour vous entendre sur le Moyen-Orient. Ce moment d'échanges est important, d'autant que le Président de la République revient d'une tournée dans les pays du Golfe, où vous l'avez accompagné. Ce voyage a été marqué par les succès de notre industrie civile et militaire, mais aussi par des signes pour la paix et la stabilité dans cette région, que vous nous préciserez.

Le Proche-Orient et le Moyen-Orient n'ont peut-être jamais connu une telle instabilité depuis 1948. Comme toujours dans cette région, les motifs d'espoirs ne doivent pas nous détourner de l'enjeu principal : notre sécurité collective, laquelle dépend du sort inquiétant d'un certain nombre d'États faillis, tels que la Syrie, la Libye et le Yémen, ou risquant de le devenir – c'est malheureusement le cas du Liban.

En priorité, nous souhaiterions que vous nous fassiez le point sur notre partenariat militaire, de renseignement et de lutte antiterroriste avec l'Égypte. Situé à la charnière de l'Afrique et du Moyen-Orient, ce pays revêt une importance d'autant plus grande que la résolution des crises libyenne, soudanaise et sans doute éthiopienne, comme le dialogue interpalestinien, ne peuvent se concevoir sans sa participation active. Quels sont les contours et les modalités de ce partenariat et, au-delà, quel est, selon vous, son intérêt géopolitique pour la France ?

À cette occasion, nous souhaiterions aussi que vous nous apportiez votre analyse et vos éléments de réponse aux affirmations du média *Disclose* relayées par une chaîne du service public. Il s'agit de l'utilisation – dévoyée, selon ces journalistes – des informations obtenues par l'Égypte grâce aux moyens aériens de surveillance fournis depuis 2016 par nos services de renseignement.

La ministre des armées s'est exprimée sur le sujet, estimant que « l'Égypte est un partenaire de la France avec lequel nous entretenons des relations dans le domaine du renseignement et de la lutte antiterroriste ». Elle a évoqué une « posture assumée au service de la sécurité régionale et de la protection des Français ». Vous pourrez sans doute nous éclairer sur la manière de ce dispositif s'inscrit dans notre relation avec l'Égypte et sur le contexte dans lequel cette opération prend place. En effet, ce dossier suscite beaucoup de questions.

Nous souhaitons également vous entendre au sujet du rôle de la France au Moyen-Orient. Où en sommes-nous après le déplacement du Président de la République ? En outre, pourriez-vous nous faire un point sur la situation du Liban, sur les tensions entre Israël et l'Iran, qui sont récemment montées d'un cran, et sur le sauvetage du fameux accord de

dénucléarisation de l'Irak, le *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), au sujet duquel nous partageons le pessimisme d'Antony Blinken ?

Enfin, nous pourrions évoquer l'Irak et la bonne nouvelle que constitue la vente de 80 Rafale aux Émirats arabes unis. Certes, ce sujet relève avant tout du ministère des armées, mais il est au cœur de nos relations diplomatiques avec ce pays. Quelles leçons tirez-vous de l'aboutissement de ce dossier ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. – J'aborderai la situation au Moyen-Orient dans sa globalité, en traitant évidemment de l'Égypte. N'oublions jamais qu'il s'agit d'une région clef pour les intérêts de la France et de l'Europe.

Les bouleversements et les dynamiques de cette région ont une influence directe sur nos intérêts en termes de sécurité, en raison de la proximité géographique, qu'il ne faut jamais oublier – c'est là une différence majeure avec les États-Unis, et la géographie est têtue – ; de nos liens historiques, des relations étroites entre nos sociétés et de la circulation des idées et des influences, ainsi que des mouvements de populations et de personnes. Si nous détournons le regard, si nous refusons d'assumer nos responsabilités internationales, cette région se rappellera à nous par des conséquences graves sur notre sécurité et notre souveraineté.

Avant tout, je pense au terrorisme, qui a été la priorité majeure de la décennie écoulée et qui le reste. Aux attentats perpétrés par Al-Qaïda au début des années 2000 ont succédé le conflit syrien et l'instabilité en Irak, permettant l'émergence de Daesh, base de projection du terrorisme en Europe et particulièrement en France. La fin de l'emprise territoriale de Daesh n'est pas si ancienne que cela – la chute de Baghouz date de mars 2019 – et depuis la menace n'a pas disparu. Elle peut se matérialiser de deux manières.

La première, c'est la résurgence de Daesh sur le terrain. Voilà pourquoi nous maintenons la coalition et restons aux côtés de nos partenaires, en particulier les Kurdes. Le Président de la République l'a une nouvelle fois affirmé lors de son déplacement en Irak, à la fin du mois d'août dernier : la France maintiendra son engagement auprès de l'Irak pour poursuivre la lutte contre le terrorisme. Depuis, on a d'ailleurs vu émerger une organisation de Daesh clandestine, qui a perpétré un certain nombre d'actions terroristes en Irak.

La seconde, c'est le risque d'attaques inspirées par Daesh ou par la propagande radicale, poussant des individus sans appui opérationnel ou sans planification préalable à passer à l'acte. Nous en avons connu plusieurs exemples l'année dernière, notamment à Nice et à Rambouillet.

Au-delà de Daesh, je pense au risque lié à la prolifération des armes de destruction massive. Il s'agit là d'une menace majeure pour la région, pour les régimes de non-prolifération et partant pour la sécurité internationale. Nous sommes pleinement mobilisés face à l'emploi d'armes chimiques en Syrie, que nous avons fermement condamné devant l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et devant le Conseil de sécurité, malgré l'obstruction russe. Il y a quelques mois, un partenariat international contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques a été adopté sur l'initiative de la France. On parle relativement peu de ce sujet, mais notre détermination n'en est pas moins forte.

La prolifération nucléaire en Iran et dans la région est également une question centrale. La France a été en première ligne pour parvenir à l'accord de Vienne en 2015 et pour « tenir les murs » depuis 2018, lorsque les Américains se sont retirés de l'accord. Depuis le début de cette année, notre pays joue un rôle majeur dans les nouvelles négociations de Vienne, pour que les États-Unis reviennent dans l'accord et que l'Iran respecte de nouveau ses obligations. Les négociations ont repris et la balle est dans le camp iranien, mais le temps manque. Nous souhaitons que l'Iran puisse négocier sur la base des discussions conduites jusqu'en juin dernier, en lien avec la nouvelle administration américaine, qui l'a dit clairement et à plusieurs reprises : elle est prête à revenir dans l'accord, mais ce n'est pas encore le cas. Compte tenu de l'avancée des activités iraniennes, faute de progrès rapides, le JCPoA risque de devenir bientôt une coquille vide.

Les mouvements migratoires irréguliers sont un autre sujet de préoccupation : ils risquent d'entraîner des crises répétées qui pèseront nécessairement sur l'Union européenne. Les réseaux de passeurs concourent à cette instabilité.

L'ensemble de ces menaces se cristallisent dans des crises majeures dont l'Europe ne peut pas se désintéresser, d'abord en raison de leur gravité intrinsèque et de leurs conséquences humanitaires. La moitié de la population syrienne est aujourd'hui déplacée ou réfugiée. On déplorerait près de 500 000 morts en Syrie et 400 000 morts au Yémen.

Cette situation a aussi des conséquences sur la sécurité de l'Europe : les mêmes causes produisant les mêmes effets, faute de solution politique, faute d'un meilleur respect des droits de l'homme sur le terrain, la Syrie continuera d'exporter de l'instabilité, des réfugiés, du terrorisme et des trafics en tout genre. De même, en Libye, la réduction de la menace terroriste, que nous avons obtenue entre 2014 et 2018, ne pourra s'inscrire dans la durée que si le processus de transition va à son terme, avec la tenue des élections, le retrait des forces et des mercenaires étrangers ainsi que l'application des dispositions actées lors de la conférence de Paris du 12 novembre dernier. Nous ne pouvons pas accepter que les crises majeures de la région soient l'enjeu d'un partage d'influence entre les puissances étrangères – notamment la Russie et la Turquie, qui s'affrontent en Libye et en Syrie –, entraînant un effet d'éviction de l'Union européenne.

Cela étant, le Moyen-Orient est également un enjeu essentiel de notre influence et de nos intérêts économiques, à la jonction de l'Europe et de l'espace indopacifique.

Cette région est un enjeu en termes de préservation de notre influence, laquelle est ancrée dans l'Histoire, dans la francophonie et le temps long de la coopération culturelle. Je pense à la fois aux écoles du réseau homologué et aux écoles francophones gérées par les congrégations chrétiennes, auxquelles nous apportons un soutien particulier, notamment au Liban.

Cette région est un enjeu en termes de débouchés économiques, qu'il s'agisse des infrastructures, du secteur énergétique et environnemental, des industries créatives ou des nouvelles technologies.

Elle est, enfin, un enjeu au titre de la promotion du développement de la gouvernance et de la gestion en commun de grandes crises régionales, pour lesquelles nous avons besoin de points d'appui solides. Je pense en particulier à l'Égypte et à la Jordanie pour le Proche-Orient. Je pense aussi à l'Égypte pour la Libye.

Ces enjeux d'influence, dans tous les sens du terme, sont d'autant plus importants qu'ils s'inscrivent dans un environnement de compétition entre les puissances, laquelle est exacerbée par une posture américaine moins engagée depuis plusieurs années, même si la présence militaire des États-Unis reste substantielle dans la région.

Le vide laissé par cette posture est aussi lié à la réorientation des priorités stratégiques américaines vers l'Asie. Il ouvre un espace à des acteurs locaux, susceptibles de jouer un rôle déstabilisateur, d'aggraver les grandes crises de la région et d'exacerber les tensions régionales – c'est le cas de l'Iran et d'acteurs non étatiques comme les Houthis.

Cette situation est favorable à un certain nombre d'acteurs dont l'influence prospère sur l'instabilité, en particulier la Russie et la Turquie, qui, à Astana, ont élaboré un modèle de compétition collaborative. En parallèle, la présence stratégique et économique de la Chine progresse partout, en particulier dans le Golfe.

Pour toutes ces raisons, nous avons besoin de partenariats solides dans la région et de points d'ancrage stables et fiables. Dans le Golfe, nous disposons de partenariats anciens, remontant à la création des États arabes. En témoigne la présence de nos bases militaires aux Émirats arabes unis. La visite du Président de la République a permis de réaffirmer la force de notre partenariat avec ce pays, au service de nos intérêts de sécurité et de la stabilité régionale.

En outre, il est essentiel de maintenir des relations avec l'Arabie saoudite, qui, géographiquement et stratégiquement, est un acteur majeur du Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCEAG), qu'il s'agisse des tensions régionales avec l'Iran ou de la stabilisation du Liban. La question des valeurs, notamment l'égalité entre les femmes et hommes, et la situation au Yémen sont aussi au cœur de nos discussions : elles ne sont évidemment pas oubliées.

Nous avons maintenu la relation avec le Qatar tout au long de la crise dans le Golfe, en encourageant nos partenaires à travailler à une désescalade des tensions, puis à la reprise d'un dialogue et d'une coopération. De même que les Émirats arabes unis, le Qatar s'est montré un partenaire tout à fait précieux lors de la crise afghane, pour que les évacuations des Français et des Afghans aient lieu dans les meilleures conditions de protection.

De même, nous avons besoin de points d'ancrage en Irak, dont nous sommes devenus le partenaire de référence en réaffirmant la souveraineté irakienne, meilleur rempart contre la résurgence du terrorisme. Il faut que l'Irak cesse d'être le lieu et la victime de la cristallisation des tensions régionales pour devenir un point d'équilibre et de dialogue dans la région.

En outre, grâce à notre relation étroite avec les autorités irakiennes, nous avons pu contribuer à la création d'un espace de discussion dans le cadre de la conférence de Bagdad du 28 août dernier, coprésidée par le Président de la République et par le Premier ministre irakien, Moustafa al-Kazimi. J'ai déjà évoqué devant votre commission cette concertation régionale au format inédit. J'en ai d'ailleurs assuré le suivi lors d'une conférence ministérielle réunissant les mêmes acteurs à l'occasion de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU), à New York. Un prochain sommet est prévu à Amman.

Nous avons aussi besoin de points d'appui en Égypte, pays avec lequel la France entretient une relation forte, fondée sur des intérêts communs. Nous devons travailler

ensemble sur la gestion de toutes les crises régionales – en Libye, en Méditerranée orientale, en Syrie, au Liban et dans la zone israélo-palestinienne – et lutter contre le terrorisme, particulièrement en Égypte.

Un rappel s'impose. La menace terroriste s'est renforcée progressivement en Libye à partir de 2014, et a pris un tour extrêmement grave en 2016. En effet, Daesh a souhaité étendre le concept et l'emprise de l'état islamique (EI) depuis la Syrie. Daesh s'est territorialisé en Libye à cette époque, à Syrte, à Benghazi et à Derna, à quelques centaines de kilomètres des côtes européennes, faisant peser une menace directe sur l'Europe. Simultanément, des attaques ont eu lieu en Égypte. Nous avons donc apporté un appui aux pays voisins de la Libye qui partageaient nos objectifs en termes de lutte contre le terrorisme, notamment à l'Égypte. Ces efforts ont porté leurs fruits : les trois villes ont ainsi été reprises. Mais les menaces perdurent, principalement dans le Sud libyen ; nous devons rester vigilants.

C'est dans ce cadre de coopération dans la lutte contre le terrorisme que nous avons déployé des moyens pour notre propre sécurité, selon des critères d'engagement très stricts. C'est pourquoi, à la suite de l'enquête de *Disclose*, la ministre des armées a demandé une enquête interne approfondie, destinée à vérifier que les règles de coopération en matière de renseignement ont bien été mises en œuvre. Cette enquête est en cours.

Nous agissons aussi en matière de coopération culturelle et d'influence. La Méditerranée est un espace marqué par les échanges, la francophonie et le plurilinguisme. Cette coopération s'incarne dans le domaine éducatif. Plus de la moitié des établissements du réseau de l'enseignement français à l'étranger se trouvent dans les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, et 150 000 enfants apprennent la langue arabe dans les écoles françaises. Lors de la crise sanitaire, nous avons mobilisé des moyens très importants pour préserver ces établissements, notamment au Liban.

Nous contribuons au renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche, en accueillant des étudiants originaires du Maghreb et en construisant des partenariats, sur le terrain, avec les universités. La Sorbonne Abu Dhabi est le navire amiral de cette politique, tout comme les partenariats avec le Qatar et la Tunisie.

Dans le domaine muséal, les coopérations du réseau des alliances françaises et des instituts français sont reconnues. Lors de la visite du Président de la République dans le Golfe, ont été annoncées l'extension du Louvre à Abu Dhabi et la création de la Villa Hégra en Arabie saoudite, sur le site d'Al-Ula, nouvelle Villa Médicis dans cet espace préislamique, dont la conception et la réalisation ont été confiées à la France.

Nous coopérons en matière d'armement et de renseignement. Ces partenariats stratégiques avec les pays de la région sont anciens et solides. Les livraisons d'équipements militaires en sont un des aspects, mais pas le seul. Ces pays font face à un environnement instable et dangereux, et la France est considérée comme un partenaire fiable, soucieux de donner à ses partenaires les moyens de défendre leurs intérêts. Ces coopérations n'ont pas pour premier objet une visée commerciale ; elles consolident avant tout des partenariats militaires et de renseignement, qui répondent directement à nos intérêts de sécurité.

La livraison de matériels militaires à nos partenaires est essentielle pour consolider la base industrielle et technologique de défense (BITD) en France, pilier de souveraineté indispensable à la sécurité de notre pays. Ces intérêts restent par ailleurs compatibles avec le respect de nos engagements internationaux en matière d'exportation de

matériel de guerre, qui est sérieuse, rigoureuse et conforme au traité sur le commerce des armes (TCA) et à la position commune de l'Union européenne sur les exportations de matériel de guerre. Le dispositif de contrôle des exportations est exigeant, et sa transparence a été renforcée, grâce aux travaux du Parlement. Les efforts vont désormais porter sur les équipements à double usage, civil et militaire, dits équipements duals.

Nous devons agir ensemble pour lutter contre le financement du terrorisme. L'initiative *No money for terror* prise au printemps 2018 inclut nos partenaires du Golfe. Nous allons approfondir ce mécanisme de vigilance et d'information.

J'en viens à la crise libanaise, très grave. Elle est économique et financière, sociale et humanitaire, politique et même morale. Le Liban a besoin du soutien de tous ses partenaires, mais pas sans conditions. Les aides seront conditionnées aux réformes d'ampleur nécessaires. Le Président de la République a mobilisé les États arabes du Golfe, en particulier l'Arabie saoudite, pour que nous soutenions ensemble ce pays. Dans le cadre d'un échange téléphonique avec le Premier ministre libanais Najib Mikati, le Président de la République et le prince héritier saoudien Mohammed ben Salmane ont rappelé les mesures qui s'imposent pour le retour de la paix civile et le redressement du pays. Un mécanisme conjoint d'aide humanitaire, transparent, a été accepté par l'Arabie saoudite. La conférence internationale de soutien à la population du Liban, organisée au mois d'août, a pour objet un soutien humanitaire rapide ; nous engageons 100 millions d'euros dans ce cadre, pour une mobilisation totale de 325 millions d'euros.

Pour sortir de la crise, le pays a besoin d'autorités responsables : c'est la mission du gouvernement Mikati, installé depuis trois mois. La démission du ministre de l'information Georges Cordahi est une étape positive. La réunion du conseil des ministres en format complet doit désormais reprendre, car la situation l'exige. Le déblocage commence, mais ce n'est qu'un début. Les autorités libanaises doivent faire en sorte que l'enquête sur l'explosion du port puisse aboutir en toute indépendance, et que des élections démocratiques et transparentes soient organisées au printemps 2022. Avec nos partenaires européens, nous resterons vigilants.

Je conclus sur les droits humains. Aux envolées déclaratoires nous préférons un dialogue franc, exigeant et concret. La question est systématiquement abordée lors des entretiens de haut niveau avec nos partenaires du Moyen-Orient, par exemple la semaine dernière en Arabie saoudite. Au-delà du respect des valeurs, nous formulons, pour des cas particuliers, des exigences concrètes, précises et vérifiables. Il en va ainsi pour les défenseuses des droits saoudiennes, dont trois d'entre elles ont été libérées, à savoir Loujain al-Hathloul, Samar Badawi et Nassima al-Sada. Nous poursuivons nos efforts pour le respect du droit des femmes et de la liberté d'expression et d'opinion.

Au Qatar, nous avons engagé un dialogue sur le respect du droit des travailleurs étrangers, en particulier dans le cadre de la coupe du monde 2022. La kafala, système de tutelle légale, a ainsi été supprimée, décision inédite dans le Golfe. Nous encourageons un dialogue entre l'organisation internationale du travail (OIT) et les autorités du pays, en vue de l'établissement d'un cadre de coopération complet.

Notre partenariat stratégique avec l'Égypte n'est en rien un blanc-seing en matière de droits de l'homme. Nous abordons systématiquement la question avec le pays. Lors de tous mes déplacements, je rencontre les organisations non gouvernementales (ONG), certes discrètement, pour leur éviter des représailles, mais je le fais ensuite savoir publiquement. En

janvier 2019, au Caire et lors de la visite du président Abdel Fattah al-Sissi à Paris, le Président de la République a évoqué le sujet. Chaque fois, nous abordons aussi des cas individuels, comme celui de Ramy Shaath, en Égypte. Nous agissons très fermement et nous demandons des libérations de manière systématique. Nous connaissons la situation difficile de l'Égypte, confrontée au terrorisme, mais nous sommes aussi exigeants en matière de droits de l'homme, car la vitalité de la société civile est le meilleur rempart contre la radicalisation et le terrorisme. Tel est le message que nous répétons aux autorités. Par ailleurs, nous nous sommes associées à la déclaration sur l'Égypte du 12 avril dernier, prononcée au Conseil des droits de l'homme des Nations unies au nom d'une trentaine de pays.

M. Gilbert Roger. – Je vous remercie d'avoir évoqué le cas de Ramy Shaath. Je vais prendre contact avec votre cabinet, car l'on m'a transmis un message oral à votre intention, hier, sur le sujet. Le cas de Salah Hamouri doit aussi être évoqué. Le conflit israélo-palestinien me semble être sorti des radars de la France. Le Président de la République ne l'évoque même plus. Que pouvez-vous nous en dire ?

M. Joël Guerriau. – Vous mettez l'accent sur des partenariats forts avec l'Arabie saoudite, le Qatar ou les Émirats arabes unis. La vente de 80 Rafale et 12 hélicoptères a créé une tension avec l'Iran, qui nous accuse de créer de l'instabilité. L'Iran va-t-il ainsi être encouragé à continuer sur la voie du nucléaire ?

Vous dites que la France aurait consolidé sa relation avec l'Irak. Or, arrivent aux portes de l'Europe des migrants irakiens originaires du Kurdistan irakien, qui représente une sorte d'eldorado de la paix et le poumon économique du pays. Comment expliquer ce paradoxe et cette déstabilisation ?

M. Pierre Laurent. – Monsieur le ministre, j'espère que nous pourrions vous auditionner très bientôt sur la situation au Sahel et le blocage du convoi militaire au Burkina Faso et au Niger, qui semble avoir causé la mort de plusieurs personnes : nous avons besoin d'explications.

Je vous trouve peu convaincant sur l'Égypte et les révélations de *Disclose*. Vous parlez d'une enquête en cours : je vois déjà le même scénario se dessiner que celui de la vente d'armes à l'Arabie saoudite dans le conflit au Yémen. Les explications traînent en longueur, et posent la question du contrôle de nos exportations. Quant aux Émirats arabes unis, personne ne s'interroge sur le nombre de Rafale vendus : 80, c'est colossal ! À quoi serviront-ils ? Quelle est leur destination ?

De plus, à l'heure où nous nous interrogeons sur les droits de l'homme, la personnalité du président d'Interpol, le général Ahmed Naser Al-Raisi, pose problème. La France avait soutenu sa candidature. A-t-il participé aux discussions ?

Je m'étonne aussi que la Palestine n'ait pas été évoquée dans votre propos liminaire. La France devrait reprendre le flambeau des discussions multilatérales. Notre groupe a déposé une proposition de résolution à ce sujet.

M. Jacques Le Nay. – Le Qatar est un intermédiaire important entre la France et les talibans. La France a organisé une opération d'évacuation de 250 Afghanes et Afghans le 3 décembre, notamment de journalistes et d'anciens personnels locaux de nos armées. Reste-t-il beaucoup de personnes menacées ?

Les ventes d'armes aux Émirats arabes unis ont été critiquées par l'Iran. Comment articuler la politique française entre le Golfe et Téhéran, alors que la France reste l'un des interlocuteurs de l'Iran dans le cadre des négociations sur le nucléaire ?

Avez-vous des informations sur la création d'une branche du Hamas au sud du Liban ?

Mme Gisèle Jourda. – Quel est l'état de nos relations avec la Jordanie, qui est un élément stratégique de la stabilité de la région ?

Ma seconde question porte sur l'état d'esprit des négociations sur le nucléaire iranien, à la suite du retrait des États-Unis. Aboutir à un premier accord a demandé du temps ; il a fallu faire preuve d'un esprit constructif. Que reste-t-il aujourd'hui de l'ancien climat de confiance, construit entre autres par M. Laurent Fabius ? Je ne vois que défiance. La confiance est essentielle : nous sommes autrefois partis en guerre, au nom de la lutte contre des armes de destruction massive qui n'existaient pas.

M. Guillaume Gontard. – Je m'associe aux interrogations quant au silence sur la Palestine. Concernant les révélations de *Disclose* sur l'opération Sirli, des éléments semblaient connus dès 2016. Où sont les failles dans les procédures de contrôle ?

La vente d'armes aux Émirats arabes unis et à l'Égypte va à l'encontre de toutes les réglementations en vigueur et de la position commune de l'Union européenne, ce qui affecte notre crédibilité à la veille de la présidence française de l'Union européenne (PFUE), alors que notre pays défend la construction d'une vraie défense européenne. N'est-ce pas problématique ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Concernant les éléments rendus publics par *Disclose*, votre interrogation est aussi la mienne. J'ai déjà évoqué comment nous avons travaillé en matière de renseignement, au moment où nous étions les victimes, comme l'Égypte, de Daesh, qui s'installait alors en Libye. Nous avons soutenu toutes les initiatives pour contrer le terrorisme, dont celles de l'armée nationale libyenne et celles de l'Égypte, pour préserver notre sécurité. Rappelez-vous le contexte ! Les villes de la côte ont ainsi pu être reprises, mais des menaces perdurent dans le Sud libyen. Il est de ma responsabilité d'y faire face.

Nos règles de partenariat sont très strictes, pour encadrer l'usage des données échangées et éviter tout détournement. Notre partenaire égyptien le sait. Les données ne peuvent servir à guider des frappes. C'est pourquoi la ministre des armées a demandé une enquête.

En revanche, nous avons un point de désaccord. Il est inexact que la vente des Rafale aille à l'encontre des réglementations en matière de vente d'armes, et notre capacité de production autonome est un premier pas vers une défense européenne.

Monsieur Roger, je suis très préoccupé par la situation de Salah Hamouri. Nous disons régulièrement aux autorités israéliennes notre détermination à ce qu'il puisse vivre normalement à Jérusalem. Il a purgé sa peine, sa famille doit pouvoir lui rendre visite. Je me suis exprimé à ce sujet publiquement, plusieurs fois, devant le Parlement.

La question du Proche-Orient n'est pas sortie des radars. La France a souhaité engager des discussions pour enclencher une stratégie du pas-à-pas, et rétablir la confiance

entre les interlocuteurs. Deux difficultés se posent : l'instabilité gouvernementale en Israël, qui a duré deux ans, et la question de la mise en œuvre d'un processus électoral en Palestine. Ce sont deux vrais handicaps. Avec mes homologues jordanien, égyptien et allemand, nous avons engagé des négociations. Le processus de discussion avec les ministres israélien et palestinien est en cours, il n'a pas encore abouti. C'est la seule logique possible, pour trouver une solution politique à deux États – notre position est constante – et engager un processus de paix.

La flotte aérienne émiratie, monsieur Guerriau, compte 200 avions, c'est dans cet ensemble qu'il faut placer les Rafale pour en mesurer la place. Avec l'Iran, le principal reste d'avancer sur les négociations de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien. Je crois qu'il ne faut pas donner plus de poids qu'elles n'en ont aux déclarations des Iraniens, elles font partie de l'agitation politique iranienne à l'égard des Émirats arabes unis. Pourquoi les Émirats achètent-ils des avions de combat, sinon pour assurer leur sécurité ? Du reste, nous sommes présents militairement aux Émirats, avec une base navale, une base aérienne et une base terrestre. Si les Émiratis nous demandent cette présence, c'est parce qu'ils se préoccupent de leur sécurité – d'autant plus, ces derniers temps, eu égard au doute à l'égard de la protection américaine. Ce doute se traduit par la volonté de renforcer le partenariat stratégique avec la France. Cependant, il faut aussi savoir qu'entre Émiratis et Iraniens on se parle, régulièrement et souvent – je crois donc qu'il ne faut pas se limiter aux déclarations publiques des Iraniens.

En Irak, nous sommes dans une phase transitoire. Les élections législatives ont eu lieu, c'est une bonne nouvelle, elles se sont bien passées, même s'il a fallu deux mois pour en connaître les résultats, car les décomptes ont été longs. Le nouveau gouvernement n'est pas encore constitué, la part des milieux liés à l'Iran s'est affaiblie par rapport au chiisme politique irakien ; une fois le gouvernement constitué, nous reprendrons les discussions dans le format dit de Bagdad, c'est-à-dire, sous coprésidence irako-française, avec les pays du Golfe, l'Iran, la Turquie et l'Égypte. Cette instance a été créée à l'initiative de la diplomatie française, c'est devenu un périmètre d'échange essentiel. Nous avançons, j'ai convoqué une réunion à New York au niveau ministériel pour vérifier que chaque participant était disposé à continuer ; j'en ai eu confirmation et je le vois comme une bonne nouvelle. J'espère que nous allons continuer les discussions dans ce format, même si je n'ignore pas les tensions liées en particulier à la présence de Daesh sur le territoire irakien.

Sur les migrants, nous avons constaté que le président biélorusse avait incité des Irakiens à se rendre en Europe. Nous avons enrayé cette organisation, j'ai pris les contacts nécessaires en particulier avec les autorités kurdes – je me suis entretenu deux fois sur ce sujet avec le président Barzani –, nous en sommes à organiser les retours vers l'Irak et je suis en mesure de vous donner les assurances que ces retours s'effectueront bien.

Il n'y a pas de lien direct, à l'évidence, entre le contrat émirati sur les Rafale et la nomination du candidat émirati à la présidence d'Interpol : le contrat est négocié depuis une dizaine d'années, donc bien avant toute recherche d'un candidat pour Interpol. D'ailleurs, l'élection à la présidence d'Interpol s'effectue à bulletin secret.

Enfin, je peux vous parler plus avant de la situation au Sahel. Hier, à Dakar, j'ai rencontré les ministres des affaires étrangères de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao) ; nous avons parlé de tous les sujets y compris de la situation au Mali.

M. Christian Cambon, président. – Nous consacrerons une séance à ce sujet.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Sur le Yémen, je rappelle qu’au départ, il y avait un régime légitime, celui du président Abdrabbo Mansour Hadi, et qu’il a été renversé par les Houthis soutenus par l’Iran. Le président Hadi s’est réfugié en Arabie saoudite et a demandé de l’aide militaire, une coalition s’est formée et c’est alors que s’est engagée cette sale guerre. Nous disons à tout le monde qu’il n’y aura pas de solution militaire et qu’il faut négocier. Je constate que la demande d’un accord politique a changé de camp, je souhaite que le représentant du Secrétaire général de l’ONU aboutisse dans sa mission, car il faut discuter. On ne le dit pas assez souvent, mais il y a aussi de nombreuses frappes houthies sur le sol saoudien.

Je n’ai pas d’information particulière sur les menées du Hamas au Sud-Liban, M. Le Nay, nous avons observé une ouverture possible du Liban vers une action politique plus engagée. J’espère que cela aboutira, et qu’après les élections le Liban retrouvera un chemin d’apaisement et de croissance.

Sur la partie afghane, nous avons, en travaillant avec le Qatar, permis le retour de 99 Français qui n’avaient pas été rapatriés avant la prise de Kaboul et de plusieurs centaines d’Afghans, en particulier lors d’une opération intervenue le 2 décembre. Au total, depuis la fin septembre, nous avons fait sortir d’Afghanistan 405 Afghans menacés, en plus des 3 000 personnes que nous étions parvenus à évacuer lors de la chute de Kaboul ; nous continuons en ce sens. C’est très difficile, les Qataris nous aident dans la logistique, mais les procédures sont longues.

La situation en Afghanistan est très préoccupante sur le plan sanitaire, c’est pourquoi nous avons mobilisé 100 millions d’euros pour les ONG dépendant de l’ONU. Nous avons aussi mené une opération humanitaire conjointe avec le Qatar pour apporter une aide concrète aux populations, nous voulons poursuivre notre soutien, à condition que l’aide aille bien à ceux qui en ont besoin. Pour le reste, nous n’avons pas de discussion avec les talibans, car nous avons conditionné toute discussion à l’établissement d’un gouvernement élargi et au respect des droits fondamentaux, en particulier le droit de sortie du territoire et la liberté de circulation, qui sont loin d’être établis.

Sur l’Iran, madame Jourda, nous voulons revenir à l’accord tel qu’il existe. Depuis que les États-Unis s’en sont retirés en 2018 et qu’ils ont imposé des sanctions contre l’Iran, celui-ci a rompu ses engagements en matière nucléaire. Dès lors que les Américains ont dit qu’ils revenaient dans l’accord, un processus s’est mis en place, mais il y a eu aussi les élections iraniennes, et ce qui en ressort n’est guère encourageant, tant les Iraniens donnent l’impression de gagner du temps tout en se rapprochant de la capacité de faire des armes nucléaires. La semaine dernière, avec nos partenaires britanniques et allemands, nous avons décidé d’interrompre les négociations tant qu’aucun progrès n’était possible ; les discussions devraient reprendre jeudi prochain, la situation est très préoccupante, effectivement. Les États du Golfe y sont aussi attentifs, chacun voit que l’Iran met beaucoup de difficulté aux contrôles de ses installations par l’Agence internationale de l’énergie atomique (AIEA).

Avec la Jordanie, nous entretenons des relations de grande qualité, singulièrement sur la question du Proche-Orient. La Jordanie est aux premières loges et doit faire face à l’afflux de réfugiés syriens – sa tâche est difficile et nous y sommes très attentifs.

M. Christian Cambon, président. – Merci, monsieur le ministre, nous nous reverrons prochainement pour évoquer la bande sahélo-saharienne : nos questions porteront

sur la situation locale, mais aussi sur l'application de la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – J'ai présidé hier à Dakar la première réunion du comité local de développement – c'est une application de cette loi.

M. Christian Cambon, président. – Je me dois aussi de vous faire part de la grande émotion que suscite la réforme de l'administration du Quai d'Orsay, en application de la constitution du corps des administrateurs d'État. Je remercie vos équipes de m'avoir éclairé, le sujet nous intéresse, car, de toutes parts, nous recevons des signes d'inquiétude. Je veux cerner le sens de la réforme et obtenir des garanties. Dans d'autres pays européens, par exemple, le Parlement est consulté pour le choix de grands diplomates. Nous ne voulons pas que notre appareil diplomatique soit déstabilisé, alors qu'il nous démontre toujours avec constance sa grande qualité et sa grande compétence.

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

La réunion est close à 19 h 10.

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de M. Philippe Paul, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne – Examen du rapport et établissement du texte de la commission

M. Philippe Paul, président. – Nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale conclu entre la France et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, sur le rapport de notre collègue Philippe Folliot.

M. Philippe Folliot, rapporteur. – L'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE) s'est substitué, à compter du 1er janvier 2022, à l'Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, par une action commune du Conseil de l'Union européenne.

L'IESUE est, depuis cette date, une agence de l'Union européenne, dont l'objectif est de contribuer au développement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (PESC), y compris de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Elle a pour principale mission de fournir des analyses et d'organiser des débats afin de contribuer à la formulation de la politique de l'Union. Sa vingtaine de publications annuelles recouvre les « Cahiers de Chaillot », revue bimestrielle portant sur des sujets divers en matière de sécurité et de défense, un rapport annuel sur la sécurité européenne, ainsi que des ouvrages, rapports et articles thématiques.

L'institut organise par ailleurs des séminaires, colloques et conférences, à Paris ou à Bruxelles, qui réunissent des fonctionnaires européens, des experts internationaux, des responsables politiques, ainsi que des représentants de la société civile et des médias du monde entier. Dans ce contexte, l'institut dit jouer le rôle d'interface entre les experts et les responsables européens, permettant de définir des approches communes.

Le programme de travail de l'IESUE est défini par son conseil d'administration, présidé par le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, M. Josep Borrell. En outre, l'institut travaille étroitement avec la présidence tournante du Conseil de l'Union ; à ce titre, il sera un appui pour la présidence française (PFUE) dans la mise en avant de ses priorités et objectifs en matière de sécurité et de défense.

L'institut possède un bureau de liaison à Bruxelles, mais son siège est situé à Paris, dans le XV^e arrondissement. Il emploie vingt-huit agents, dont vingt sont installés à Paris. Son budget pour l'année 2021 est de 5,2 millions d'euros, auquel la France a contribué à hauteur de 930 000 euros environ.

J'en viens à présent aux dispositions de l'accord soumis à notre examen.

Les agents de l'institut sont actuellement doublement affiliés : d'une part, au régime autonome de protection sociale de l'IESUE pour le risque vieillesse – c'est-à-dire les pensions de retraite – et les prestations familiales, et d'autre part, au régime français de sécurité sociale pour les autres risques – à savoir maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail et maladies professionnelles.

Le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 18 juillet 2016, une décision instaurant un nouveau règlement relatif au personnel de l'institut. Ce règlement prévoit notamment la mise en place, pour les agents contractuels, d'un droit d'option en matière de sécurité sociale leur permettant de choisir entre le dispositif en vigueur, et l'affiliation au régime autonome de l'IESUE qui sera alors étendu à l'ensemble des risques. L'exercice de ce droit d'option est bien entendu subordonné à l'adoption du présent projet de loi.

Ce texte appelle toutefois plusieurs réserves.

Tout d'abord, la portée de cet accord est très limitée puisqu'il ne concernerait aujourd'hui, d'après les estimations de l'institut, qu'une quinzaine d'agents – ce nombre pourrait néanmoins croître en raison de la rotation assez rapide des effectifs de l'agence. Par conséquent, ces personnes et leurs ayants-droit quitteraient notre système de protection sociale et ne lui verseraient plus leurs cotisations. Le manque à gagner pour notre régime de sécurité sociale est certes modeste – quelques dizaines de milliers d'euros par an tout au plus –, mais il s'agit là d'une question de principe : la couverture offerte par le régime français de sécurité sociale est de très bonne qualité ; il est donc dommage de voir des affiliés quitter ce régime pour le secteur privé.

Par ailleurs, je n'ai, à titre personnel, jamais entendu parler de cet institut, ni de ses travaux – nombre d'entre vous m'ont dit être dans le même cas. Notre pays verse pourtant, chaque année, une somme conséquente au titre de sa contribution au budget de l'IESUE – à savoir près d'un million d'euros par an. Au-delà de l'intérêt d'accueillir cette agence sur notre territoire, je m'interroge sur la portée réelle de ses travaux, et surtout, sur ses publications qui, soit dit en passant, sont uniquement en anglais ! Oui, vous avez bien entendu, une agence

européenne basée en France publie uniquement en anglais ! Pourtant, depuis le Brexit, l'anglais n'est la langue officielle que de deux États membres : l'Irlande et Malte, soit 5,5 millions d'habitants sur les 447 millions que compte l'Union européenne. Par conséquent, je regrette profondément que l'anglais demeure l'unique langue de travail et de publication de cette agence européenne. En tant que membre de l'assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN), et président d'une commission, je me bats d'ailleurs pour que le français, langue officielle de cette organisation internationale, soit utilisé en son sein au même titre que l'anglais.

À la lumière de ces observations, je ne préconise pas l'adoption de ce projet de loi. Ce texte sera très probablement adopté *in fine*, dans la mesure où les députés, qui l'ont déjà adopté en première lecture le 29 septembre dernier, auront le dernier mot. Néanmoins, il me semble utile et important que le Sénat marque sa différence en refusant de voter en faveur de cet accord car, au-delà d'une certaine défiance institutionnalisée pour notre régime de protection sociale, il est conclu avec une agence « méconnue », qui publie des travaux uniquement en anglais. Dès lors, comment peut-elle, par exemple, éclairer les travaux de notre commission ?

L'examen de ce projet de loi en séance publique est prévu le jeudi 16 décembre, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

M. Cédric Perrin. – Je comprends le point de vue du rapporteur sur l'usage de l'anglais – à l'AP-OTAN, nous avons interpellé ensemble certains de nos ambassadeurs qui ne s'exprimaient pas en français. Cependant, l'objet du texte qui nous est soumis est d'une toute autre nature : il s'agit d'un accord de sécurité sociale qui ne concerne qu'une quinzaine de personnes, affiliés auprès de deux régimes de protection sociale. Je suis, à titre personnel, sensible à cette question puisque des travailleurs transfrontaliers de mon département y sont également confrontés.

Mon groupe votera donc en faveur de ce projet de loi qui aura peu d'incidences sur les comptes de notre régime de sécurité sociale.

M. Joël Guerriau. – Je retiens de la présentation du rapporteur que la valeur ajoutée de cette agence est faible au regard de la contribution annuelle versée par la France, et que ses travaux sont publiés exclusivement en anglais.

Je suivrai donc son avis, en votant contre ce projet de loi.

M. André Gattolin. – Mon groupe votera en faveur de ce texte.

Je partage les propos tenus par Cédric Perrin sur la francophonie. La semaine dernière, la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, a annoncé un important plan d'investissement baptisé « Global gateway » ; les documents publiés à cet égard sont uniquement en anglais. Le combat pour l'usage du français est donc continu, mais il ne doit pas se faire au détriment des agents concernés cet accord.

M. Gilbert Roger. – Notre groupe regrette également l'usage exclusif de l'anglais. Toutefois, nous voterons pour l'adoption de ce projet de loi car il sera bénéfique aux salariés de l'agence.

M. Philippe Folliot, rapporteur. – J’ai hésité entre possibilités : émettre un avis favorable avec des réserves, ou émettre un avis défavorable. Ce dernier nous a permis d’avoir ce débat qui, je l’espère, suscitera une prise de conscience au sein de l’IESUE à la lumière des remarques formulées par le Sénat.

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

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur les services aériens – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Paul, président. – Nous examinons à présent le projet de loi n°58 (2021-2022) autorisant l’approbation de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur les services aériens, sur le rapport de notre collègue Bernard Fournier.

M. Bernard Fournier, rapporteur. – Ce texte nous amène à évoquer le contexte au milieu du siècle dernier. La seconde Guerre mondiale constitue un puissant catalyseur du développement technique des aéronefs, mais la mise en place du secteur de l’aviation civile se heurte à beaucoup d’obstacles tant politiques que techniques.

Après avoir organisé diverses consultations avec leurs principaux alliés, les États-Unis invitent 55 États à participer à une conférence internationale sur l’aviation civile à Chicago en 1944.

C’est ainsi que la Convention relative à l’aviation civile internationale du 7 décembre 1944 (dite « Convention de Chicago ») a été adoptée et que l’Organisation de l’aviation civile internationale, agence spécialisée de l’ONU, a été créée, en vue de coordonner et de réguler le réseau naissant de transport aérien mondial.

La Convention a été révisée 9 fois et comprend aujourd’hui 193 États parties.

L’article 1^{er} de la cette convention souligne que chaque État dispose d’une souveraineté complète et exclusive sur l’espace aérien situé au-dessus de son territoire. L’article 6 indique qu’aucun service international régulier ne peut être effectué au-dessus ou à l’intérieur d’un État sans autorisation.

Afin de permettre l’exploitation de services aériens internationaux réguliers, les États doivent négocier bilatéralement des accords aériens qui viennent préciser les droits de trafic octroyés aux entreprises de transport aérien désignées par chaque partie contractante, ainsi que le droit de survol du territoire de l’autre partie sans atterrir et le droit d’effectuer des escales à des fins non commerciales.

Cette convention, qui a été complétée par d’autres accords, constitue le socle du droit international en la matière. Un droit communautaire s’est aussi développé, au début des années 2000, principalement relatif au respect de la libre concurrence entre opérateurs européens.

En ce qui concerne l'accord dont notre commission est saisie, il présente, sur le plan juridique, tous les standards requis, en matière de sécurité, de sûreté et de concurrence loyale.

C'est à la demande répétée des autorités tadjikes que les négociations se sont tenues à Douchanbé le 25 juin 2019, sans soulever de difficultés particulières.

Le Tadjikistan est un pays montagneux d'Asie centrale, riverain notamment de l'Afghanistan, sans accès à la mer, comptant 9 millions d'habitants. C'est aussi le pays le plus pauvre de la Communauté des États indépendants.

Il est dirigé par le président Emomali Rahmon, au pouvoir depuis 1994, très mobilisé contre l'Islam radical.

Son pays étant largement dépendant de la Russie et de la Chine, tant d'un point de vue économique que sécuritaire, le Président Rahmon a manifesté le souhait de l'ouvrir davantage vers l'Occident.

Dans la poursuite de cet objectif, il a privilégié les relations avec la France, en y effectuant deux visites officielles en novembre 2019, puis, en octobre 2021, complétées par l'adoption de feuilles de route pour le développement de la coopération entre le Tadjikistan et la France.

Le Président Rahmon souhaite développer le tourisme de montagne, ce qui pourrait, à terme, rendre plus attractif le projet d'établissement d'une ligne directe entre Paris et Douchanbé.

En outre, les constructeurs aéronautiques (Airbus, ATR), les entreprises Total Eren et Auchan/Schiever sont déjà présents dans le pays et pourraient contribuer à renforcer nos liens économiques dans les prochaines années.

Dans ce contexte, je recommande l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier.

L'examen en séance publique au Sénat est prévu le mercredi 15 décembre 2021, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

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

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Désignation de rapporteurs

M. Christian Cambon, président. – Nous devons procéder à la désignation de plusieurs rapporteurs.

S'agissant du contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui sera examiné devant la commission mercredi prochain, je

vous propose de désigner les rapporteurs pour avis du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », à savoir nos collègues Ronan LE GLEUT et André VALLINI.

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

Nous devons ensuite désigner des rapporteurs sur deux conventions qui devaient être examinées en commission le 19 janvier prochain. J'observe que le Gouvernement n'a finalement pas inscrit à l'ordre du jour du Sénat du 26 janvier la convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains, pour laquelle plusieurs groupes avaient fait part de leur intérêt.

Je vous propose donc de reporter les nominations sur ces deux conventions à notre réunion de la semaine prochaine.

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

Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de « Frontex », agence européenne de garde-frontières et de gardes-côtes (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Nicolas de Lacoste, envoyé spécial pour la Biélorussie (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12h45.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 8 décembre 2021**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Hommage à Catherine Fournier

Mme Catherine Deroche, présidente. – J'ai une pensée particulière pour notre collègue Catherine Fournier, qui a été durant trois ans membre de notre commission, et qui est décédée hier. Elle luttait contre une terrible maladie. C'était une femme formidable, et je partage la peine de nos collègues du groupe UC.

Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et observent une minute de silence.

Audition, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, de Mme Valérie Delahaye-Guillocheau, candidate aux fonctions de présidente de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, Mme Valérie Delahaye-Guillocheau, candidate aux fonctions de présidente de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo en vue de sa retransmission en direct sur le site du Sénat. Elle sera consultable en vidéo à la demande.

Cet établissement public administratif a été créé il y a près de dix ans, en application de la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. L'Agence, placée sous la tutelle du ministre de la santé, est chargée de procéder à l'évaluation des bénéfices et des risques des produits à finalité sanitaire sur le plan tant national qu'europpéen. Ses compétences s'étendent à tous les produits de santé : médicaments, matières premières à usage pharmaceutique, vaccins, produits biologiques, dispositifs médicaux et dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*. L'agence évalue et surveille les bénéfices et les risques de ces produits dont elle assure également la surveillance tout au long de leur cycle de vie.

C'est une agence que notre commission connaît bien et dont elle entend régulièrement les responsables. Nous avons ainsi auditionné la semaine dernière sa directrice générale, Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, sur la pharmacovigilance en matière de vaccins contre la covid-19 et sur les perspectives de traitement.

Notre commission a aussi demandé une enquête à la Cour des comptes sur l'adéquation des moyens de l'Agence à cette mission et, fait assez rare pour être noté, la Cour a préconisé le renforcement de ses moyens pour faire face à des missions nombreuses et essentielles pour l'accès de nos concitoyens à des produits sûrs et efficaces.

Mme Valérie Delahaye-Guillocheau, candidate aux fonctions de présidente de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. – C'est pour moi un grand honneur de me présenter devant votre commission dans le cadre de la procédure de nomination pour la présidence du conseil d'administration de l'ANSM. Le rôle des assemblées parlementaires dans cette procédure traduit l'enjeu de transparence vis-à-vis des citoyens et de leur représentation.

Depuis près de trente-cinq ans, je me suis engagée au service des politiques sociales et des ministères sociaux, et ai gravi les échelons au sein de ces ministères. Depuis mon arrivée en 1987 au ministère de la santé, ma première partie de carrière a été très axée sur l'offre de soins au sein de ce qui est devenu la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

Dans les années 1990 et 2000, entrecoupées par ma mobilité à la Cour des comptes, j'ai tout particulièrement suivi les dépenses hospitalières, le déploiement de la dotation globale à la fin des années 1980 dans les établissements publics de santé, puis les grandes réformes du milieu des années 1990 avec les ordonnances de 1996, la création de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), le transfert des compétences tarifaires des cliniques à l'État et la création des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), ancêtre des agences régionales de santé (ARS).

Intégrée au sein de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 2001, j'y suis restée pendant près de dix ans, période durant laquelle j'ai pu participer à de nombreuses missions de contrôle ou d'audit conjointement, parfois, avec d'autres inspections générales. Puis j'ai été nommée chef de service à la direction générale du travail en 2010, ce qui m'a conduite à étendre mon champ de compétences dans la sphère travail et emploi dans une période majeure pour la politique du travail, avec, notamment, la réforme de la représentativité syndicale et patronale.

À la suite de ces quatre années, j'ai été nommée directrice des finances, des achats et des services au sein du secrétariat général des ministères sociaux durant près de sept ans. Outre des fonctions budgétaires et financières, j'ai été responsable des programmes de soutien des ministères sociaux et de la gestion de la masse salariale. J'avais aussi à traiter l'ensemble des missions de la loi de finances dans le champ des ministères sociaux. Sous l'égide du secrétaire général, j'ai pu participer à des chantiers importants sur la réforme territoriale de l'État et leur impact sur les services déconcentrés des ministères sociaux : la fusion des grandes régions en 2016, la partition Jeunesse et Sport et la création des nouvelles directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) en 2021 par transformation des anciennes directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). En mai dernier, j'ai été nommée conseillère d'État en service extraordinaire et affectée au sein de la section sociale.

Toutes ces fonctions m'ont permis d'acquérir une très bonne connaissance de l'ensemble des acteurs et du système de santé au sens large, qu'ils soient nationaux ou territoriaux. J'ai également acquis des compétences managériales et développé une expertise dans les finances publiques, avec une vision d'ensemble des programmes budgétaires des ministères sociaux. À travers mes différents postes, j'ai toujours été amenée à savoir dialoguer, écouter, et travailler avec des experts scientifiques et techniques, médecins, pharmaciens, professeurs d'université, directeurs d'hôpital, ingénieurs sanitaires... Je suis très attachée à la pluridisciplinarité, fondamentale dans cet univers. J'ai effectué de nombreuses missions de l'IGAS avec d'autres inspections, comme l'inspection générale des finances

(IGF) ou l'inspection générale de l'administration (IGA), missions souvent pluridisciplinaires avec des médecins ou des pharmaciens.

Concernant ma connaissance de l'ANSM, j'ai participé en 2002 à la mission de contrôle conjointe IGAS-IGF sur l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps). Depuis, l'Agence s'est profondément transformée et a acquis une maturité qu'elle n'avait pas à cette époque. Certains diagnostics ont été largement corrigés et des réformes majeures sont intervenues depuis cette période, notamment avec la loi du 29 décembre 2011 qui a fortement transformé cette agence. Dans mes fonctions de directrice des finances au secrétariat général des ministères sociaux, et jusqu'au basculement du financement de l'ANSM sur des crédits de l'assurance maladie en 2020, j'ai eu une vision globale du programme budgétaire de la direction générale de la santé (DGS), qui portait la subvention à l'ANSM. J'ai également eu à connaître des sujets immobiliers des agences sanitaires, et notamment de l'ANSM.

Si ma nomination est confirmée, mes premiers mois seront dédiés à une prise de connaissance approfondie de l'agence et de ses équipes autour de sa directrice générale, ainsi qu'à des échanges avec chacun des membres du conseil d'administration – en cours de renouvellement –, avec le président du conseil scientifique et les représentants des professionnels de santé et des usagers, mais aussi avec les acteurs de l'écosystème des produits de santé, notamment la Haute Autorité de santé (HAS) et la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), avec lesquels l'agence est en forte interaction.

J'évoquerai les principaux enjeux qui s'imposent à l'agence pour les prochaines années. Certains figurent dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-2023, signé avant la crise sanitaire, mais dont les quatre axes restent toujours valides. Le COP s'inscrit dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de santé 2018-2022 et répond à l'un des engagements prioritaires du Gouvernement, à savoir favoriser la qualité et replacer le patient au cœur du soin.

Selon la loi de décembre 2011, l'Agence est garante de la sécurité sanitaire des patients exposés aux produits de santé, avec des pouvoirs de police sanitaire propres. Elle doit conduire cette mission en ayant également le souci de permettre l'accès à l'innovation en santé, pour que les professionnels de santé et les patients bénéficient de la meilleure prise en charge thérapeutique possible. De nombreuses missions de l'ANSM sont fortement encadrées par des règles européennes, que ce soit pour les médicaments, les dispositifs médicaux ou les essais cliniques.

Le premier enjeu est évidemment la gestion de la crise covid. L'ANSM a été très mobilisée au cours des vingt derniers mois et reste fortement engagée sur certains aspects de la gestion de la crise, au titre du déploiement de la vaccination, mais aussi des traitements médicaux, des tests de diagnostic et de la couverture des besoins sanitaires tant en médicaments qu'en dispositifs médicaux ou dispositifs de diagnostic *in vitro*. L'Agence doit être au rendez-vous dans la gestion de cette pandémie exceptionnelle, en lien étroit avec les autorités européennes. C'est une performance majeure. La cinquième vague et le nouveau variant doivent conduire l'ANSM à rester très mobilisée et surtout très réactive, comme elle a su l'être depuis deux ans dans ses champs de compétence. La poursuite de la vaccination, avec les dernières recommandations du Gouvernement sur la dose de rappel et la perspective du déploiement de la vaccination chez les enfants, vont continuer de mobiliser l'agence aux différentes phases de la vie des vaccins : autorisation de lots, surveillance des nouveaux traitements médicamenteux avec les anticorps monoclonaux, autorisation et suivi des

demandes d'accès précoce et d'essais cliniques, le cas échéant disponibilité des traitements après autorisation et, bien sûr, surveillance de la vaccination en ville et couverture des besoins sanitaires. Il faut aussi informer et diffuser régulièrement.

Deuxième enjeu, l'ANSM doit s'ouvrir vers les parties prenantes et accroître la transparence sur son action, dans le prolongement des crises passées. La relation entre l'Agence, les représentants des usagers et les professionnels de santé et plus largement les parties prenantes, ainsi que la transparence de ses travaux, sont un des axes stratégiques de son COP. L'Agence a impulsé plusieurs démarches allant dans le bon sens : audition publique, association des usagers au comité scientifique permanent ou temporaire, communication accrue et plus grande visibilité – comme en atteste son nouveau site internet –, développement de l'*open data*. Il faudra évidemment continuer cet effort et l'amplifier dans le temps. C'est un axe majeur de sa crédibilité et plus largement de la confiance des citoyens dans le système de gestion des produits de santé.

Troisième enjeu, la place de l'ANSM dans les procédures centralisées au sein de l'Union européenne, sous l'égide de l'Agence européenne du médicament, est capitale : pendant longtemps, il lui a été reproché une place insuffisamment forte dans le concert des agences du médicament des États membres. Cette situation a été largement corrigée au cours des dernières années et dans le cadre de la crise covid. L'ANSM a été co-rapporteuse du vaccin Comirnaty de Pfizer et BioNTech. Cette stratégie de présence forte doit naturellement être poursuivie et amplifiée dans les prochaines années, notamment dans ses domaines d'excellence – oncologie, hématologie et immunologie –, que ce soit au stade des essais cliniques ou au niveau de l'autorisation de mise sur le marché (AMM).

Quatrième enjeu, l'innovation et la capacité de l'ANSM à être présente dans ce mouvement. L'innovation en santé est un enjeu majeur pour notre pays, comme cela a été rappelé par le Président de la République dans le cadre du plan Innovation santé 2030, lancé en juin dernier avec 7 milliards d'euros dédiés à cette stratégie. L'accès à l'innovation est déterminant en termes de santé publique pour les patients. L'Agence est attendue sur plusieurs domaines. La France doit devenir leader en matière d'essais cliniques au niveau européen. Elle occupe une place déjà reconnue pour certaines familles d'essais cliniques dans les spécialités que je viens de citer. L'accès aux médicaments le plus rapidement possible pour les patients, sans négliger la sécurité, est aussi un enjeu fort des dispositions déjà prises dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2021, complétées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022. Il va de pair aussi avec la réforme des autorisations et recommandations temporaires d'utilisation (ATU-RTU), et les nouveaux dispositifs d'accès précoce et d'accès compassionnel.

Cinquième enjeu, les ruptures de stock de médicaments à intérêt thérapeutique majeur (MITM) et la souveraineté ont pris une acuité majeure au cours des dernières années, amplifiée par la crise de la covid. Ce sujet relève aussi de la politique industrielle, avec des questions complexes de relocalisation nationale ou européenne qui dépassent le champ strict des compétences de l'Agence. De nombreuses mesures législatives et réglementaires ont été adoptées au cours des dernières années, notamment dans les LFSS de 2020 et de 2021, mais aussi dans la LFSS de 2022, avec des mesures qui permettent de compléter et d'amplifier l'arsenal actuel pour les MITM, mais aussi plus récemment dans le cas du PLFSS pour certains dispositifs médicaux et dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* considérés comme indispensables : l'ANSM joue un rôle majeur dans ce domaine pour anticiper au mieux les risques de tensions ou de rupture et trouver des solutions en collaboration étroite avec les professionnels de santé et les associations de patients. L'année 2022 sera marquée par le

déploiement de plusieurs règlements européens importants, applicables progressivement, qu'il s'agisse du règlement sur les essais cliniques qui entre en vigueur en janvier 2022, celui sur les dispositifs médicaux qui a commencé à se déployer en mai dernier et celui sur les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* qui se déploiera à partir de mai 2022. La capacité pour l'Agence de s'inscrire pleinement dans ce mouvement est importante. La prochaine présidence française de l'Union européenne (PFUE) en janvier prochain sera l'occasion d'organiser de nombreux événements dans la sphère de l'ANSM, qui pilotera de nombreuses réunions au cours du premier semestre.

J'en viens à ma troisième partie sur le positionnement du président du conseil d'administration (CA). Le CA et son président doivent être particulièrement attentifs aux enjeux que je viens d'énumérer. Il faut bien mesurer le positionnement respectif du président par rapport à la directrice générale et à son équipe. Le mandat du président du conseil d'administration n'est pas un mandat exécutif. Le président doit veiller au bon fonctionnement du CA. Il est important de faire vivre ensemble les différentes catégories d'administrateurs au sein du conseil, veiller au dialogue, à la qualité des débats au sein de ce conseil en cours de renouvellement, et de bien articuler son rôle avec celui du conseil scientifique qui apporte un éclairage tout à fait précieux. De par les textes, le CA a un rôle de vision stratégique et d'anticipation de la politique de l'agence. Cela se traduit par le suivi de l'exécution du COP pour les deux années restant à courir. L'année 2023 sera une année charnière, dédiée au bilan et à la préparation d'un nouveau COP. L'examen annuel du programme de travail de l'agence est aussi une façon complémentaire de décliner le COP et de s'assurer, au niveau de cette instance, de la cohérence et de la bonne priorisation des actions stratégiques de l'agence. Le CA doit, pour ce faire, veiller à disposer d'outils de pilotage et d'éclairage pertinents au niveau stratégique, avec des tableaux de bord et des indicateurs appropriés. L'adéquation entre les missions et les moyens de l'agence est un sujet majeur pour le CA, comme l'a montré la mission que vous avez demandée à la Cour des comptes. Le vote annuel du budget par le CA est fondamental pour s'assurer que le budget voté permet l'accomplissement des missions prioritaires et essentielles de l'ANSM et que sa présentation est sincère. Il ne s'agit pas d'ignorer les enjeux en termes d'efficacité et de maîtrise de la dépense publique qui s'applique aux opérateurs de l'État, mais d'être en même temps attentifs aux questions de ressources humaines de l'agence pour assurer pleinement ses missions. L'ANSM a essentiellement une mission d'expertise qui repose sur les compétences, rares, d'un peu moins de 1 000 agents. Nous veillons à la capacité de l'agence de disposer dans la durée des ressources humaines nécessaires à la fois quantitativement et qualitativement à l'accomplissement de ses missions. La maîtrise des risques appartient à l'ADN de l'agence. Le CA doit veiller à une bonne actualisation de la cartographie des risques de l'ANSM, au bon déploiement de la politique de contrôle interne dans toutes les composantes de l'agence, à la sécurité juridique avec les questions de déontologie – publication des déclarations d'intérêts, transparence sur les éventuels liens d'intérêts –, sujet majeur dont le CA est responsable. Cela sous-tend la crédibilité et l'impartialité de l'agence.

Le président du CA est un *go-between* entre l'équipe de direction générale et les ministères de tutelle. Il peut être, le cas échéant, un relais ou un appui sur certains sujets, au service de l'intérêt général et dans l'intérêt de la santé publique et des patients. Je saurai m'y employer.

Ma motivation est très grande pour exercer cette fonction passionnante. Mon engagement au service de l'ANSM et aux côtés de la directrice générale sera très fort, afin de permettre à cette agence essentielle pour la politique de santé de notre pays de continuer à grandir et de répondre aux défis qui sont les siens.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie pour cette présentation complète et très bien structurée.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche maladie. – Sur l'innovation en santé, vous avez dit que la France devait devenir un leader en matière d'essais cliniques. L'ANSM a fortement progressé au cours des dernières années dans ses délais d'examen des demandes d'essais cliniques, mais des efforts devraient encore être réalisés par les comités de protection des personnes (CPP) pour accélérer l'instruction de ces demandes. Des clarifications sont-elles nécessaires pour éviter des redondances d'examen des demandes d'essais cliniques entre l'ANSM et les CPP ?

Selon vous, l'Agence doit jouer un rôle majeur dans la prévention des ruptures de stock. Dans quelle mesure l'organisation de l'ANSM, notamment sa direction de la surveillance, devrait-elle être améliorée et renforcée pour mieux prévenir les ruptures de stock et garantir le respect par les laboratoires de leurs obligations dans la constitution de stocks de sécurité et l'élaboration de plans de gestion des pénuries ? Cette question peut également s'appliquer aux dispositifs médicaux.

L'ANSM a dû gérer précédemment d'autres crises. Comment l'ANSM doit-elle se coordonner avec les autres agences sanitaires dans la gestion des crises sanitaires ? Il faudrait clarifier le périmètre d'intervention de chacun. Nos concitoyens attendent de la transparence. Vous avez évoqué le lien étroit avec les autorités européennes, mais comment voyez-vous ce sujet au niveau national ?

Vous n'avez pas parlé de l'expérimentation conduite par l'ANSM sur le cannabis médical, administré à des patients qui relèvent d'une des cinq indications retenues pour cette expérimentation, laquelle devrait se terminer en 2023. Quelle suite lui sera donnée ? Il ne s'agit pas d'essais cliniques.

Vous avez évoqué l'augmentation de la contribution de l'industrie pharmaceutique sur la vente de médicaments, reversée par la CNAM à l'ANSM, qui en garde une partie et en verse une autre aux CPP. N'est-ce pas problématique ?

Mme Valérie Delahaye-Guillocheau. – Il y a un enjeu très fort dans la capacité de l'agence à pouvoir prononcer des autorisations sur ces essais cliniques dans des délais restreints, pour faire face à des situations d'impasses thérapeutiques très douloureuses. Les délais sont un enjeu fondamental.

Le nouveau règlement européen prévoit un délai opposable de 60 jours à toutes les agences, sur le modèle des procédures d'AMM. Actuellement, l'Agence a montré sa réactivité et son adaptabilité en fonction des enjeux. Les essais cliniques déployés pour certains médicaments durant la crise covid ont parfois été autorisés en moins de 30 jours pour cette classe thérapeutique et cette pathologie. L'ANSM a également développé une démarche de *fast tracking*, procédure accélérée de 40 jours, sur certaines classes thérapeutiques de médicaments, notamment dans les domaines de l'oncologie et de l'hématologie. Cela prouve la modularité de l'Agence.

Vous avez cité l'articulation entre l'expertise de l'ANSM sur l'autorisation scientifique de l'essai clinique et le rôle des CPP, qui sont des instances à part, sous l'égide du

ministère de la santé. Il faut donc une excellente coordination pour respecter le délai opposable de 60 jours, qui comprend à la fois les avis de l'ANSM et des CPP. La répartition des compétences et le pilotage des CPP dépendent du ministère de la santé, et doivent sans doute être soumis à la représentation nationale s'il faut faire bouger les lignes. À l'aune de l'expérience de la crise covid et des capacités de l'agence, on pourrait améliorer cette coordination sans modifier la répartition des compétences.

Le dispositif pour prévenir les ruptures de stock monte effectivement en puissance depuis les dispositions de la LFSS de 2020 et le décret de mars 2021. Cet arsenal repose sur de fortes obligations qui pèsent sur les laboratoires, qui doivent transmettre à l'agence leur plan de gestion des pénuries (PGP), explicitant en détail l'organisation que chaque laboratoire doit mettre en œuvre s'il est confronté effectivement à cette situation. D'après la loi, les laboratoires doivent disposer d'un stock de deux mois pour les MITM, durée portée à quatre mois s'ils ont été confrontés à une réelle pénurie durant les deux années précédentes. L'ANSM a déployé des lignes directrices permettant d'expliciter comment les laboratoires pharmaceutiques doivent déployer ces PGP. Le dispositif est en cours de montée en charge, qui sera accompagnée par des équipes dédiées. Ce sujet est central. Nous devons être attentifs, dans la durée, à la capacité de l'agence à suivre correctement ce dispositif, sachant qu'une grosse partie de la charge repose sur les industriels.

Au-delà de l'action nationale sur l'anticipation et la meilleure prévention des risques de pénurie sur certains MITM, la coordination européenne monte également en puissance. Des travaux sont en cours entre les agences des différents États membres pour échanger les données afin de mieux gérer ces risques. Malgré une très forte augmentation du nombre de déclarations soit de risque de tension, soit de risque de rupture, passées de 1 000 à un peu plus de 2 500 en quelques années, la réglementation met sous le feu des projecteurs des éléments qui n'étaient auparavant pas présentés par les laboratoires. Seules 5 à 10 % de ces déclarations conduisent à des risques avérés de tension qui nécessitent des régulations quantitatives ou qualitatives.

Par rapport aux autres agences sanitaires, certaines modifications de périmètre ont été évoquées par le rapport de la Cour des comptes : les cosmétiques, notamment, ne sont pas à proprement parler des produits de santé. Mais il ne m'appartient pas de dire ce qui pourrait ou non être transféré à d'autres acteurs ; cela relève des ministères de tutelle, et serait soumis à la représentation nationale.

Après deux années d'hyperactivité, actuellement, le positionnement de l'ANSM est cohérent, vraiment centré sur son cœur de métier, c'est-à-dire sur l'appréciation du rapport bénéfices-risques des produits de santé dont elle a la charge. Je ne suis pas sûre qu'il faille remettre en cause immédiatement ce positionnement. Dans le cadre de la covid, l'Agence a joué un rôle de coordination des essais cliniques sur le vaccin et de l'autorisation, centralisée, de mise sur le marché, dont la France était co-rapporteuse. L'agence a également contrôlé la libération des lots de vaccin et la pharmacovigilance. L'agence a été bien positionnée et s'est articulée avec la HAS, qui était chargée de la stratégie vaccinale. Les exemples récents ne montrent pas de difficulté particulière.

Le cannabis médical est une expérimentation importante, déployée depuis le printemps dernier, suivie par le ministère de tutelle, et qui inclut 3 000 patients. La montée en charge est plus lente que prévu, notamment en raison du contexte sanitaire : le millième patient a été inclus au cours de l'automne. Un rapport sera présenté au Parlement en septembre 2022, sur la base d'une évaluation non définitive.

L'Agence a aussi beaucoup mobilisé ses équipes en créant des comités scientifiques temporaires pour préparer toute la phase préparatoire de l'expérimentation et accompagner le processus, avec des questions qui restent devant nous pour la suite du processus : les médicaments sont importés, et nous nous interrogeons sur une filière de production française, qui suppose d'être prêts pour une évolution réglementaire pas encore adoptée.

La réforme de l'ANSM en 2011 a mis fin à un financement par des laboratoires pharmaceutiques. C'est important pour l'impartialité de l'agence. Nous sommes passés d'abord par un financement sur des crédits budgétaires rattachés au programme 204 de la DGS, puis en 2020 par un financement par les crédits de l'assurance maladie, au sixième sous-objectif de l'Ondam. Il me semble important qu'il n'y ait pas de financement direct par l'industrie pharmaceutique. Après, il y a de nombreux débats et des coups de balancier pour savoir si cela doit relever de crédits de l'État ou de l'assurance maladie...

L'ANSM bénéficie aussi de financements européens. Compte tenu de la place croissante de la réglementation européenne qui structure très fortement l'activité en matière de sécurité sanitaire des produits de santé, nous devons être attentifs à vérifier que les ressources européennes de l'ANSM sont à bonne proportion au regard de l'engagement effectif de l'agence pour l'Union européenne.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Concernant le cannabis médical, il y a une différence entre un médicament ayant obtenu une AMM et une expérimentation sur ce qu'on pourrait qualifier de complément alimentaire. Expérimentation et essais cliniques sont deux notions différentes, c'est pour cela que je vous interrogeais... Quelles conclusions pouvez-vous en tirer ? Cette expérimentation ne concerne que 1 000 patients sur les 3 000 envisagés....

Mme Catherine Deroche, présidente. – En janvier prochain, nous ferons probablement un point d'étape sur ce sujet du cannabis thérapeutique.

Mme Michelle Meunier. – Vous avez dit qu'à partir de janvier 2022, la PFUE serait une opportunité pour l'ANSM, qui porterait de nombreuses initiatives. Lesquelles ?

Mme Florence Lassarade. – Vous avez évoqué les tests et les outils de diagnostic covid. Avez-vous entendu parler du réseau Obépine – Observatoire épidémiologique dans les eaux usées –, qui teste les égouts sur toute la France, et qui permet d'anticiper de 15 jours l'arrivée d'un nouveau variant ou un regain de l'épidémie ? Nous n'avons plus beaucoup d'informations sur le sujet.

De nombreux médicaments sont délivrés, en dehors des anticorps monoclonaux, notamment le molnupiravir. La France a procédé à un achat massif en promettant que les Français seraient les premiers à en bénéficier. Or son résultat s'avère décevant. Où en est-on ?

Je suis pédiatre. Nous avons le recul de trois millions d'enfants américains entre cinq et onze ans qui ont été vaccinés. Rendre la vaccination optionnelle suffira-t-il ? Qu'en est-il des enfants fragiles, par exemple asthmatiques ? Disposons-nous des bons éléments pour cibler les enfants à risque ?

Mme Laurence Cohen. – Nous avons récemment adopté, lors de l'examen du PLFSS, un article permettant aux pharmacies hospitalières et aux établissements

pharmaceutiques publics de produire des médicaments essentiels en cas de difficultés d'approvisionnement ou pour faire face à une crise sanitaire grave. C'est une proposition portée par le groupe CRCE, qui s'est transformée en recommandation de la mission d'information pilotée par deux de nos collègues. Pensez-vous avoir recours à cette solution, notamment pour les médicaments et les vaccins en rupture de stock ? Comment se saisir de cet outil ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Ma collègue Laurence Cohen a beaucoup travaillé sur la création d'un pôle public du médicament. Qu'en pensez-vous ? Nous faisons face à des pénuries importantes de médicaments ; cela démontre que ce sont des pénuries artificielles alimentées par les laboratoires afin de faire monter les prix.

Mme Valérie Delahaye-Guillocheau. – Je n'ai pas de détails précis sur les événements organisés sous l'égide de l'ANSM dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne. L'ANSM rencontrera toutes les agences des États membres sur différents sujets, notamment pour échanger sur le déploiement des règlements européens en 2022 sur les essais cliniques et les dispositifs médicaux, notamment de diagnostic *in vitro*. Je ne peux en dire beaucoup plus. La France portera des messages importants, comme elle l'a déjà fait, pour amplifier la sécurité sanitaire des produits de santé.

Je connais le réseau Obépine. Je crois qu'il n'est pas sous la responsabilité de l'ANSM, mais qu'il a été déployé par des ARS, en lien avec les ingénieurs sanitaires et les agences de l'eau.

De nouveaux médicaments sont en train d'émerger : des essais cliniques ont démarré dès le printemps dernier pour prendre en charge les patients dont le pronostic vital est largement engagé. La France est mobilisée pour autoriser ces essais cliniques, y compris sur des médicaments en demande d'AMM. Deux médicaments viennent d'être autorisés par l'Agence européenne du médicament, dont un du laboratoire Roche. Le molnupiravir, du laboratoire Merck, a fait l'objet d'un essai clinique, mais a retiré sa demande d'AMM en raison de résultats moins probants.

Je ne suis pas scientifique, mais la démarche d'un essai clinique peut parfois ne pas aboutir à une AMM : c'est très encadré. On doit étudier le rapport bénéfices-risques pour le patient et le système de santé. Ces nouveaux médicaments seront testés. L'ANSM portera une attention particulière au suivi des essais cliniques.

L'ANSM n'est pas compétente sur la stratégie vaccinale. Le vaccin est recommandé pour les enfants à risques, qui sont environ 500 000. L'Agence va continuer à se mobiliser ; elle est à pied d'œuvre pour la libération des lots de vaccins, car le contrôle est réalisé par ses laboratoires. L'important sera la pharmacovigilance et le suivi. L'Agence a renforcé ses moyens grâce à ses 31 centres de pharmacovigilance sur d'éventuels effets indésirables de la vaccination. Il y a eu 100 000 déclarations, chiffre très élevé, même s'il y a très peu de cas graves.

L'Agence est très mobilisée pour communiquer sur ses données : elle le fait à fréquence bimensuelle sur son site, notamment sur les effets indésirables de la vaccination. Une information sera faite dans les prochains mois.

Le groupement d'intérêt scientifique (GIS) EPI-PHARE, en lien avec la CNAM, a permis à l'ANSM de monter en puissance. Dans le domaine de la pharmaco-épidémiologie,

elle peut travailler sur des données réelles et démontrer l'efficacité des médicaments. L'étude produite au début de l'automne sur l'efficacité des vaccins a été produite par ce GIS.

Vous avez voté dans le PLFSS un dispositif pour éviter les ruptures de MITM. Ce dispositif avait en réalité été expérimenté au début de la crise sanitaire, au printemps 2020, lorsque nous avons des ruptures de médicaments très précieux en matière de réanimation, notamment des curares. Cette organisation intéressante avait été conduite sous l'égide du ministère de la santé, en lien avec des pharmacies hospitalières, notamment l'établissement pharmaceutique de l'AP-HP, plusieurs ARS et l'ANSM. Le PLFSS a permis d'ancrer ce dispositif dans la base juridique nécessaire et de permettre un déploiement, si nécessaire, dans des conditions plus souples. Cette démarche va dans le bon sens. Cette expérience a montré la réactivité et la plasticité des organisations. Je sais que vous aviez proposé un dispositif beaucoup plus large. Faut-il aller jusqu'à un pôle public du médicament ? C'est compliqué, car derrière, cela suppose d'organiser une production de masse, renvoie à une politique industrielle et dépasse le champ de l'ANSM. Je préfère m'en tenir au déploiement du dispositif prévu dans le PLFSS 2022, dont l'ossature a déjà été éprouvée en contexte difficile, et qui est un arsenal complémentaire au dispositif de suivi des risques de rupture des MITM.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup pour cet échange. Il n'y a pas de vote. Nous aurons bientôt l'occasion d'échanger de nouveau avec vous, car les missions de l'ANSM sont au cœur des compétences de notre commission.

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.

Désignation de rapporteurs

Mme Catherine Deroche, présidente. – Au cours de sa réunion d'octobre, le Bureau de notre commission a décidé de plusieurs travaux de contrôle pour un démarrage au plus tôt après la période budgétaire.

Depuis, les groupes politiques ont exercé leur droit de tirage. En particulier, le groupe Les Républicains a choisi de créer une commission d'enquête sur l'hôpital, qui mobilise fortement notre commission, même si elle est ouverte à l'ensemble des sénateurs.

J'ai donc décidé de différer le lancement de l'un des sujets, sur les données de santé, après la restitution des travaux de la commission d'enquête, courant mars.

Je vous propose de désigner des rapporteurs sur les autres sujets. Les auditions des rapporteurs sont ouvertes à l'ensemble des commissaires intéressés. Je demande aussi à nos collègues qui s'engagent dans des travaux au cours de cette période un peu particulière de bien vouloir se rendre disponibles pour les auditions afin que les travaux ne s'étirent pas trop dans le temps.

La commission désigne Mme Frédérique Puissat, M. Martin Lévrier et Mme Corinne Féret rapporteurs pour la mission d'information relative à France compétences.

Elle désigne Mmes Chantal Deseyne, Michelle Meunier et Brigitte Devésa rapporteuses pour la mission d'information relative à la lutte contre l'obésité.

Elle désigne Mmes Marie-Pierre Richer et Monique Lubin rapporteuses pour la mission d'information sur l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide).

La commission désigne Mme Nadia Sollogoub rapporteure sur la proposition de loi (n° 229, 2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ce texte devrait être inscrit à l'ordre du jour du Sénat du 13 janvier prochain, dans un espace réservé au groupe Union centriste. Cela suppose que notre commission l'examine dès le mercredi 5 janvier.

La réunion, suspendue à 10 h 35, est reprise à 11 heures.

Situation sanitaire – Audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du Conseil scientifique covid-19

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons à présent le professeur Jean-François Delfraissy, président du Conseil scientifique covid-19 sur la situation sanitaire.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo en vue de sa retransmission en direct sur le site du Sénat. Elle sera consultable en vidéo à la demande.

Cette audition intervient alors que notre pays, malgré un taux de vaccination élevé, est clairement entré dans une cinquième vague de l'épidémie liée au variant Delta. Comme pour les vagues précédentes, la question posée est de savoir si les capacités hospitalières du pays vont pouvoir la supporter et si la course au vaccin peut tenir le rythme face à la progression du virus.

Le Gouvernement semble faire le pari que c'est possible, puisque les mesures annoncées à l'issue du dernier conseil de défense restent relativement limitées. Quelle analyse de la situation faites-vous pour votre part ? Quelles mesures devraient nous permettre de faire face à cette cinquième vague ? Que penser de la vaccination des enfants ? Que savons-nous des *scenarii* possibles d'évolution de la pandémie liés au variant Omicron ?

Professeur Jean-François Delfraissy, président du Conseil scientifique covid-19. – Comme je l'ai fait la semaine dernière à l'Assemblée nationale, je vous pose la question : n'en avez-vous pas assez du SARS-CoV-2 ou covid-19 ? Moi si ! J'avais dit en mars 2020 que ce virus était une vacherie. D'aucuns avaient trouvé que ces termes étaient disproportionnés ou curieux de la part d'un professeur de médecine, mais je ne les regrette pas.

Cette pandémie, beaucoup plus durable que prévu, peut se subdiviser en deux grandes phases. La première a eu lieu en 2020, avec, comme virus dominant, le premier variant dit « de Wuhan », mais sans nouveau variant ni vaccin, et très peu d'innovations. La deuxième phase, qui s'est produite en 2021, est marquée par des variants, des vaccins et beaucoup d'innovations, notamment sur les aspects thérapeutiques, l'utilisation des grandes bases de données et le séquençage. Ce qui n'est pas encore bien compris par nos concitoyens, y compris par les médecins, c'est que les variants, à partir d'Alpha et de Delta jusqu'à Omicron, ont un niveau de transmission beaucoup plus élevé qui a complètement changé la donne. Si nous étions restés avec le variant de Wuhan, nous serions sortis de cette crise depuis

longtemps. C'est la même pandémie, mais sous deux formes totalement différentes. Le conseil scientifique prépare un nouvel avis qui devrait être publié dans les prochains jours, intitulé *Fêtes de fin d'année, cinquième vague, variant Omicron, comment concilier les enjeux sanitaires et sociétaux*.

Quelle est la situation actuelle ? La cinquième phase est extrêmement forte ; elle est liée au variant Delta, le même que lors de la quatrième vague. Mais la « vaguelette » de la fin juin jusqu'à la fin juillet a été courte et très liée aux événements sportifs qui ont favorisé la transmission du virus en Europe de l'Ouest. La vraie vague, nous l'avons maintenant. Elle nous a précédés en Europe de l'Est, avant de déferler sur l'Ouest : l'Allemagne et le Danemark sont également touchés, de même que la Grande-Bretagne dès le début du mois d'octobre, avec un retentissement sur le système de soins qui a tenu grâce à un haut niveau de vaccination, en dépit de la faiblesse des mesures de protection individuelles par rapport à la France. Le modèle britannique suggère que, dans un contexte de haut niveau de vaccination, légèrement plus élevé pour les plus âgés, l'équilibre entre le haut niveau de circulation du virus et de contamination et le retentissement tenable sur le système de soins était possible.

On assiste à une accélération très importante de la circulation du virus delta depuis quinze jours. C'est effectivement le retentissement sur le système de soins qui est la variable d'ajustement. Or on enregistre 11 000 hospitalisations, dont 2 150 réanimations, dans une courbe ascendante. Lors de la première vague, durant laquelle les 7 500 lits de réanimation et de soins intensifs étaient occupés par les patients covid, les secteurs public et privé s'étaient « harmonieusement mélangés ». Comme il paraît totalement impossible de monter aussi haut, il serait raisonnable de ne pas dépasser les 4 500 à 5 000 lits de réanimation ou de soins intensifs. On est loin de ces chiffres, mais on parle tout de même de milliers d'occupations de lits. Par ailleurs, le système hospitalier français est fragilisé par un travail sans relâche et dans des conditions complexes depuis presque dix-neuf mois. Les fermetures de lits sont la conséquence des difficultés et de la lassitude des personnels, plus élevées à l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) que dans les centres hospitaliers et universitaires (CHU) de province. Ce phénomène de fatigue hospitalière n'est pas propre à la France et se vérifie de la même façon en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas.

En résumé, nous sommes confrontés à une vague active, qui arrive dans un contexte de vaccination élevée. J'entends parfois que nous sommes face à un échec de la vaccination. Ce n'est pas du tout le cas ; en effet, du fait du variant Delta, sans la vaccination, les chiffres seraient beaucoup plus élevés. La vaccination est un succès confirmé pour la prévention des formes sévères. Le risque de se retrouver en réanimation et de décéder est huit fois plus élevé pour un non-vacciné. Mais cette protection très forte baisse progressivement avec le temps chez tous les sujets à partir de cinq ou six mois – les données EPI-PHARE le montrent fort justement. Dans le même temps, et cela est difficile à comprendre pour nos concitoyens, ces vaccins ont une efficacité limitée sur la transmission et l'infectiosité. Cela signifie que l'on peut être vacciné, protégé contre la survenue d'une maladie, mais pas pleinement contre l'infection. Au début, le niveau de protection contre la transmission et l'infection était inconnu ; ensuite, nous l'avons fixé à 70 % ou 80 % environ ; et l'on sait maintenant que ce taux est atteint juste après les deux doses, puis baisse très vite, chez les personnes âgées comme chez les sujets jeunes. Après six à sept mois, le niveau de protection contre la transmission n'est plus que de 30 %. Par conséquent, quand on est vacciné, on est bien protégé contre les formes graves ; mais au fil du temps, on est peu protégé contre l'infection, et donc susceptible de la transmettre aux autres. Tout cela va à l'encontre de l'idée que l'on se fait de la vaccination, qui doit tous nous protéger contre l'infection. Ces données

requièrent un exercice de compréhension de la part de nos concitoyens, y compris des médecins.

Les données sont assez claires, le rappel doit être effectué à partir du cinquième ou du sixième mois. Les autorités sanitaires ont opté pour le cinquième mois, ainsi que nous l'appelions de nos vœux. Après une dose de rappel, l'effet *booster* est immédiat, car la réponse immunologique est multipliée par 7 à 10 au bout d'une petite semaine. On retrouve une protection de l'ordre de 90 % sur les formes sévères, mais aussi de 70 % à 80 % contre la transmission, qu'il s'agisse des sujets plus âgés ou des plus jeunes, comme l'ont montré deux études israéliennes. D'où l'importance majeure du rappel de vaccination.

J'entends parfois que la vaccination contre le covid, ce sont deux injections plus un rappel. Je serai très prudent à cet égard : pour l'instant, c'est un rappel, mais il faudra peut-être une quatrième dose. Tout dépendra de la durée de l'immunité avec le rappel. Dans une crise comme celle que nous vivons, nous devons partager toutes nos connaissances et dire ce que l'on ne sait pas. Compte tenu du *boost* de la troisième dose, il est possible qu'il soit durable. Dans toute l'Europe, si l'on veut profiter de ces campagnes vaccinales, il faut inclure la troisième dose dans la stratégie vaccinale. Aujourd'hui, près de 10 millions ont reçu un rappel ; il faudrait que nous atteignions les 26 millions d'ici à la fin janvier pour assurer une protection individuelle au bout de huit jours et obtenir une protection populationnelle.

Sont à mes yeux prioritaires, et c'est la solution qu'a retenue le Gouvernement, les personnes qui ont plus de 65 ans et des facteurs de risques. Puis, l'ensemble de toute la population adulte devra être vaccinée. La décision de vacciner les plus âgés sans rendez-vous est destinée à faciliter leur démarche. Autre nouveauté : le rôle des médecins et des pharmaciens, sur lesquels je compte beaucoup au niveau local, en particulier pour les personnes les plus âgées et les plus vulnérables.

Le nombre de doses est-il suffisant ? Par ailleurs, des critiques visent l'organisation du dispositif. Celui-ci est en cours de mise en œuvre, et les doses seront suffisantes à condition que l'on utilise les deux vaccins existants, Pfizer et Moderna, qui fonctionne aussi bien, voire légèrement mieux, en dose de rappel. Hormis pour les moins de 30 ans, qui doivent recevoir Pfizer en raison du risque faible de myocardite, les deux sont tout aussi efficaces et peuvent être croisés – j'ai été vacciné au mois de septembre avec Moderna. Sinon, nous manquerons de doses pour vacciner les 26 millions de personnes éligibles.

La vaccination suffira-t-elle pour limiter la cinquième vague ? Non, car on oscille depuis le début entre des enjeux de santé publique – protection individuelle et collective – et d'innovation – vaccins, nouveaux médicaments, capacité de séquençage, *etc.* Nous avons absolument besoin de l'ensemble de la boîte à outils, car il n'existe pas de solution miracle. Nous devons accélérer l'administration de la troisième dose au sein de la population générale et chez les patients les plus fragiles. Dans le même temps, nous devons réintégrer des mesures de protection à titre individuel et collectif. Les dîners, réceptions, pots divers, meetings et grands rassemblements doivent être limités durant cette période difficile, et ce pour éviter des mesures de restriction plus lourdes. C'est au prix de toutes les mesures qui sont à notre disposition que nous pourrions gagner la partie : comme l'a indiqué Simon Cauchemez, avec une amélioration de 10 à 20 % sur les restrictions individuelles, on peut diminuer de façon importante les hospitalisations. Grâce à la protection vaccinale et à la prévention combinée, l'effort demandé est beaucoup plus limité qu'il y a un an. Lors des fêtes de Noël l'an dernier, les Français avaient été très raisonnables. Les festivités pourront avoir lieu cette année, mais il faut limiter le nombre de convives, effectuer des tests antigéniques – ils sont essentiels et

gratuits pour les vaccinés – et vérifier la couverture vaccinale des plus âgés. L'immense majorité des Français sont vaccinés, mais ils peuvent transmettre le virus.

Cette cinquième vague va être très difficile pour les hôpitaux. Toutefois, au prix de mesures individuelles et collectives, peut-être un peu plus marquées qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent, d'un effort personnel de chacun d'entre nous, d'une accélération de la dose de rappel, nous pourrions trouver un équilibre entre l'accélération de la circulation du variant Delta et celle de la vaccination. Certaines régions devraient être particulièrement touchées, d'autant que le système hospitalier en France, en Allemagne, au Danemark et en Grande-Bretagne est aujourd'hui plus fragile.

Le variant Omicron change-t-il vraiment la donne ? Il est issu d'Afrique du Sud, de patients immunodéprimés ou, comme le pensent certains, serait passé de l'homme à l'animal et inversement après mutation. Je penche pour la première hypothèse compte tenu du nombre de personnes touchées par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) dans ce pays.

Ce variant porte une trentaine de mutations de la protéine Spike – celle qui s'accroche aux récepteurs du virus –, susceptibles d'entraîner trois grandes modifications phénotypiques.

Tout d'abord, le niveau de transmission du variant peut être plus élevé. Sur ce point, les incertitudes sont nombreuses. De manière générale, l'humilité est de mise sur ces sujets, car la science s'est parfois trompée. La transmission du variant Omicron est probablement un peu plus élevée que celle du variant Delta, qui était elle-même forte. La transmission est liée à deux facteurs : la contagiosité – le R_0 –, très élevée en l'occurrence si l'on en croit les premiers calculs effectués en Afrique du Sud et en Angleterre, et une diminution éventuelle de la sensibilité du virus à l'immunité naturelle ou vaccinale. Toutefois – et c'est le deuxième point –, il n'y a pour l'instant aucun signe suggérant que ce variant est plus grave que les autres. Il semblerait même qu'il entraîne une forme clinique différente, où les atteintes respiratoires seraient moins importantes.

Ce variant est survenu en Afrique du Sud, où le niveau de vaccination s'élève à 25 % et où la population est beaucoup plus jeune qu'en Europe et a été très infectée par des variants antérieurs. Il arrive désormais en Europe où la population est plus âgée, donc plus à risque, mais également davantage vaccinée.

Enfin, ce variant semble toucher davantage les enfants. Nous ne savons pas s'il s'agit d'un tropisme particulier, ou si cela tient au fait que les enfants ont été moins infectés et moins vaccinés que les adultes. Des enfants sont hospitalisés en Afrique du Sud, sans souffrir pour autant de formes graves.

La question se pose de savoir si ce variant reste sensible aux vaccins disponibles. La réponse est « oui ». L'efficacité des vaccins actuellement disponibles est cependant vouée à diminuer – essentiellement les deux vaccins à ARN messager et celui d'AstraZeneca – par rapport aux variants Omicron et Delta, mais, selon les études en cours, cette perte d'efficacité s'élèverait seulement à 30 %, 40 % ou 50 %. Il restera donc une forme d'efficacité de ces vaccins, en particulier pour les personnes ayant reçu un *boost* immunitaire au moyen de la dose de rappel.

L'équipe du professeur Bruno Lina, à Lyon, et quelques autres étudient la capacité de neutralisation du variant Omicron de personnes vaccinées, avant et après ce *boost*. Il serait en outre possible, si l'on voulait faire mieux, d'utiliser les prototypes de vaccin conçus par Moderna et Pfizer-BioNTech contre les variants Alpha, Bêta et Delta et qui n'avaient finalement pas été employés – le vaccin élaboré à partir du variant de départ, celui de Wuhan, étant suffisant pour couvrir le variant Delta. Ces prototypes ont en effet été relancés. Nous devrions avoir des réponses sur ce point d'ici deux à trois mois.

Le vaccin dédié au variant Omicron en cours de construction par ces deux compagnies ne sera quant à lui pas opérationnel avant fin juin, voire début juillet 2022. Par conséquent, plutôt que d'attendre sa sortie pour effectuer sa dose de rappel, comme souhaitent le faire certaines personnes, il est préférable de réaliser cette dernière dès maintenant, pour augmenter son *boost* immunitaire.

Il est donc difficile de savoir si le variant Omicron change réellement la donne ou non. Pour ma part, je ne le pense pas. En revanche, il faut que l'on s'habitue, avec les outils et les connaissances que nous avons, à l'arrivée de variants successifs. Face à ces derniers, la stratégie à mener est la même : vacciner pour « booster » notre système immunitaire, encourager la réalisation d'une dose de rappel, cultiver les précautions individuelles, et étudier, le cas échéant, l'opportunité de la construction d'un nouveau vaccin.

Enfin, des efforts doivent être menés par les médecins pour administrer davantage les traitements existants. Des anticorps monoclonaux peuvent être prescrits à visée préventive, notamment aux 600 000 personnes immunodéprimées recensées en France dont la réponse vaccinale s'avère insuffisante. Or cette indication médicale n'est pas suffisamment mise en œuvre. Il s'agit d'une injection réalisée à l'hôpital de jour, portant des anticorps monoclonaux d'une durée de vie de plusieurs semaines, qui se substituent à la réponse vaccinale défailante des patients concernés.

Ces anticorps peuvent également être administrés aux personnes touchées par le covid-19, mais cela doit être fait dans les quatre à cinq jours suivant le début de l'infection pour que le traitement fonctionne. Un lien rapide est donc requis entre la médecine de ville et la pharmacie.

De manière générale, un effort doit être réalisé en France pour accélérer le déploiement des anticorps monoclonaux. Or si les autorités sanitaires ont bien passé les commandes nécessaires, les médecins de ville n'ont pas encore compris l'intérêt de cette stratégie pour les personnes les plus fragiles et les plus âgées. L'ensemble du système doit être activé en ce sens.

Des médicaments administrables *per os*, c'est-à-dire par la bouche, seront peut-être également disponibles. Le molnupiravir du laboratoire Merck, disponible depuis deux jours, présente une efficacité limitée, puisqu'il ne réduit que de 30 % les risques d'évolution de la maladie vers une forme sévère ou grave. Il n'en reste pas moins bienvenu compte tenu de la situation. Un inhibiteur de protéase produit par Pfizer-BioNTech sera en outre disponible en février.

Ces différents traitements ne répondent donc pas aux difficultés soulevées par la cinquième vague que nous traversons. Ils devraient néanmoins rester actifs contre le variant Omicron.

Mme Chantal Deseyne. – Que pensez-vous de la situation des outre-mer, où la réticence à la vaccination demeure importante parmi les personnels soignants – sachant que l’obligation vaccinale des soignants aux Antilles a été reportée au 31 décembre 2021 ?

Avez-vous des chiffres sur le niveau de déploiement de la troisième dose chez les soignants ?

Mme Florence Lassarade. – Sur quoi s’est-on appuyé pour décider qu’il fallait un tiers de la dose de vaccin Pfizer-BioNTech pour vacciner les enfants ?

Des syndromes pseudo-Kawasaki ou syndromes inflammatoires multisystémiques pédiatriques (PIMS) sont-ils toujours recensés chez les enfants infectés par le virus, alors que la contamination progresse dans cette population non vaccinée ?

La vaccination semble enfin particulièrement intéressante pour les enfants asthmatiques, plus susceptibles de développer des formes graves de la maladie.

M. René-Paul Savary. – Le protocole en vigueur exige que la dose de rappel soit administrée cinq mois après la deuxième injection de vaccin – ou après une infection par le virus survenue chez des personnes vaccinées –, et ce quel que soit le taux d’anticorps présenté par les patients concernés. Or de nombreux médecins disent que ce rappel est inutile lorsque le taux d’anticorps est élevé. La position officielle est donc d’autant moins bien comprise que cette dose de rappel est indispensable pour que le passe sanitaire soit valide. De plus, la Haute Autorité de santé (HAS) ne semble pas avoir donné son accord pour cette troisième dose, qui découle donc d’une décision gouvernementale.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Plusieurs médecins généralistes déplorent l’absence de flacons monodoses, qui entraîne une perte de doses de vaccin. Pourquoi les fabricants n’en conçoivent-ils pas ?

Professeur Jean-François Delfraissy. – La situation outre-mer est particulière du fait du niveau de vaccination, d’ailleurs inégal selon les territoires. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie a récemment rendu la vaccination obligatoire. Le conseil scientifique a publié des avis spécifiques sur ce sujet, auquel il est très sensible. Le mois d’août a été très difficile dans ce secteur, notamment en Guadeloupe.

Nous n’avons pas réussi à convaincre les populations ultramarines, soignants compris, de l’intérêt de la vaccination. La vaccination avait d’ailleurs été ouverte à toute personne adulte volontaire en outre-mer dès le début du mois de mai, soit bien avant que ce ne soit le cas en métropole, car nous percevions les difficultés qui risquaient de s’y présenter. La situation est néanmoins meilleure qu’en août, notamment pour des raisons climatiques. Cependant, les vacances de fin d’année risquent d’être favorables à l’arrivée du variant Omicron sur ces territoires, de nombreux Antillais rentrant, par exemple, chez eux pour les fêtes. La question se pose donc de savoir comment ralentir au maximum l’arrivée de ce variant dans les outre-mer, notamment les Antilles et la Guyane.

Malgré la mobilisation de spécialistes des sciences humaines et sociales, nous n’avons pas réussi à convaincre des Français d’aller plus loin en matière de stratégie de vaccination. Je constate avec vous cette forme d’échec collectif et n’ai pas de réponse à apporter à cette situation. Or une grande vigilance est de mise, car si le variant Omicron arrive effectivement sur ces territoires, une crise très difficile risque de se produire.

En métropole, le taux de vaccination à trois doses s'élève à 30 % chez les soignants des établissements hospitaliers et médico-sociaux, ce qui est largement insuffisant. Le conseil scientifique recommande donc fortement un déploiement massif du rappel vaccinal chez les soignants, pour qu'ils se protègent eux-mêmes ainsi que les patients et leurs familles, et pour garantir le maintien de l'ouverture des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), important notamment en cette période de fêtes.

L'épidémie est par ailleurs particulièrement importante actuellement chez les enfants, le virus s'attaquant prioritairement aux personnes non vaccinées dans une population très vaccinée comme la nôtre. Le taux d'incidence chez les enfants excède ainsi les 1 000 cas pour 100 000 habitants. On dénombre également quelques hospitalisations, notamment dans le Grand Est.

Contrairement à la demande du conseil scientifique, qui préconisait le dépistage systématique des enfants – à l'image de ce qui est effectué en Allemagne ou en Autriche –, le ministère de l'éducation nationale a souhaité conserver un dépistage réactif qui soulève quelques questions organisationnelles. Ce point devra cependant peut-être évoluer. Nous maintenons par ailleurs l'idée que les enfants ne présentent pas de formes sévères ou graves.

Le bénéfice du vaccin pour les enfants est faible à titre individuel, mais il permet un maintien à l'école qui leur apporte un gain non négligeable en matière de santé psychique.

De manière générale, la question de la vaccination des enfants n'est pas totalement réglée. À la suite de la recommandation de la HAS de vacciner les enfants souffrant d'une pathologie, la vaccination leur sera ouverte dès le 15 décembre. Le Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale dirigé par Alain Fischer recommande ensuite une vaccination, à titre individuel et collectif, pour la population générale des enfants de 5 à 11 ans – indication à propos de laquelle les pédiatres sont pour le moins mitigés. Un avis de la HAS sur ce sujet doit paraître dans une dizaine de jours. Si l'indication de vaccination chez l'enfant est retenue, le conseil scientifique souhaite qu'elle ne soit pas obligatoire et ne fasse pas l'objet d'un passe sanitaire enfant. Les familles seront en outre plus ou moins disposées à faire vacciner leurs enfants.

Le conseil d'orientation réclame par ailleurs, avec grande justesse, d'attendre que l'on dispose des premières données de toxicité ou d'effets secondaires éventuels qui pourraient être observés aux États-Unis, où la vaccination des enfants a démarré il y a trois semaines, avant d'en décider. En Europe, la situation est mitigée. Ainsi, si les enfants sont vaccinés en Italie, ils ne le sont pas en Grande-Bretagne ni en Espagne. Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), qui réfléchit à cette question au travers d'un groupe de travail relatif aux enjeux éthiques de la vaccination chez l'enfant, devrait rendre son avis dans huit jours.

S'agissant des anticorps, si les tests permettent de distinguer ceux qui sont induits par la vaccination de ceux qui témoignent d'une infection ancienne, il n'existe malheureusement pas de bon marqueur de l'efficacité vaccinale. Ainsi, il est possible de contracter le virus en présentant un taux d'anticorps élevé, et inversement. Il ne faut donc pas laisser s'installer l'idée selon laquelle les anticorps serviraient à quelque chose, car il n'en est rien ! Si le fait de ne pas avoir d'anticorps peut pousser les personnes immunodéprimées – post-cancéreuses ou transplantées – à se faire administrer des anticorps monoclonaux à titre prophylactique, pour chacun d'entre nous le niveau d'anticorps n'a pour l'instant pas de signification.

Les doses plus faibles pour les enfants ont été testées par les compagnies à l'origine des vaccins, au moyen d'essais d'efficacité vaccinale pédiatriques. Il n'y a pas de raison de changer les doses employées. La possibilité d'augmenter la dose de vaccin Moderna en raison de l'arrivée du variant Omicron n'est cependant pas exclue.

Enfin, la conception de vaccins monodoses compliquerait fortement la gestion de la fabrication des doses de vaccin. Si leur absence peut compliquer la tâche des médecins, il n'en va pas de même pour les pharmaciens, qui vaccinent abondamment.

M. Daniel Chasseing. – Merci de ce plaidoyer pour la vaccination qui protège à 90 % contre les formes graves et empêche la transmission à 80 % et pour les pharmaciens, qui vaccinent et qui préparent également parfois les doses pour les médecins.

Deux questions sur les traitements : vous nous dites que les médecins ne sont pas bien informés des traitements par anticorps monoclonaux réservés aux personnes à risque et qui ne répondent pas bien au vaccin. Comment sait-on si quelqu'un se trouve dans cette situation si la sérologie n'est pas significative ? Enfin, comment le traitement *per os* doit-il être administré dans l'avenir, en préventif ou pour traiter les formes graves ?

Mme Corinne Imbert. – Si la HAS recommande la vaccination pour l'ensemble des enfants de 5 à 12 ans, comment parvenir à convaincre les parents des bénéficiaires individuels et collectifs et des faibles risques – espérons-le ! – du vaccin, pour éviter un échec collectif ?

Concernant les plus de 75-80 ans, vous avez évoqué la diminution de la protection au fil du temps. Selon les données de Santé publique France, 12 % d'entre eux ne sont pas vaccinés, alors que d'autres pays ont réussi à vacciner complètement cette population. Comment améliorer l'« aller vers » en ce qui les concerne, peut-être avec la vaccination à domicile ?

Enfin, merci de la confiance exprimée envers les pharmaciens, qui sont épuisés, car ils reçoivent en direct les patients, sans filtre, sans plateforme téléphonique ; et je ne dis pas cela par corporatisme !

M. Dominique Théophile. – En Guadeloupe, l'incidence a atteint presque 3 000, elle se situe aujourd'hui à moins de 32, contre plus 400 dans l'Hexagone. Quel message spécifique pouvez-vous adresser à cette population qui n'est pas beaucoup vaccinée, s'agissant de la question des contrôles aux frontières dans la Caraïbe ? Beaucoup d'explications sont nécessaires pour maintenir ce taux à un niveau bas, voire le faire revenir à zéro.

On a commencé les rappels à l'été ; y a-t-il eu, depuis lors, une analyse des taux de contamination de ceux qui ont reçu une troisième dose ? Nous avons besoin d'une indication sur les possibilités de stabilisation à partir d'un certain nombre de doses.

M. Alain Milon. – Nous avons bien compris que la vaccination et les gestes barrières étaient utiles pour se protéger de ce fléau, mais il faudrait insister sur les seconds, je trouve que l'on n'en parle pas suffisamment. Une question : nous ne sommes que des élus, et les citoyens nous demandent pourquoi, dans le cas de la grippe, une injection suffit à être protégé par un vaccin à virus atténué, alors que pour le covid, une, deux, trois, peut-être même

quatre ou cinq injections seraient nécessaires. Les vaccins à ARN messenger sont-ils moins efficaces ? Enfin, qu'en est-il du vaccin de Sanofi ?

Mme Laurence Cohen. – Nous abandonnons un peu vite la pédagogie, à mon sens. J'ai ainsi été très surprise que certaines personnes soient aussi méfiantes envers le vaccin Moderna, parce qu'il a été dit qu'on ne devait pas l'utiliser pour vacciner les moins de 30 ou de 35 ans. Cela conduit à limiter le nombre de doses disponibles pour vacciner.

Ensuite, j'ai lu que l'institut Pasteur de Lille poursuivait ses recherches sur un traitement empêchant la réplication du virus ; on en entend pourtant peu parler, alors même qu'il s'agit d'un organisme important.

Enfin, je suis très étonnée que l'on n'entende plus rien au sujet de Sanofi.

Professeur Jean-François Delfraissy. – En ce qui concerne les traitements, ils sont de deux types.

Les anticorps monoclonaux, combinés avec des bithérapies, peuvent être administrés en intraveineuse ou en sous-cutané. Leur durée de vie est celle d'un anticorps, c'est-à-dire de plusieurs semaines. Il s'agit d'un traitement préventif pour les sujets immunodéprimés, transplantés ou post-lymphomes, soit autour de 600 000 personnes, qui ne sont pas toutes traitées, de loin. Ces anticorps monoclonaux ont également une visée curative sur les populations à risque ou non vaccinées, s'ils sont utilisés de façon très précoce. Le médecin de ville ne peut les injecter, mais c'est lui qui déclenche l'alerte, suivie d'un passage très rapide à l'hôpital pour une administration précoce. L'efficacité de ce traitement est 70 % à 80 % pour éviter l'évolution vers une forme sévère sur les personnes à risque.

Il existe aussi des traitements par voie orale – une solution pour une stratégie *test & treat* – avec la prise de quatre comprimés par jour pendant cinq jours, qui ont une certaine forme d'efficacité. Le traitement de Merck est déjà disponible, mais son efficacité est limitée à 30 % ou 35 % ; le produit de Pfizer, un inhibiteur de protéase, devrait être disponible fin février ou début mars. Un troisième produit est en cours d'expérimentation et d'évaluation à l'Institut Pasteur. Il pourrait être utile et intéressant, mais il faut attendre les résultats des phases 2 et 3, je n'ai pas de problème à évoquer les produits français, quand il y en a.

Nous avons envie de pouvoir compter sur ce type de traitements, j'y suis très sensible, mais, si les anticorps monoclonaux sont disponibles dès à présent, les autres produits sont soit limités en efficacité, soit attendus pour mars prochain. Le médicament de l'Institut Pasteur, s'il fonctionne bien, ne sera également pas disponible avant le printemps. Nous serons alors dans une autre période de notre longue aventure covid.

S'agissant des vaccins, nous avons jusqu'ici beaucoup utilisé les vaccins à ARN messenger, car leur efficacité était très inattendue. Toutefois, il est urgent de disposer d'autres types de vaccins, ne serait-ce que pour l'injection de rappel, pour laquelle il serait préférable de croiser avec d'autres épitopes. Nous n'en avons pas vraiment d'alternatives. On peut croiser entre Pfizer, Moderna et AstraZeneca pour les plus âgés, mais vous savez que ce dernier produit est vécu comme un vaccin à effets secondaires. Dès lors que l'on a plus de 30 ans, le vaccin de Moderna est égal à celui de Pfizer ; si nous ne l'utilisons pas, nous n'aurons pas assez de doses en janvier, car les commandes sont parties et sont très difficiles à modifier. Les gens doivent comprendre que, s'ils ont plus de trente ans, Moderna fonctionne

bien et qu'il est très bien toléré, ce n'est pas un deuxième choix, mais bien un premier choix, comme le vaccin Pfizer. Pour autant, il nous faut des vaccins construits différemment.

Souffrons-nous d'un défaut de la technique de l'ARN messager ? Je n'en suis pas certain. Initialement, les virologues spécialisés, considérant que l'immunité post-infection était très faible après le SARS-CoV-2, contrairement au cas de la grippe, indiquaient que nous n'aurions pas de vaccins. Nous avons eu une bonne surprise sur l'efficacité, mais nous subissons les limites du système et la diminution de la protection avec le temps. C'est pourquoi nous avons besoin de nouveaux vaccins de deuxième et de troisième génération. J'espère que Sanofi pourra être au rendez-vous, mais je ne sais pas où ils en sont ce matin. Nous aurions été contents de disposer de leur produit pour une dose de rappel, mais il leur faut encore passer l'évaluation auprès des autorités européennes ou de la *Food and Drug Administration* américaine (FDA).

En ce qui concerne les enfants, l'acceptabilité vaccinale est en effet une question fondamentale. Il peut y avoir une recommandation, et de grandes interrogations dans les familles. Je vous ai donné la position du conseil scientifique : ne pas obliger, laisser la porte ouverte et ne surtout pas préparer de passe sanitaire pour les enfants, qui serait la meilleure façon de faire fuir les gens. Il va falloir travailler avec les associations familiales, qui sont écoutées par le CCNE, sur le terrain, avec les personnels de santé, qui devront être convaincants, dès lors qu'ils seront convaincus. On peut émettre des recommandations, mais l'acceptabilité est une question différente. Nous avons toutefois l'exemple des adolescents, qui sont vaccinés à 80 % en France, contre 50 % en Grande-Bretagne. C'est un succès : le virus ne circule presque pas dans cette population.

En ce qui concerne la Guadeloupe, je ne sais pas quoi vous dire. Comment aborder de nouveau la question de la vaccination avec nos concitoyens de Guadeloupe ou de Guyane ? Nous devons faire attention à ce que le variant Omicron pénètre le moins possible dans ces territoires, car cela serait encore très difficile à gérer ; la population a devant les yeux ce qui s'est passé cet été, avec une mortalité très élevée, un mois d'août très difficile, qui a donné lieu à une forme de triage sur les patients. Comment être convaincant pour faire monter la vaccination ? Le problème, me semble-t-il, dépasse le vaccin et touche à d'autres enjeux, à d'autres événements médicaux. En tout état de cause, je n'ai pas la solution ; je sais, en revanche, qu'il faut respecter la population qui refuse la vaccination, tout en essayant de la convaincre.

Nous commençons à avoir des données sur les contaminations après la troisième dose : il y a bien des contaminations. On le sait, le vaccin protège modérément contre la transmission. De bonnes données en provenance d'Israël montrent cependant une nette diminution de la transmission en population générale après la troisième dose, mais nous ne savons pas combien de temps dure cet effet.

Vous avez raison pour ce qui concerne les gestes barrières, nous avons besoin d'une prévention combinée ; nous ne sortirons pas de cette crise avec les seuls vaccins, c'est clair comme de l'eau de roche. Nous avons cru que nous pourrions résoudre le problème grâce aux vaccins, pourtant, si ceux-ci sont très utiles, en cas de vague forte comme celle que nous connaissons, les gestes barrières sont aussi importants. Il faut un équilibre entre les politiques de santé publique et l'innovation ; on ne peut pas tenir non plus seulement avec des mesures de santé publique, mais on doit revenir à des mesures acceptables et un petit gain peut nous faire gagner beaucoup en termes d'hospitalisation.

Mme Émilienne Poumirol. – Vous évoquez la nécessité de la pédagogie qui doit aussi s’adresser aux médecins : aujourd’hui, 30 % du monde médical a reçu une troisième dose, il faut travailler sur ce sujet. De la même manière, il faut insister sur l’inutilité des dosages d’anticorps, que beaucoup de médecins évoquent.

Pourquoi n’organise-t-on pas davantage de dépistages systématiques dans les écoles élémentaires ? Il est très paradoxal, alors que le taux de transmission du virus y est très élevé, que l’on ait renoncé à fermer les classes au premier cas et que l’on donne aux familles la responsabilité des tests.

Où en est-on de l’aide à apporter à l’Afrique et aux pays en voie de développement, même en dehors de l’ouverture des brevets ? Si l’on ne vaccine pas massivement dans ces pays, on arrivera à la fin de l’alphabet grec et cela ne suffira pas à nommer tous les variants ! Il faut une politique mondiale de vaccination.

Mme Catherine Procaccia. – On a beaucoup parlé des enfants, j’ai une question sur les écoles : êtes-vous associé aux décisions de l’éducation nationale concernant la fermeture des classes ? L’éducation nationale décide-t-elle seule ou vous demande-t-elle conseil ?

Sur les 40 000 dépistés positifs par jour, connaît-on la proportion de cas graves ?

Enfin, que se passe-t-il pour les passes sanitaires si l’on est infecté avant ou après la deuxième dose de vaccin ? Les dernières consignes reçues opèrent en effet des différences en fonction du moment de l’infection et les patients s’interrogent.

Mme Michelle Meunier. – Je me pose la même question en ce qui concerne les écoles, le nouveau protocole sanitaire fait débat parmi les enseignants et les syndicats.

Une question sur la recherche : de plus en plus de personnes contaminées souffrent de séquelles, de covid long. À votre connaissance, ces symptômes font-ils l’objet d’études ?

Mme Annick Jacquemet. – Avez-vous connaissance d’études en cours sur l’état sanitaire de la population en dehors des malades du covid, concernant, par exemple, les malades chroniques, souffrant d’un cancer, par exemple, qui voient leur opération repoussée ? Certains hôpitaux ont de nouveau activé le plan blanc, ce qui signifie que des traitements ne seront pas faits et que des opérations seront repoussées, ce qui risque de diminuer l’espérance de vie des personnes concernées. Disposez-vous de chiffres à ce sujet sur lesquels nous pourrions communiquer ? Des patients non vaccinés occupent des places dans les services de réanimation ; ne peut-on pas leur faire prendre conscience que d’autres malades ne pourront pas disposer de soins urgents qui pourraient leur sauver la vie ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – On a pu constater l’efficacité du passe sanitaire pour inciter à la vaccination, mais aujourd’hui, alors que l’on sait que les personnes vaccinées peuvent contaminer, quel est votre avis sur l’efficacité sanitaire du dispositif ?

Professeur Jean-François Delfraissy. – Il faut aller vers les plus âgés, en effet, c’est un point essentiel : 300 ou 400 000 personnes de plus de 80 % ne sont pas vaccinées, malgré les efforts considérables déployés par la Caisse nationale d’assurance maladie et les collectivités territoriales. Il est difficile de convaincre une vieille dame qui vit seule et qui considère que, ne voyant personne, il n’est pas nécessaire qu’elle se fasse vacciner, mais il

faut continuer à aller vers ces personnes. On dit qu'il faut rendre la vaccination obligatoire, mais au nom de quoi ferions-nous cela ? Faudra-t-il employer la force pour vacciner ? Non, restons dans l'humanité. Il reste trois blocages en la matière : cette population âgée, qu'il faut convaincre, certains de nos concitoyens des Antilles, et une petite fraction de Français antivaccins, que l'on ne parviendra sans doute jamais à convaincre.

Sur l'école, le conseil scientifique et le Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale ont publié un avis commun mi-septembre sur la rentrée scolaire, le dernier trimestre de l'année 2021 et le premier de 2022. Nous préconisons le dépistage systématique, lequel n'a pas été mis en place, pour des raisons propres à l'éducation nationale. Il revient aux autorités politiques et sanitaires, et non au conseil scientifique, de prendre les décisions. Les éléments avancés étaient des difficultés de faisabilité et l'état de la relation avec les syndicats d'enseignants sur le sujet. On est passé de rien à un dépistage de la classe après déclaration d'un cas ; nous irons peut-être vers un dépistage systématique à la rentrée de janvier, compte tenu de ce qui était prévisible : l'explosion des contaminations dans cette tranche d'âge. C'est au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse d'observer la situation, de prendre en compte ce qui se fait autour de nous et prendre des décisions.

Les enfants et les jeunes de 20 à 50 ans sont très majoritaires parmi les nouveaux cas, car les plus âgés sont les mieux vaccinés et se protègent mieux. De manière attendue, en raison des protections contre les formes sévères, l'immense majorité des cas positifs sont peu symptomatiques. Je souhaite que nous aboutissions à un modèle à l'anglaise, avec de nombreux cas, mais un impact sur le système de soins limité par l'impact des vaccins. La question est alors jusqu'où le système de soins peut-il aller en termes de nombre de passages en réanimation.

La nouvelle ANRS/Maladies infectieuses émergentes (ANRS/MIE), dirigée par le docteur Yazdan Yazdanpanah, a lancé un premier appel d'offres sur le covid long, dont les résultats vont être bientôt révélés. Dix projets ont été retenus, dont certains en pédiatrie ou en sciences humaines et sociales, incluant des cohortes. Un mouvement se crée autour de cette question. Il apparaît toutefois que les structures sanitaires ne sont pas bien adaptées à ces pathologies et que des centres dédiés sont nécessaires. Ce problème n'est pas négligeable : je connais plusieurs médecins qui en sont atteints et qui me disent à quel point ils sont épuisés.

La situation des malades chroniques non covid pose une vraie question, en effet, à laquelle nous n'avons pas de réponse. Nous ne connaissons pas le retentissement du covid sur le suivi des autres pathologies, les études à ce sujet étant limitées. Santé publique France en a mené deux, l'école de santé publique de Rennes y travaille et l'Institut national du cancer se préoccupe de cela dans son domaine. Nous disposons des données de l'ANRS/MIE concernant le VIH, qui n'indiquent pas de changement dans la prise en charge, mais des retards dans le dépistage et la prévention. Il en va de même du cancer : peu d'effet sur la prise en charge, mais les deux premières vagues ont entraîné des retards dans le dépistage, les colonoscopies systématiques. Le diabète a continué à être pris en charge. On ne note donc pas de retentissement majeur sur le soin lui-même, car notre système de santé, tout en étant fragile, reste solide, mais sur ce qui est autour. En revanche, l'association Renaloo fait part d'une baisse du niveau de transplantation en 2020 comme en 2021.

Sur le plan mondial, n'opposons pas la réponse des pays du Nord à celle des pays du Sud. Cette maladie est injuste, il s'agit de la première pandémie depuis longtemps qui touche les pays riches et les populations les plus âgées. Les pays du Sud sont moins touchés parce que leur courbe démographique est différente. La troisième dose devrait-elle être

conservée pour être envoyée dans le Sud ? Ce serait à mon sens une hérésie scientifique et je ne partage pas l'avis – seulement politique, selon moi – de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à ce sujet. Pour maintenir et consolider l'effet bénéfique des vaccins, cette troisième dose est nécessaire. Au Sud, au Cameroun, au Mali, en République démocratique du Congo, des études récentes de l'ANRS/MIE montrent un niveau de 70 % de séroprévalence, qui reflète une infection massive. Des populations jeunes ont été très touchées. L'OMS soutient qu'il faut vacciner tout le monde, mais nous n'y parviendrons pas ainsi. Actuellement, 7 % de la population des pays du Sud est vaccinée. Dans ces zones, les deux populations les plus fragiles sont les plus de 65 ans et les soignants, qui sont très précieux. Ces groupes représentent 20 % de la population totale, ce sont eux qu'il faudrait vacciner en priorité. On pourrait y parvenir dès la fin du printemps 2022. Les grandes structures, comme l'OMS, vaccinent, mais ne répondent pas quand on leur demande qui ils vaccinent. Vaccinons d'abord les groupes prioritaires ! Il faut y aller pas à pas et vacciner ces 20 % serait un pas considérable.

Le passe sanitaire a un rôle important pour pousser à la vaccination et à la troisième dose, c'est pour cela que nous l'avons recommandé. Nous en avons besoin pour cela, car la vaccination est encore en cours. Est-il pour autant réellement protecteur ? Vous avez donné la réponse : non, puisque l'on peut être vacciné et porteur du virus. Toutefois, il ne me semble pas que cela soit le bon moment pour changer les règles, en pleine cinquième vague. Il faut s'appuyer sur ce qui est fait, dont on connaît les limites, nous en reparlerons après.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie.

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

La réunion est close à 12 h 45.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 1^{er} décembre 2021

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Rapport interinspections sur la gestion des risques liés à la présence d'ammonitrates dans les ports maritimes et fluviaux – Audition des auteurs

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, je voudrais avoir une pensée toute particulière pour notre collègue Charles Revet, décédé hier. Il siégeait à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et avait démissionné pour que Pascal Martin puisse entrer au Sénat avant le renouvellement sénatorial.

Nous ouvrons aujourd'hui un cycle de travaux consacrés à la gestion des risques liés à la présence de produits à base de nitrate d'ammonium dans nos ports maritimes et fluviaux. La catastrophe survenue à Beyrouth le 4 août 2020 a cruellement rappelé les dangers liés au nitrate d'ammonium : à la suite d'un incendie, un entrepôt qui contenait 2 750 tonnes de cette matière a explosé, entraînant des dégâts humains et matériels considérables, avec 204 morts, plus de 6 500 blessés et 300 000 personnes déplacées.

La matière en cause dans cette explosion, stockée depuis plus de sept ans dans l'entrepôt après avoir été abandonnée par son propriétaire, était du nitrate d'ammonium « technique », un produit utilisé pour la fabrication d'explosifs : s'il a eu des conséquences désastreuses à Beyrouth, ce produit ne représente qu'une part infime du transport fluvial et maritime dans le monde. En revanche, d'autres produits à base de nitrate d'ammonium représentent des volumes de trafics plus substantiels et induisent donc des risques bien plus élevés pour nos populations, en particulier les ammonitrates, un engrais agricole très répandu dont notre pays est l'un des plus grands consommateurs en Europe.

Les produits à base de nitrate d'ammonium présentent en effet deux risques principaux : l'explosion, surtout s'agissant des produits à haut dosage, et la décomposition autoentretenue, en particulier lorsqu'ils sont stockés dans de mauvaises conditions.

Si la probabilité d'un accident est relativement faible, les dégâts potentiels en cas d'incident sont élevés, comme en témoigne l'explosion survenue dans l'usine AZF de Toulouse en 2001, qui avait fait 31 morts et plus de 2 000 blessés.

Ces éléments justifient une attention particulière de notre commission à la gestion des risques liés au nitrate d'ammonium, à la fois au titre de nos compétences en matière de transport fluvial et maritime et de prévention des risques industriels.

En septembre 2020, à la suite de la catastrophe de Beyrouth, le Gouvernement a chargé le Conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies (CGEIET) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'une mission commune sur la gestion des risques liés à la présence d'ammonitrates dans les ports français maritimes et fluviaux. Ce rapport, riche et précis, est paru en mai 2021 et nous avons

l'honneur de recevoir aujourd'hui deux de ses quatre auteurs, MM. Jérôme Goellner et Michel Pascal, ingénieurs généraux des Mines.

L'objectif de l'audition de ce matin est de dresser un état des lieux de la prévention des risques liés au trafic et au stockage de nitrate d'ammonium dans nos ports fluviaux et maritimes. Il s'agit d'une première étape essentielle afin de lancer nos travaux, qui devraient s'achever en février et s'articuler en deux temps :

- d'une part, nous allons entendre les administrations centrales compétentes en matière de transport et de prévention des risques industriels et des acteurs économiques concernés par l'utilisation d'ammonitrates, afin d'identifier l'ensemble des enjeux liés à un renforcement de la réglementation sur le transport ou le stockage de nitrate d'ammonium dans notre pays et de déterminer des pistes de réforme ;

- d'autre part, je souhaite que notre commission se rende dans les ports qui concentrent les plus importants trafics d'ammonitrates dans notre pays, afin de confronter à la réalité du terrain la matière issue de nos auditions : une délégation devrait se rendre le 13 décembre prochain dans le port fluvial d'Elbeuf, situé en Seine-Maritime, au sujet duquel le rapport du CGEDD a relevé de nombreuses difficultés. Nous pourrions également nous rendre au mois de janvier dans des ports fluviaux du Grand Est, tels que ceux de Metz ou Strasbourg, identifiés par le rapport du CGEDD comme rassemblant le plus d'enjeux.

Sans plus attendre, je cède la parole à nos invités afin que vous nous exposiez les conclusions de vos travaux. Nous aimerions tout particulièrement que soient présentés les principaux problèmes liés au transit et au stockage d'ammonitrates dans nos ports, les lacunes en matière de réglementation et de contrôle que vous avez identifiées et, bien sûr, les pistes d'évolutions législatives, voire réglementaires qui vous semblent souhaitables.

M. Michel Pascal, ingénieur général des Mines. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, nous sommes très heureux de pouvoir vous présenter ce rapport.

Je suis membre du Conseil général de l'économie, de l'industrie et des technologies qui est chargé, avec le Conseil général de l'environnement et du développement durable, dont nous faisons partie, d'une mission commune sur le sujet à propos duquel nous sommes entendus aujourd'hui.

Je centrerai mon propos sur les ports maritimes et fluviaux. Notre mission a étudié d'une part les risques liés aux ammonitrates et, d'autre part, leurs différentes utilisations à travers le monde, notamment en France.

Nous avons également émis des propositions, au-delà des ports, en matière de réglementation du produit, notamment lorsqu'il est stocké dans des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ce qui n'était pas l'objet de notre inspection, mais également dans les exploitations agricoles, une bonne partie des ammonitrates étant stockée dans des fermes.

Les ports se divisent en deux catégories : d'une part, les ports maritimes, comme Dunkerque ou Le Havre et, d'autre part, les ports fluviaux. Il existe une grande différence entre ces deux types de ports : un port maritime bénéficie d'un statut et comporte des

règlements, contrairement aux ports fluviaux. Les choses sont totalement différentes en termes de réglementation et de compétences des personnes.

Dans les ports maritimes sur lesquels nous avons travaillé, la situation, sur le plan réglementaire, est très précise, notamment en matière de déchargement et de contrôle, des capitaineries étant chargées de la sécurité.

C'est ce qui nous fait dire dans notre rapport qu'un accident, même si celui-ci est toujours possible, y compris dans un port maritime bien géré, paraît peu plausible.

À Beyrouth, il y avait de mauvais produits provenant de pays producteurs qui n'approvisionnent plus depuis longtemps les fermes françaises, stockés dans des conditions totalement inacceptables. En France, un tel stockage aurait fait l'objet d'une classification ICPE et d'une batterie de contrôles.

Nous formulons malgré tout deux recommandations.

La première concerne les ports maritimes et l'organisation nationale des capitaineries qui sont parfois isolées. Elles travaillent beaucoup et mettent à jour des règlements locaux qui existent pour chaque port. Cela vaudrait la peine d'avoir un retour d'expérience en la matière, sous le pilotage du ministère de la transition écologique.

La deuxième concerne les informations sur les quantités d'ammonitrates. Nous avons cherché à savoir combien de tonnes d'ammonitrates transitent par les ports. La réponse n'est pas évidente, car les systèmes d'information ne sont pas tous cohérents.

Même si la situation dans le Grand Est et à Elbeuf – 50 000 tonnes par an – n'est pas du tout la même qu'à Toulouse – 3 000 tonnes, 31 morts et 2 000 blessés, ce dernier tonnage est largement suffisant pour exploser et entraîner de graves conséquences.

La situation des ports fluviaux est plus « artisanale » que dans les ports maritimes. Ils ne bénéficient pas d'un réel statut et recouvrent une très grande diversité.

On trouve sur le port d'Elbeuf un bâtiment de deux étages et d'environ 100 mètres carrés, un quai de 150 mètres de long et un hangar dans lequel sont stockées un certain nombre de choses, sans qu'il s'agisse forcément d'ammonitrates. Lorsque nous y sommes allés, en tout état de cause, il n'y en avait pas.

17 000 tonnes de produits transitent par ce port, ce que tout le monde ignorait. Le préfet ne le savait pas, alors que l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) précise qu'une autorisation de l'autorité compétente est nécessaire pour décharger des marchandises en un lieu précis. Dans le cas d'espèce, il s'agit du préfet.

Les autres ports sont dans la même situation. Celle-ci ne nous est pas apparue catastrophique. La personne que nous avons rencontrée à Elbeuf connaissait son travail, mais aucun encadrement n'est prévu.

Nous formulons de ce fait trois recommandations importantes sur le sujet.

La première consiste à établir un règlement national qui vienne compléter l'ADN, préciser les règles déchargements et indiquer qui est compétent, comme dans les ports maritimes.

Notre deuxième recommandation consiste à organiser le contrôle et à indiquer qui l'exerce dans les ports.

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) s'en occupent lorsqu'il existe des ICPE. Voies navigables de France (VNF), qui est en charge de la maintenance de la voie d'eau, ne prend pas en charge cet aspect des choses, qui ne fait pas partie de ses missions de contrôle. En Belgique, la situation est totalement différente.

Notre troisième recommandation porte sur la question de savoir quels produits transitent par la voie d'eau. Dans d'autres pays, on sait que lorsqu'un bateau de matières dangereuses emprunte certains cours d'eau, il existe une obligation d'annonce. Celle-ci est prévue par les textes, mais ne semblait pas connue de ceux avec qui nous avons discuté, sauf sur le Rhin et le Rhône. Précisons que nous n'avons pas trouvé de transit d'ammonitrates sur le Rhône. Nous ne pouvons parler de ce que nous avons vu et de ce qu'on nous a dit.

M. Jérôme Goellner, ingénieur des Mines. – Je parlerai, quant à moi, de manière plus générale des ammonitrates et de la réglementation sur les produits et les stockages dans les endroits autres que les ports.

Il faut tout d'abord distinguer le nitrate d'ammonium des ammonitrates, fabriqués en grande majorité à partir de nitrate d'ammonium, et qui servent d'engrais.

Je parlerai essentiellement des engrais d'ammonitrates à usage agricole, le nitrate d'ammonium pur, comme celui qui a explosé à Beyrouth, n'étant plus fabriqué en France et pouvant être utilisé et transposé dans des quantités très limitées pour fabriquer des explosifs. Ceci fait l'objet d'une réglementation très poussée. Il s'agit d'un produit normalement inerte dans des conditions normales de fonctionnement, fabriqué pour cela. On ajoute au nitrate d'ammonium des inertants en quantité plus ou moins importante.

Il subsiste un risque d'explosion dans des conditions particulières, notamment si le produit est pris dans un incendie, comme à Beyrouth, ou s'il est contaminé par des produits incompatibles, notamment des combustibles.

C'est apparemment ce qui s'est passé chez AZF, où le produit a été contaminé.

Le risque est d'autant plus fort que la concentration de nitrate d'ammonium dans les engrais comportant des ammonitrates est forte.

On trouve plusieurs catégories d'engrais contenant des ammonitrates. Il est important de les distinguer, puisqu'on peut avoir dans l'engrais du nitrate d'ammonium pratiquement pur à 98 % ou des ammonitrates à 27 % d'azote, soit 80 % d'ammonitrates et 20 % d'inertants – soit dix fois plus. Le risque est plus fort avec la haute concentration. L'accidentologie internationale le démontre très bien.

Ces produits sont encadrés par plusieurs corpus réglementaires.

Une réglementation européenne définit tout d'abord la mise sur le marché. Pour pouvoir vendre des ammonitrates, il faut respecter un certain nombre de normes - pourcentages de contamination, tests de stabilité. Pour que ces produits puissent être mis sur le marché et vendus comme engrais, il faut respecter ces dispositions.

Il existe par ailleurs une réglementation internationale sur le transport fluvial, maritime, routier ou ferroviaire. Cette réglementation définit les caractéristiques du produit en cas de transport et comporte des dispositions sur la formation des intervenants, l'équipement des matériels, etc.

Il existe par ailleurs une réglementation Seveso pour les plus gros stockages, qui s'applique notamment aux usines de fabrication, et une réglementation ICPE nationale pour les stockages plus petits, avec un certain nombre de seuils et de régimes.

Il est important de savoir que les ammonitrates sont des engrais azotés. Par rapport à leurs concurrents que sont l'urée et les solutions ammoniacales, c'est un meilleur engrais du point de vue environnemental et en termes de pollution de l'eau, sans que ce soit déterminant, mais surtout en matière de pollution de l'air, parce que cela émet beaucoup moins d'ammoniaque en cas d'épandage.

Les ammonitrates sont fabriqués en France dans quatre ou cinq usines, alors que leurs concurrents sont étrangers.

Il est vrai que la France utilise majoritairement des ammonitrates comme engrais azotés. Dans notre pays, il n'existe pas de réelle distinction réglementaire entre le stockage des ammonitrates à moyenne concentration et haute concentration. Le risque potentiel est donc assez fortement différent.

En matière de transports internationaux, les hautes concentrations sont considérées comme dangereuses alors que la moyenne concentration ne l'est pas, le risque étant considéré comme trop faible.

De la même manière, les stockages à haute concentration figurent dans la directive Seveso, mais non les moyennes concentrations.

En France, on s'est aligné sur le haut. Les moyens dosages sont réglementés comme les hauts dosages, mais cela n'incite pas à l'utilisation des moyens dosages. On a constaté que la plupart des utilisateurs ne faisaient pas la différence, pas plus que les ICPE. Les agriculteurs passent d'ailleurs de l'un à l'autre en fonction du prix, sans se poser beaucoup de questions en matière de sécurité.

Second constat par rapport aux textes internationaux et à ce qui se passe dans d'autres pays : le vrac en haute concentration est autorisé en France alors qu'il est interdit à l'échelle européenne.

Les normes européennes indiquent que les ammonitrates à haute teneur doivent impérativement être transportés et conditionnés en *big bags*, l'objectif étant d'éviter des contaminations accidentelles par d'autres produits. En France, on a le droit d'appliquer la norme française à la place de la norme européenne. À Elbeuf par exemple, le transport d'ammonitrates haute concentration se fait en vrac.

Autre constat étonnant : la réglementation française sur le transport maritime interdit le vrac à haute concentration, mais Elbeuf n'étant pas un port maritime, cette obligation ne s'applique pas et l'importateur lituanien fait donc dix kilomètres de plus sur la Seine pour décharger ce produit. C'est subtil, mais nous sommes assez satisfaits d'avoir découvert cette anomalie que tout le monde ignorait.

Je répète qu'il n'y a pas de risques : la société qui s'occupe du déchargement à Elbeuf est une société sérieuse, mais rien n'est contrôlé ni encadré.

Le seuil à partir duquel on entre dans la réglementation est objectivement relativement élevé, puisqu'il est de 250 tonnes. Un stockage à haute concentration de moins de 250 tonnes n'est donc pas réglementé au titre des ICPE. C'est le cas de la grande majorité des stockages à la ferme. La réglementation et le contrôle des usines étant très sévères, les stocks se retrouvent dans les exploitations agricoles pour lesquelles il n'existe aucune réglementation.

Bien que ce ne soit pas le but de notre mission, il convient de sensibiliser le monde agricole aux bonnes pratiques de stockage et éviter d'entreposer les ammonitrates entre les pneus et la cuve de fioul.

Je suis par ailleurs responsable d'un bureau enquêtes accidents (BEA) sur les risques industriels. On a lancé deux enquêtes sur des incendies dans des fermes où des ammonitrates étaient présents : beaucoup d'agriculteurs ne sont pas sensibilisés à cette question. Ils reçoivent des données de sécurité de 80 pages totalement illisibles où l'on dit qu'il faut se laver les mains après avoir manipulé le produit et éviter le stockage à côté de produits combustibles, mais il n'y a pas de réelle sensibilisation sur ce sujet.

Nous proposons donc d'interdire le vrac à haute concentration, ce qui ne nécessite pas de dispositions législatives. Il suffit que le règlement européen soit rendu obligatoire. Bizarrement, il est en effet facultatif en France et n'est pas systématiquement appliqué.

Cela ne dérangerait pas grand monde, sauf les importateurs de produits en vrac. Certains fabricants, qui produisent des ammonitrates en France, s'interdisent la vente en vrac, la considérant comme trop dangereuse. En pratique, les agriculteurs sont de moins en moins nombreux à prendre leur tracteur pour aller faire le plein de produits en vrac à la coopérative agricole.

En deuxième lieu, nous proposons de favoriser le moyen dosage en fixant des seuils de règlement différents pour le haut et le moyen dosage. Je ne dis pas qu'il faut déréglementer complètement le moyen dosage – encore qu'on pourrait l'imaginer –, mais il faudrait surtout avoir des seuils différenciés pour qu'une coopérative agricole ou un agriculteur qui utilise uniquement le moyen dosage ait un avantage réglementaire et ne soit pas tenue de respecter toute une réglementation complexe.

Il ne faut pas tout jeter pour autant. Je le répète : les ammonitrates sont de bons produits lorsqu'on a besoin d'engrais azotés. Certains prétendent qu'il n'y a qu'à se passer totalement d'engrais chimiques, mais c'est plus compliqué.

Ce produit, par rapport à ses concurrents chimiques, est bien meilleur du point de vue environnemental. Il ne faut donc pas qu'une pression trop forte se traduise par le passage systématique à la concurrence, ce qui poserait des problèmes environnementaux et industriels

sévères, puisque ces produits ne sont pas fabriqués en France. Pousser le moyen dosage nous paraît donc être la bonne solution.

J'aurais dû le préciser dès le départ : le haut dosage est interdit dans de nombreux pays européens comme l'Allemagne, la Belgique, le Royaume-Uni ou autres, ainsi qu'en Turquie ou en Chine, soit pour des raisons liées au risque d'accident, soit pour des raisons de terrorisme s'agissant d'un produit qui peut être précurseur d'explosif.

Notre troisième proposition consiste à lancer une campagne de réelle sensibilisation du monde agricole. Il est impossible, selon nous, de réglementer tous les stockages à la ferme. On sait par ailleurs la pression qui s'exerce déjà sur le monde agricole. Une forte sensibilisation au travers des chambres d'agriculture et des vendeurs de ces produits, qui ne sont pas directement responsables de ce qui se passe dans le monde rural, suffirait à améliorer les choses, sachant qu'on n'enregistre que peu d'accidents, malgré une utilisation très générale de ce produit.

Il ne faut en effet pas penser que la situation est catastrophique : il n'y a pas eu d'accident grave en France, dans le monde agricole, depuis 2003. Ce sont des produits stables qui n'explosent pas tous les jours, mais cela n'empêche pas qu'il faille prendre des précautions compte tenu du risque potentiel que cela présente.

M. Jean-François Longeot, président. – La parole est à Pascal Martin, au titre de la prévention des risques.

M. Pascal Martin. – Vous avez évoqué Grand Est et Elbeuf. Je suis élu de Seine-Maritime et j'aimerais qu'on parle différemment de ce département après l'incendie de Lubrizol. Ces projections sur le terrain nous permettent de connaître la situation actuelle des ports fluviaux et d'apporter des solutions pouvant améliorer la présente situation.

Monsieur Pascal, vous avez parlé d'un fonctionnement artisanal de certains ports fluviaux, par rapport aux ports maritimes, et de l'absence de réglementation stricte, en particulier dans les ports ne comportant pas d'ICPE importante.

Vous citez Elbeuf. Je rappelle à mes collègues qu'Elbeuf est à moins de vingt kilomètres de Lubrizol à vol d'oiseau. Je n'en dirai pas plus...

Comment sont effectués les contrôles sur les sites qui ne relèvent pas des ICPE ? De quelle façon pourrions-nous renforcer leur surveillance, tout en tenant compte de leur petite taille ?

Vous indiquez que, dans certains ports comportant des installations ICPE soumises à déclaration, les obligations de contrôle ne sont pas respectées. Comment expliquez-vous ces défaillances ? Proviennent-elles uniquement d'une insuffisance de moyens humains dédiés au contrôle des ICPE ou identifiez-vous d'autres facteurs ?

Votre rapport relève également que les autorités portuaires et les services de l'État méconnaissent la présence de stocks d'ammonitrates déposés à terre dans certains ports fluviaux, y compris celui de Strasbourg qui bénéficie pourtant d'une organisation relativement robuste par rapport à des ports de plus petite taille. Comment expliquez-vous l'incapacité de certaines autorités à détecter un dépôt inhabituel de matières dangereuses dans le port ? Comment pourrions-nous y remédier, de façon concrète et pragmatique ?

Vous soulignez la difficulté à se faire une idée précise des flux et des lieux de stockage des différents produits à base de nitrate d'ammonium à haut, moyen et faible dosage, et ceux présentant un risque de détérioration autoentretenu dans notre pays.

Vous proposez l'institution d'un suivi centralisé de ces flux pour les matières les plus dangereuses. De nombreux acteurs – élus locaux, services territoriaux de l'État, transporteurs fluviaux, SDIS, chargés d'intervenir dans les ports en cas d'incendie ou d'explosion – pourraient avoir intérêt à être informés de la présence de nitrate d'ammonium sur leur territoire d'intervention. La menace terroriste impose cependant la plus grande prudence dans la mise à disposition de ces données sensibles.

Afin de respecter les impératifs de la sûreté de l'État, à quels acteurs, selon vous, devrait se limiter la diffusion de ces informations ?

M. Philippe Tabarot. – Je suis heureux de pouvoir échanger avec vous sur ce sujet, car j'avais interrogé la ministre de la mer l'an dernier sur cette question à la suite de la catastrophe du Liban et obtenu une réponse pour le moins évasive.

Votre rapport identifie un certain nombre de lacunes s'agissant du déchargement et du stockage dans les ports des produits à base de nitrate d'ammonium. Avez-vous identifié des failles de sécurité au stade du transport de ces produits sur la voie fluviale ?

Quels sont les ports où, mis à part Elbeuf, en dépit de l'existence d'un trafic d'ammonitrates et d'opérations de chargement et de déchargement, les infrastructures ne permettent pas de prendre en charge ces produits dans de bonnes conditions ? Avez-vous connaissance de ports dans lesquels les personnels, notamment manutentionnaires, ne sont pas suffisamment formés sur cette question ?

Concernant la gestion des risques, vous soulignez l'écart entre les ports maritimes, dans lesquels le transit de matières dangereuses fait l'objet d'un encadrement clair et de contrôles adéquats, et les ports fluviaux, qui répondent à une réglementation bien plus lacunaire. Vous parliez de VNF et de son rôle le cas échéant.

Existe-t-il dans la réglementation applicable aux ports maritimes des mesures législatives dont la transposition aux ports fluviaux serait opportune ? Nous avons eu ici, s'agissant des ports fluviaux, un débat sur le nombre de collaborateurs de VNF qui se réduit chaque année.

S'agissant des ports maritimes, des évolutions législatives vous semblent-elles nécessaires pour améliorer la prise en charge des matières dangereuses, par exemple en matière de coordination entre les capitaineries et de gouvernance ?

Enfin, des moyens humains supplémentaires sont-ils requis en administration centrale pour essayer de mieux accompagner les ports dans la gestion de ces risques industriels ?

M. Olivier Jacquin. – Merci, messieurs, pour la qualité de votre travail, qui permet de bien appréhender la situation et de voir une faille possible entre ports maritimes et ports fluviaux.

Vous relevez que, dans les ports fluviaux, on se trouve face à une certaine dilution des responsabilités : statut juridique peu clair, produits non recensés, ICPE mal contrôlées.

Quelles sont vos préconisations précises en matière réglementaire ou législative ? Avez-vous soumis vos propositions à VNF ? Dans quelle mesure VNF, gestionnaire des infrastructures fluviales, pourrait-il jouer un rôle particulier dans ce dispositif ?

Je suis agriculteur dans le Grand Est. J'ai résolu le problème des ammonitrates en passant en agriculture bio. J'attire votre attention sur ce que nous faisons par rapport à la possible production de normes. Ceci est salubre : il existe un risque, on fait un rapport et on le traduit immédiatement en ce sens.

Selon vous, les ammonitrates à haute concentration – je suppose qu'il s'agit des 33,5 % et plus – sont particulièrement dangereux, mais vous constatez aussi qu'il n'y a pas d'accidents dans les exploitations agricoles.

Je ne dis pas qu'il ne faut rien faire. Vous parlez de sensibilisation : c'est un minimum. Il ne faudrait toutefois pas aller trop loin et traduire des normes européennes à l'échelon national en y ajoutant une couche. Je suis favorable aux normes lorsqu'elles sont utiles et avérées.

J'aimerais que vous nous expliquiez pourquoi ces réglementations européennes n'ont pas été traduites en France. Peut-être est-ce là l'œuvre d'un lobby et il faut peut-être revoir les choses, mais une explication cohérente doit exister. Je jouais sur les sacs d'ammonitrates lorsque j'étais gamin. Je sais comment ils sont stockés dans les fermes. Ce n'est pas dangereux. Dès lors qu'on dispose de stockages fermés et qu'on ne les mélange pas avec n'importe quoi, il y a très peu de risques.

M. Michel Pascal. – À 33,5 %, vous êtes à la limite.

M. Olivier Jacquin. – À partir de quand parle-t-on de haute concentration selon vous ?

M. Jérôme Goellner. – La haute concentration débute à 28 % d'azote, ce qui correspond à 80 % de nitrate d'ammonium. Le nitrate d'ammonium pur se situe à 35 %.

On trouve traditionnellement sur le marché des produits à haute concentration de 33,5 %. On importe même du 34,2 %, de façon conforme à la norme européenne alors que la moyenne concentration se situe à 27 %.

M. Michel Pascal. – Il est sûrement utile d'entendre le ministère de l'agriculture, qui est partie prenante de ces sujets.

Je ne sais toutefois s'il pourra vous éclairer. La France pourrait interdire le vrac. Nous n'avons pas identifié de raisons techniques particulières pour l'autoriser.

M. Olivier Jacquin. – Le prix, peut-être...

M. Michel Pascal. – Les autres pays aussi connaissent des problèmes de prix.

Les moyens humains nous semblent suffisants au sein de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), mais il y a peu de monde à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Le problème de Strasbourg et d'Elbeuf n'est pas une question de moyens humains. Une visite une fois par an prend peu de temps. La DREAL pourrait s'en occuper. Or elle ne le fait pas. Elle ne connaissait même pas le site. Il en va de même pour Strasbourg.

Vous dites fort justement que le port de Strasbourg ressemble à un port maritime : on ne nous en a pas parlé.

M. Jérôme Goellner. – Il n'y a pas de capitainerie dans les ports fluviaux, pas même à Strasbourg. Le métier de ces fonctionnaires est d'assurer la sécurité du transport de matières dangereuses et celle des navires.

C'est un peu comme sur les autoroutes, où les sociétés autoroutières n'ont aucune idée de ce que transportent les camions. Il en va de même à propos de VNF pour les bateaux. VNF n'est pas en charge de contrôler la sécurité des bateaux de transport.

L'ADN prévoit l'agrément des bateaux, leur contrôle régulier, la formation des pilotes, la signalisation. Des contrôleurs des transports terrestres contrôlent le transport des matières dangereuses. Ils dépendent des DREAL. Leur priorité, c'est la route. Ils contrôlent beaucoup de camions, quelques lignes de chemin de fer et très peu de voies fluviales, les ports relevant des capitaineries. Il ne serait pas très compliqué de faire quelques contrôles dans les ports, et cela ne nécessiterait pas beaucoup de monde.

M. Michel Pascal. – À Strasbourg, il existe une bonne relation entre la DREAL et la gendarmerie fluviale.

M. Jérôme Goellner. – La gendarmerie fluviale n'a toutefois pas une expertise technique particulière. En tout état de cause, personne ne se préoccupe des lieux de déchargement.

À Strasbourg, un silo de céréales a subi un incendie. Les pompiers ont découvert au pied du silo des *big bags* d'ammonitrates qui avaient été déchargés, la coopérative agricole qui utilisait le silo se servant de temps à autre du quai pour décharger des ammonitrates. Ni le port de Strasbourg ni VNF ne contrôlent le quai.

M. Michel Pascal. – Les manutentionnaires sont-ils suffisamment formés ? Ils sont, en tous les cas, tous responsables. Probablement sont-ils insuffisamment formés. La société de manutention qu'on a rencontrée à Elbeuf doit être composée d'une équipe de quelques personnes. Ce n'est toutefois pas très encadré. C'est ce qui me fait dire que c'est artisanal. Ils connaissent bien leur travail, mais peuvent difficilement prouver qu'ils le font bien.

Nous avons beaucoup travaillé avec VNF, qui nous a suivis, nous a fourni des documents, nous a aidés à organiser des visites. Ils ont été très présents, notamment dans l'Est, mais ils n'ont pas réagi à nos recommandations, que je leur avais pourtant transmises. Je les ai relancés trois fois. J'ai trouvé dommage qu'on n'ait pu aller plus loin. Nous avons rencontré l'équivalent de VNF en Belgique, qui est soumis à des règlements. Visiblement, VNF n'a pas envie qu'on les oblige à respecter des normes.

Nous pensons cependant que VNF est extrêmement bien placé pour appliquer l'obligation d'annonce et contrôler les lieux de chargement et de déchargement. S'il y a quelqu'un qui connaît les voies d'eau, c'est bien VNF.

M. Jérôme Goellner. – En pratique, c’est au préfet de dire s’il est possible ou non de décharger des matières dangereuses à tel ou tel endroit, dans telles ou telles conditions, mais la logique voudrait que ce soit VNF qui appuie le préfet.

Il existait autrefois des services de l’État pour traiter de la navigation. VNF a été créé à la suite de leur disparition. Ces missions régaliennes ont échappé à VNF et sont de fait devenues orphelines.

Ce n’est sans doute pas à VNF d’exercer des contrôles et de dresser de procès-verbaux, mais il lui incombe d’appuyer le préfet pour définir une réglementation, qui pourrait ensuite être contrôlée par la gendarmerie fluviale ou les contrôleurs des transports terrestres des DREAL. Ce n’est pas une lourde charge compte tenu du trafic fluvial de la France en matière de transport de matières dangereuses.

M. Jean-François Longeot, président. – D’où la question sur la baisse des effectifs...

M. Michel Pascal. – Monsieur Jacquin, quand une ICPE existe, il y a une DREAL derrière, avec obligation de visites régulières, le risque zéro n’existant pas.

On trouve une deuxième catégorie d’installations classées, celles soumises à déclaration. En France, on en compte 500 000. Même si l’on met un fonctionnaire derrière chacune d’elles, cela ne suffira pas.

Il faut donc trouver d’autres moyens de les contrôler. Certaines installations doivent être contrôlées par des organismes tiers tous les trois ou cinq ans. Le problème vient du fait que ce n’est pas appliqué. Une installation sur dix seulement reçoit la visite d’un organisme tiers. Avant d’établir des normes, il est important d’appliquer celles qui existent. Ce n’est peut-être pas la priorité, mais le corpus réglementaire et législatif existe.

Pour ce qui est de VNF, il me semble nécessaire de passer par la loi pour leur fixer cette mission.

Pour ce qui est des ICPE, on a proposé d’augmenter la pression sur le contrôle des ammonitrates. Les DREAL n’exercent aucun contrôle sur les installations soumises à déclaration, sauf problème particulier. On a visité une installation soumise à déclaration en dessous d’une ligne à haute tension. La DREAL ne l’avait pas contrôlée. Elle aurait probablement fait une remarque.

Cela pose un léger problème. VNF aurait pu la voir...

M. Olivier Jacquin. – Vous n’avez pas répondu à ma question : pourquoi les réglementations européennes ne sont-elles pas appliquées en France ?

À partir de quel seuil vous semblerait-il nécessaire d’augmenter les contrôles des ports fluviaux ? Sur la Moselle, certains ports fluviaux sont de simples quais. Ailleurs, c’est un seul logisticien qui stocke des mono-produits. Les ports de Strasbourg ou de Metz, qui accueillent de multiples produits, sont à un autre niveau.

Mme Nadège Havet. – La France est le premier consommateur d’ammonitrates en Europe et le deuxième à l’échelle mondiale. Vous rappelez dans votre rapport les risques d’explosion liés au stockage, le manque de réglementations encadrant les quantités que les

agriculteurs peuvent conserver sans mesure de sécurité ou déclaration obligatoire. Existe-t-il chez nos voisins européens des règles ou de bonnes pratiques dont nous pourrions nous inspirer pour le transport et le stockage ?

Plus globalement, la publication de votre rapport a-t-elle suscité des réactions particulières de la part des acteurs concernés ? Je pense au monde agricole et à l'administration de l'État.

Parmi les constats de votre rapport, lesquels, selon vous, appellent les actions les plus urgentes ?

Mme Marta de Cidrac. – Nous parlons beaucoup de sécurité ce matin. Pouvez-vous nous confirmer que la notion de risque est suffisamment prise en compte dans l'approche de nos ICPE ?

M. Ronan Dantec. – Je rappelle que les ammonitrates représentent 50 % des émissions de notre agriculture, soit 20 % des émissions de gaz à effet de serre de la France. C'est donc une bombe climatique.

La France ne tiendra pas ses objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre sans une réduction massive de l'utilisation des ammonitrates. Ce n'est pas une analyse dogmatique : la réduction par deux des ammonitrates est écrite dans les traités internationaux que la France a signés.

Cette baisse inéluctable peut-elle amener à une refonte des chaînes logistiques et à davantage de sécurité ? C'est un élément qui était absent de votre présentation, alors que c'est aujourd'hui totalement incontournable.

Deuxièmement, vous êtes-vous intéressés à l'environnement du stockage ? Le risque est en effet, comme dans le cas de Lubrizol, en périphérie des unités dangereuses. C'est le cas aussi pour les ammonitrates.

J'ai souvenir qu'on a évacué une bonne partie de l'agglomération nantaise en 1987 à la suite de l'incendie d'un dépôt. Si mes souvenirs sont bons, on avait un stockage de nitrate d'aluminium à côté du stockage d'ammonitrates. Je crois que le nitrate d'aluminium, très inflammable, était parti en fumée, avec un risque d'explosion du silo d'ammonitrates situé à côté, qui n'a heureusement pas eu lieu.

À Beyrouth, il s'agissait d'ammonitrates à usage d'explosif et non d'engrais.

M. Bruno Belin. – Existe-t-il d'autres produits ou familles de produit qui pourraient amener les mêmes conséquences que celles qu'on a déjà connues dans le cadre de l'explosion survenue chez AZF et de l'incendie de Lubrizol ? Travaille-t-on sur cette question ?

Mme Angèle Prévaille. – J'appuie ce qu'a dit Ronan Dantec : il serait important que l'environnement des différents stockages soit décrit dans la réglementation afin que les utilisateurs de ces produits puissent s'y référer de manière très simple.

Ma question porte sur le fait de revoir et de clarifier les notions de quantité et de concentration. La réglementation du stockage ne se base que sur la quantité. Or, vous avez bien expliqué que la concentration est très importante : on peut avoir de petites quantités de

produits très concentrés bien plus dangereuses qu'un stockage important à concentration plus faible. Il faut donc revoir et clarifier les choses pour que tous les acteurs puissent en avoir connaissance.

Vous avez par ailleurs évoqué le vrac. Ne pourrait-on l'interdire purement et simplement pour des raisons de sécurité par rapport aux attentats, les ammonitrates étant en effet des produits précurseurs d'explosifs ?

M. Didier Mandelli. – Nous souhaitons développer le fret ferroviaire et le fluvial. Des moyens conséquents sont mis en œuvre en matière d'investissement. Dans le même temps, on relève une absence de contrôles sur les moyens.

Les douanes interviennent-elles sur ces réseaux comme elles le font sur les autoroutes s'agissant des produits illicites ? S'il n'existe aucun contrôle concernant des produits licites, on peut imaginer qu'un certain nombre d'autres produits peuvent également emprunter ces voies.

Ne convient-il donc pas de solliciter le ministère de l'intérieur à propos de ces questions ?

M. Gérard Lahellec. – Je commencerai mon intervention par vous recommander la lecture d'un roman qui a été publié en 2020, au moment même de la catastrophe de Beyrouth, intitulé *Le dernier jour de l'Ocean Liberty*. L'*Ocean Liberty* était un navire chargé de nitrate d'ammonium qui a explosé dans le port de Brest en 1947.

Les informations se rapportant aux dangers éventuels de ces produits sont donc très présentes dans la culture contemporaine. C'est un ami ingénieur qui a bien voulu s'essayer à ce roman. Je n'ai évidemment pu que l'encourager à écrire le deuxième tome.

Il arrive qu'on ait du mal à définir ce que sont les ports maritimes. Par exemple, il n'existe pas de port maritime en Bretagne – ou très peu – mais on y trouve des ports décentralisés, en application de la loi de 2004. Il faudrait qu'il n'y en ait qu'un – et ce serait peut-être encore trop ! Il incombe aux nouvelles autorités portuaires de les faire vivre et d'y développer des activités économiques, humaines, etc.

En Bretagne, le territoire le plus touché est celui de Saint-Malo. Le groupe Roullier et la TIMAC accueillent des ammonitrates...

M. Jérôme Goellner. – À Saint-Malo, il s'agit d'un importateur qui n'a rien à voir avec la TIMAC.

M. Gérard Lahellec. – Quoi qu'il en soit, l'opinion est sensible aux *big bags* qui arrivent et repartent du port. La TIMAC a, quant à elle, une approche assez exemplaire de la typologie d'intrants qu'elle produit.

On a besoin de gendarmes mais, plus que de gendarmes, on a besoin d'expertises et de nouvelles autorités portuaires, puisqu'il leur incombe de faire vivre ces installations et d'assurer un certain nombre de débouchés.

D'accord pour les réglementations, la rigueur et la rationalité, mais ces collectivités devenues autorités portuaires doivent se mettre en situation de pouvoir relever le défi auquel elles sont confrontées.

M. Michel Pascal. – Je suis désolé d’avoir donné l’impression que nous ne nous sommes pas occupés des ports maritimes, ce qui n’est pas le cas.

Les capitaineries sont compétentes, motivées, connaissent bien les règlements. Elles les font évoluer, réalisent des exercices, travaillent avec le SDIS.

Il y a beaucoup de ports maritimes en Bretagne, mais ce sont des ports décentralisés. Il en existe de deux types. Ceux qui n’acceptent pas les matières dangereuses n’ont pas de capitainerie d’État.

Dès qu’il y a des matières dangereuses, dont les ammonitrates, il existe une capitainerie d’État, avec des fonctionnaires d’État qui interviennent directement pour le compte du préfet en matière de sécurité. Leurs missions sont très claires, aux Sables-d’Olonne comme à Saint-Malo.

À Saint-Malo, il existe une direction départementale des territoires (DDT) compétente pour la totalité des ports maritimes de Bretagne. On a créé une masse critique de compétences.

On a établi trois recommandations dans l’annexe 8, comme le fait d’utiliser la commission d’information existante à la TIMAC pour informer les gens. Aux Sables-d’Olonne, on n’a pas trouvé que les gens étaient très informés de ce qui se passait sur le site. Il n’y a pas de démarche en matière d’information.

Pourquoi les règlements ne sont-ils pas appliqués en France ? Je ne sais pas. Je ne suis pas dans les ministères, et on ne nous a pas apporté de réponse objective. Les directions que vous allez recevoir pourront probablement approfondir ce sujet et dire quelles sont leurs intentions.

Il n’y a pas que sur ce règlement qu’il faudrait se poser des questions. Dans les domaines industriels ou agricoles, d’autres règlements ne sont peut-être pas appliqués.

A-t-on réalisé un benchmarking ? Nous l’avons fait avec la Belgique, qui a interdit l’usage des ammonitrates à haute teneur. Cela vaudrait peut-être la peine d’approfondir ce sujet.

La France est atypique : il s’agit du plus gros consommateur d’ammonitrates en Europe par rapport à sa superficie. Il y a probablement des raisons à cela.

S’agissant de la bombe climatique, même si ce n’était pas dans le champ de notre lettre de mission, nous n’avons pu nous empêcher d’émettre des recommandations sur un sujet périphérique. On aurait pu en faire encore plus. Nous n’avons par exemple rien dit sur l’effet de serre que provoquent les engrais.

M. Ronan Dantec. – On ne peut pas ne pas intégrer l’évolution de la filière par rapport au risque, sans quoi on fait de la logique « en silo », ce qui ne correspond pas à une approche politique systémique rationnelle.

M. Michel Pascal. – Vous prêchez un convaincu !

Quant aux douanes, nous les avons rencontrées, mais on ne les a pas davantage impliquées.

M. Jérôme Goellner. – Je ne pense pas que les douanes soient les mieux placées pour diligenter des contrôles opérationnels dans ce domaine.

M. Didier Mandelli. – Je parlais d’autres produits : s’il n’y a pas de contrôle dans ces ports, cela peut laisser entendre que d’autres produits peuvent circuler.

M. Jérôme Goellner. – En effet.

M. Didier Mandelli. – Le ministère des finances et celui de l’intérieur ont dans ce cas une responsabilité.

M. Jérôme Goellner. – En pratique, les ammonitrates entrent en France en provenance de pays de l’Union européenne. Les douanes ne les voient donc pas passer. Leurs statistiques ne sont pas du tout à jour concernant ce produit.

M. Michel Pascal. – Enfin, c’est au moment de l’explosion de l’*Ocean Liberty*, en 1947 à Brest, que la France a interdit le vrac dans les ports maritimes. Cela a laissé des traces, même si c’est ancien. Il est également intéressant de se pencher sur ce qui a été fait après les événements d’AZF, dix jours après le 11 septembre.

Les ammonitrates de Beyrouth, ou ceux qui sont dans les fermes, sont de même nature et tout aussi explosifs. Si les granulés sont stockés dans des *big bags*, cela ne bouge pas. On peut jouer dessus, mais c’est très capricieux.

Nous avons mené un important travail dans notre rapport sur la façon dont cela peut arriver.

M. Jérôme Goellner. – La réglementation sur les ICPE porte sur la protection de l’environnement et voire plus sur la prévention des risques. Le fait de savoir si le stockage des ammonitrates est suffisamment réglementé est une autre question.

La réglementation sur les ICPE intègre aussi les questions d’isolement et de lutte contre les effets domino. Il existe dans la réglementation technique des distances d’isolement vis-à-vis d’autres produits.

Normalement, tout cela est bien couvert, sachant que les ammonitrates purs qui risquent d’exploser ne présentent pas de risques de décomposition autoentretenu.

L’accident de Nantes, en 1987, concernait des engrais composés qui, lorsqu’ils commencent à chauffer, se décomposent et provoquent des nuages toxiques. Ce n’est pas le cas des ammonitrates purs.

S’ils sont pris dans un incendie, ils provoqueront de la fumée, mais il n’y a pas de décomposition entretenue, ce qui fait que le risque d’effets est limité. Il ne faut pas qu’ils soient pris dans un incendie, mais si un foyer se déclare à côté, ils ne s’enflammeront pas tout seuls.

Madame Prévile posait la question de savoir s’il ne faut pas interdire le vrac. C’est une de nos propositions. C’est une quasi-dérogation qui autorise le vrac à haute teneur en France. Ce n’est pas une nouvelle norme : la norme existe et est européenne. Elle l’interdit chez les agriculteurs. Cela n’empêche pas d’en manipuler dans les usines. Il faut bien que les choses se fassent en amont.

Mme Angèle Prévile. – Qu'en est-il de la concentration par rapport aux quantités ?

M. Jérôme Goellner. – Nos propos n'ont peut-être pas été très clairs. Un tableau de notre rapport explique les différents taux de concentration.

Il est vrai que l'agriculteur a le sentiment que 33 % ne représentent pas un pourcentage élevé, mais c'est néanmoins 98 % de concentration ! La profession compte depuis toujours en pourcentage d'azote, car c'est ce qui compte pour la plante.

Mme Angèle Prévile. – N'est-ce pas là qu'il faudrait ajouter une mention ?

M. Jérôme Goellner. – Je ne suis pas spécialiste de la sensibilisation du monde agricole, mais nos recommandations semblent avoir été entendues. Un groupe de travail a été mis en place par la profession pour ce faire.

Il ne s'agit pas de faire paniquer les agriculteurs et de les pousser à passer à l'urée, car c'est pire du point de vue environnemental – et c'est en outre un produit importé. Je le répète : il suffit de stocker les ammonitrates correctement, sans pour autant recourir à des mises en œuvre très compliquées. Il ne faut pas les stocker à côté de pneus ou d'une cuve de fioul. Il faut arriver à l'expliquer.

M. Michel Pascal. – On a vu dans la presse deux associations réagir, Robin des Bois et France nature environnement (FNE). L'Association française des ports intérieurs (AFPI) s'est mobilisée suite à notre rapport pour organiser la réflexion et voir à son niveau ce qu'elle pouvait faire pour améliorer les choses.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci pour la qualité de votre rapport et pour les conseils que vous nous avez prodigués.

La réunion est close à 12 heures 25.

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

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

« Les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la périurbanisation : quelles réponses de politique publique ? » – Audition

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons nos auditions sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale avec une table ronde consacrée au phénomène de périurbanisation.

Pour évoquer ce sujet, qui concerne l'organisation spatiale de nos territoires et le lien social de quasiment 30 % de la population, nous avons le plaisir d'accueillir : Mme Monique Poulot-Moreau, enseignante-chercheuse à Nanterre et spécialiste de l'urbanité rurale, de l'agriculture urbaine et périurbaine ; M. Frédéric Bonnet, architecte, lauréat du Grand prix de l'urbanisme 2014, professeur à Marne-la-Vallée et auteur d'un rapport intitulé *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, remis en 2016 à la ministre Sylvia Pinel ; M. Éric Charmes, chercheur en sciences sociales à Lyon et auteur de *La revanche des villages, essai sur la France périurbaine*, publié en 2019 ; M. Lionel Rougé, maître de conférences en géographie à Toulouse et auteur de deux livres, *Notion en débat : périurbanisation* (2018), et *Réhabiliter le périurbain – Comment vivre et bouger durablement dans ces territoires ?* (en 2013) ; M. Laurent Cailly, géographe, enseignant-chercheur à Tours, et auteur de *Existe-t-il un mode d'habiter spécifiquement périurbain ?*, paru en 2008.

Le terme « périurbain » peut paraître un peu technocratique mais c'est une réalité pour 10 000 à 12 000 collectivités territoriales et près de 18 millions d'habitants, contre 9 millions au début des années 2000 – vous nous préciserez ces évaluations.

Pour comprendre cette dynamique d'organisation territoriale, la vieille distinction entre la ville construite et la campagne végétale n'a plus beaucoup d'utilité. Une méthode consiste à partir des pôles urbains à fort potentiel d'emplois et à observer les déplacements entre le domicile et le travail : on constate alors la croissance continue des cercles concentriques qui entourent ces pôles urbains. Certains voient le périurbain comme une « menace pavillonnaire » individualiste, liée au désir d'accession à la propriété, moins chère qu'en centre-ville et, si possible, avec un jardin pour les enfants, et les trajets domicile-travail comme une source d'émissions de gaz à effet de serre (GES). D'autres ont un regard plus nuancé et discernent, dans la croissance du périurbain, la résurgence d'un esprit villageois à la française et le rattachement de communes à une grande aire urbaine.

Comme en témoignent certains itinéraires individuels, on naît parfois dans la ruralité et l'on devient peu à peu périurbain en restant au même endroit. Cela va bien au-delà de la simple inflation pavillonnaire – d'ailleurs, la construction de maisons individuelles semble ralentir depuis la fin des années 2000. On voit ici non seulement l'antithèse des « grands ensembles », mais aussi une recherche de qualité de vie et de sécurité avec de nouveaux espaces communs.

Pour lancer nos débats, je commencerai par vous poser plusieurs questions générales. D'abord, que recouvrent les notions de « périurbain » et de « périurbanisation » ?

Avez-vous des divergences conceptuelles ou méthodologiques sur le sujet ? Quels sont les enjeux concrets en matière économique, sociale et environnementale ?

Ensuite, jusqu'où ira ce phénomène, qui concerne 30 % de la population des métropoles ? Quelles éventuelles régulations et solutions opérationnelles suggérez-vous ?

Enfin, quelles sont les dynamiques de « verdissement » du périurbain avec l'électrification, l'isolation thermique ?

Nos cinq collègues référents « aménagement du territoire », Bruno Belin, Patricia Demas, Martine Filleul, Christine Herzog et Bruno Rojouan, auront l'occasion de creuser ces sujets.

Nous comptons sur vous pour alimenter les travaux de notre mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, que nous venons de mettre en place : nous recherchons des solutions techniques et législatives efficaces et lisibles. Bien entendu, l'enjeu est, par-dessus tout, de réduire les tensions de la société française par un aménagement du territoire plus équilibré et pacificateur.

M. Éric Charmes, chercheur en sciences sociales. – Je voudrais vous communiquer trois idées autour d'enjeux et de propositions sur le périurbain. Je serai nécessairement un peu schématique, mais je pourrai vous donner plus de détails dans les échanges qui suivront.

La première idée, c'est qu'on peut sortir du débat stérile opposant habitat individuel et collectif, maison individuelle et transition écologique. C'est aussi un impératif car il sera difficile de faire la transition écologique en s'opposant au souhait de quatre Français sur cinq d'habiter une maison, mais on peut aussi montrer que l'habitat individuel est adaptable à la transition écologique. Tout le monde n'a pas envie de cultiver son jardin, mais on peut encourager à le faire, stimuler les initiatives dans ce sens à l'échelon local, pour que le plus grand nombre de maisons individuelles ou d'immeubles disposent d'espaces de jardins potagers et maraîchers, reliés au marché local. Je m'inspire là d'une image de jardins familiaux en Allemagne, où le bâti est composé de cabanes de jardin, mais on peut imaginer qu'il s'agisse de maisons, et travailler dans ce sens.

Deuxième idée, établie par des travaux que j'ai réalisés dans la métropole lyonnaise avec Charles Raux, spécialiste de la modélisation des transports, sur les liens entre périurbain et décarbonation de la mobilité : le périurbain ne doit pas nécessairement être densifié pour être moins émetteur de gaz à effet de serre. La densité a, certes, des avantages mais elle ne permet pas de réduire l'impact environnemental de la mobilité. Le périurbain est constitué non pas de nappes pavillonnaires, mais de villages inclus dans un système urbain ; or, dans un village, la construction de 50 maisons individuelles et celle de 50 logements en collectif auront à peu près le même impact sur les GES résultant de la mobilité. En réalité, le modèle bute sur le stock de logements déjà construits, que l'on ne va pas raser au motif qu'il faudrait regrouper tous les habitants pour moins de mobilité. Dès lors, la réduction d'émissions de GES passe par la sobriété. Pour diviser par quatre nos émissions de GES, il reste le moteur électrique, le vélo et le covoiturage.

Troisième idée, le département peut-il être le futur représentant du périurbain ? La question sous-jacente est celle-ci : quel est le pouvoir d'agir du périurbain ? Vous savez

mieux que moi combien l'intercommunalité est diverse : il y a des intercommunalités riches et d'autres, pauvres. Leurs moyens d'action sont très inégaux. Se pose ici la question de l'ingénierie : pour répondre aux besoins des petites communes, on parle d'un retour de l'État dans le champ de l'ingénierie, mais cela pose la question de l'autonomie des territoires moins dotés, ou bien il faut conforter les intercommunalités, mais on bute alors sur la question des échelles territoriales, avec les défauts des « intercommunalités XXL ». Reste, finalement, l'option du département, qui joue déjà un rôle important dans l'ingénierie, mais nous avons rencontré, ne serait-ce que dans la présentation de l'article que j'ai écrit avec Arie Fitria, une très ferme opposition d'élus à faire évoluer l'organisation territoriale. Dès lors, existe-t-il des marges de manœuvre pour, en quelque sorte, intégrer un peu plus, et jusqu'où, les départements aux intercommunalités ?

M. Frédéric Bonnet, architecte, professeur. – Je vous présenterai également les items du périurbain schématiquement, compte tenu du délai imparti.

Le périurbain est divers. En réalité, il y a *des* périurbains. Certains sont riches et d'autres, pauvres – soit dit en passant, la deuxième région la plus riche de France est la partie française de l'agglomération de Genève.

La périurbanisation est un phénomène européen. Elle prévaut dans les régions les plus riches d'Europe, où elle concerne jusqu'à 80 % de la population. Ensuite, la carte des demandes de permis de construire montre que la périurbanisation est également polarisée avec la littoralisation et la métropolisation de l'habitat. Inversement, ce n'est pas parce que les mobilités ne font pas entrer un territoire dans la catégorie du « périurbain » qu'il ne fonctionne pas effectivement comme un territoire périurbain : c'est le cas par exemple de Chaumont. Autre aspect : il y a, contrairement aux idées reçues, de l'innovation dans le périurbain, comme en témoigne le fait que le prix de l'Équerre d'argent 2021 a été délivré à un projet qui se situe dans un territoire périurbain.

Le périurbain se caractérise par des termes qui contreviennent à une certaine idée de l'organisation des territoires et de notre administration des choses : le mouvement – en premier lieu, la mobilité automobile, mais aussi l'évolution rapide des territoires –, l'hybridation, les échelles entrelacées – par exemple, entre la commune et le département – la multi-appartenance – il reste difficile dans notre pays de valoriser le fait que l'on appartienne à plusieurs territoires. Le périurbain est aussi associé à la question climatique, avec des avantages et des inconvénients. Le constat de la diversité une fois établi, la question devient celle du courage, du contexte et du refus de la standardisation. Je crois qu'il faut favoriser la capacité des territoires à s'occuper d'eux-mêmes, mais aussi exercer la solidarité, car on ne peut aider pareillement les riches et les pauvres – la question de l'ingénierie se pose ici crûment.

Les interdépendances sont à reconnaître comme telles. Il existe une dimension culturelle, qui n'est pas assez prise en compte. Répondre aux besoins peut supposer une contractualisation forte avec les métropoles sur la gouvernance, les qualifications, l'économie – le mouvement est en cours et on progresse, en particulier sur les sujets liés au changement climatique. L'interdépendance est manifeste notamment dans le système de ressources des aires urbaines qui est fondamentalement implanté dans le périurbain : il en va ainsi de l'eau ou de la production alimentaire, par exemple.

L'équité fiscale demeure imparfaite, avec une décote fiscale pour certains villages alors que leurs habitants utilisent les équipements des centres-bourgs, lesquels ne bénéficient

pas de la péréquation. Il faut donc « monétariser » les ressources latentes, en anticipant les évolutions d'usage.

Les milieux naturels et agricoles sont perçus comme une gêne à la construction, alors qu'ils valorisent les paysages et sont un facteur d'attractivité, en plus d'être une ressource directe pour les agriculteurs : il faut parvenir à « monétariser » cette ressource latente. C'est en réalité un changement de paradigme qu'il nous faut opérer.

Sur la question des déplacements, il faut anticiper les seuils critiques : les pouvoirs publics ont financé les déplacements en voiture, à force d'aménagement de ronds-points et de routes, ce qui a accéléré la périurbanisation. Aujourd'hui, il faut aider la décarbonation ; c'est un changement de fond. Certaines zones périurbaines en Europe y parviennent, par exemple en développant l'usage du vélo. On constate qu'il est possible de faire plus de 10 kilomètres par jour à vélo pour se déplacer sans prendre sa voiture. La décarbonation passe aussi par l'investissement dans le train, et par des encouragements à moins se déplacer, par exemple en favorisant le télétravail, ce qui suppose un bon accès au numérique. Il faut aussi une stratégie foncière plus fine, favoriser la mixité des tissus et les mutualisations au lieu de planifier, comme dans les années 1960, en séparant l'habitat, l'activité et les loisirs ou l'approvisionnement. Nous devons prendre aussi la mesure du besoin de logements sociaux dans le périurbain et du fait que les bailleurs manquent d'outils adaptés pour en construire suffisamment.

Sur le commerce, il faut être pragmatique. Les commerces sont, dans la réalité concrète, des lieux de rencontre. Le moment est propice pour en tirer parti, en partenariat avec les opérateurs commerciaux qui sentent le vent tourner. Il faut également anticiper l'obsolescence des friches à venir. Enfin, il faudrait aussi un urbanisme plus transversal, encourageant la mixité des tissus entre le travail, l'habitat et le commercial.

Mme Monique Poulot-Moreau, enseignante-chercheuse. – J'ai travaillé sur le périurbain côté campagne, alors qu'on l'a principalement, sinon exclusivement, étudié depuis la ville – mes travaux démontrent qu'il faut prendre conscience de cette double face du périurbain.

Le périurbain est dans l'aire d'attraction des villes parce qu'il a des côtés campagne, d'espace ouvert, villageois. Il attire les populations dans des parcours résidentiels qui relèvent de nombreux facteurs. L'ensemble est complexe. Le terme même de périurbain a plutôt mauvaise presse : il renvoie à « la France moche », selon le titre retentissant qu'avait choisi un hebdomadaire pour une enquête sur le périurbain.

Ces constats conduisent à se poser la question de la définition du terme, que l'on a eu tendance à réduire au critère utilisé par l'Insee, laquelle a fixé un seuil de 15 % de la population dite « pendulaire » au sens où elle se déplace tous les jours vers la ville. En réalité, si l'on examine de plus près l'attraction effective des villes, bien d'autres critères entrent en jeu.

Vu du côté de la campagne, j'identifie deux enjeux majeurs : d'abord, celui des aménités paysagères, en résonance avec les questions environnementales – quand on bâtit, quand on crée des infrastructures, comment valoriser ces aménités comme des ressources qui font sens et qui peuvent être un élément de développement du périurbain ?

Ensuite, sachant qu'entre 40 % et 70 % de l'activité agricole française s'effectue dans le périurbain, comment va-t-on continuer à lier la ville et la campagne ? Quelles transformations de l'une par l'autre ? Le périurbain concentre l'agriculture qui se « verdit », qui innove, mais la question du foncier se pose avec acuité, donc celle du zonage. Cet outil suffit-il à aménager l'espace, ou bien faut-il aller plus loin avec des programmes d'action, la réversibilité foncière, le recyclage, la question des friches ? Les compensations environnementales semblent alimenter de plus en plus de transactions qui, loin de moraliser le marché foncier, sont en train de le déstabiliser. Il faut en tenir compte.

Enfin, toujours côté campagne, il faut conduire une réflexion sur les petites villes, qui forment des bassins de vie à multi-appartenance, et qui sont une forme particulière du périurbain.

M. Laurent Cailly, géographe. – Le périurbain n'est plus le déversoir de l'urbain. Les mouvements sont devenus plus complexes : il y a toujours des mouvements centrifuges, mais aussi centripètes, ou encore des déménagements à l'intérieur du périurbain.

Le resserrement résidentiel se porte bien. Nous assistons à une tension immobilière inédite en première couronne. La question est : comment gérer ce phénomène dans un contexte de « zéro artificialisation nette » (ZAN) et dans une optique de développement durable ? Cela ne peut passer que par la réhabilitation du stock pavillonnaire existant. Une autre réflexion majeure à mener porte sur l'habitat individuel. Nous pouvons observer l'émergence d'un urbanisme de projet dans le périurbain, mais celle-ci demeure insuffisante. Attention à ne pas développer un urbanisme « colonial », pensé dans les centres et dupliqué ; réfléchissons plutôt à l'adaptation des modèles.

Autre enjeu : la gentrification des premières couronnes, sous l'effet d'une forte demande suburbaine, y compris des ménages modestes et moyens : chacun veut son pavillon, avoir accès aux espaces ouverts, mais rester proche de la ville. Il y a une réflexion à mener sur la production d'un habitat avec des parcelles de petite taille et de l'intimité domestique et sur des statuts d'occupation favorisant l'accès des ménages qui le veulent aux premières couronnes. Il y aura encore des clients pour du périurbain lointain, notamment les natifs ou les personnes originaires de la campagne et qui souhaitent y retourner.

Les parcours locaux constituent un autre enjeu : il faut diversifier le stock et l'offre pour faire face aux décohabitations liées aux taux de divorce, à la mobilité sociale et au vieillissement de la population.

Les mobilités quotidiennes représentent un défi complexe pour le périurbain, qui doit offrir à la fois des mobilités internes de plus en plus autonomes, notamment autour des pôles secondaires, et répondre à la demande forte de connexion au centre urbain. Penser les deux est un défi institutionnel : il est ainsi urgent de réfléchir à une gouvernance des mobilités. Des changements de comportement ont lieu à bas bruit et nul ne sait quel peut être l'effet durable d'un renchérissement du pétrole.

Une crise générale des mobilités périurbaines – une nouvelle crise des Gilets jaunes – est possible.

Les questions de mobilité se règlent déjà par l'aménagement. Le périurbain, notamment en première couronne, s'est beaucoup équipé. Nous avons ainsi vu apparaître un

périurbain de courte distance, autour des pratiques cyclables et pédestres. Contrairement à une idée fausse, il peut aussi se structurer autour du transport en commun.

M. Lionel Rougé, maître de conférences en géographie. – Le mot de « périurbanisation » et le processus contemporain sont nés dans les années 1960, mais les historiens soulignent que l'urbanisation dispersée apparaît dès la fin du XIX^e siècle, voire dès l'époque moderne. La dynamique de desserrement urbain s'inscrit donc dans le temps long, portée par l'amélioration des conditions de vie et la montée de l'individualisme, qui comporte un aspect égoïste, mais aussi démocratique. Contrarier ce processus peut ainsi aboutir à contrarier les dynamiques démocratiques.

Le périurbain peut susciter des difficultés pour les ménages les plus fragiles financièrement, pour lesquels le rêve de l'accession à la propriété peut tourner au drame. Ils ont tendance à se localiser dans certains types de territoires. Ainsi, dans la région toulousaine, on les retrouve au sud de la Haute-Garonne, autour de Carbonne et Saint-Gaudens ou, au nord de celle-ci, à la frontière entre ce département et le Tarn-et-Garonne.

Les travaux sur le vieillissement pavillonnaire témoignent que ces maisons sont un patrimoine financier pour beaucoup de retraités qui ont souvent beaucoup épargné pour les acquérir, mais aussi un patrimoine social, familial, par l'attachement aux lieux et aux sociabilités locales de ceux qui y vivent.

Concernant l'éloignement, les travaux soulignent plutôt un désir d'ancrage et de proximité dans un environnement naturel, que la covid est venu accentuer, couplé à l'accessibilité rapide aux grands pôles d'emploi.

Sur la consommation foncière, nous assisterions plutôt à une hybridation, avec la volonté de consolider les espaces agricoles et les espaces ouverts pour répondre au désir de paysage des habitants. Cette hybridation entre le rural et l'urbain pourrait être un devenir de la vie urbaine contemporaine.

On constate de petites densifications, autour des gares, ou au moins la volonté de les construire. Grâce à l'insertion dans le périurbain, de petites villes peuvent retrouver une certaine vitalité commerciale.

Que faut-il préconiser ? Privilégier une approche plus fine pour une rénovation et une fabrication plus durable de l'espace ; soigner ceux qui en ont le plus besoin, que nous connaissons grâce aux indices de fragilité ; considérer les espaces périurbains comme des lieux d'innovation, d'une frugalité possible ; mener une vraie politique de rénovation énergétique du parc individuel sans attendre qu'elle découle de la rénovation de l'habitat collectif.

Le parc pavillonnaire vieillit beaucoup. Celui qui a été construit dans les villes au cours des années 1950 à 1970, sur lequel je travaille en ce moment, représente 20 % du parc. Il est en cours de gentrification, ce qui ne permet pas aux ménages d'y vieillir et encore moins aux ménages modestes de s'y installer. Il trouve une valeur patrimoniale auprès de jeunes ménages qui trouvent là une maison, un jardin, un métro, un tram et des commerces à proximité et, potentiellement, de bonnes écoles.

Il faudrait également envisager une forme de diversification de l'offre de logements dans ces espaces périurbains. Une partie des habitants sont mûrs pour développer

une offre de logement social si cela ne se fait pas contre eux, et si l'acceptabilité a été mesurée.

Ces espaces sont singuliers. Ce qui se passe autour de Toulouse ou de Paris n'a rien à voir avec ce qui se passe sur le littoral ou en zone frontalière dans le pays de Gex ou autour de Thionville, ou encore en Cerdagne, où l'on observe un débordement de la ville espagnole de Puigcerdà – 10 000 habitants –, qui perturbe les équilibres agricoles acquis et les équilibres sociaux.

Ces espaces demanderaient une vraie politique publique transversale avec l'ensemble des acteurs de la fabrique du territoire, acteurs publics comme privés, mais majoritairement locaux pour prendre en compte les nombreuses spécificités locales, même si l'État ne doit pas pour autant disparaître.

Mme Martine Filleul. – Merci aux intervenants pour leurs exposés très détaillés, qui appellent de ma part des demandes de précisions.

Il semblerait que 30 % de la population des métropoles se trouve dans les espaces périurbains. Pouvez-vous m'en dire plus ? Quelles sont les surfaces concernées ? Quelle est l'évolution de la population de la première couronne par rapport aux autres ?

On assiste à un desserrement de la population, comme vous l'avez indiqué, mais aussi, parfois, à une densification. Comment peut-on mesurer ces phénomènes ?

Peut-on toujours parler d'une population en quête d'identité ?

Vous avez également signalé une inadaptation des services publics, notamment au vieillissement. Pouvez-vous préciser ce qui manque, et comment y remédier ?

Les grands centres commerciaux ont fait l'objet d'une chasse à la taxe professionnelle et à la création d'emplois à visée électoraliste. Ils continuent cependant à prospérer, ce qui pose la question de l'application effective des mesures de « zéro artificialisation », mais aussi des mesures de régulation introduites par la loi « Climat et résilience » d'août 2021. Ne doit-on pas craindre une multiplication des friches commerciales ?

M. Bruno Belin. – Vous avez parlé de gouvernance et, dans ce domaine, personne n'y comprend rien ! Ce que connaissent en général les habitants, c'est le nom de leur commune et celui de leur département. Nous sommes trois anciens présidents de département dans cette commission et nous savons donc combien cet échelon peut être structurant. L'appartenance est beaucoup plus diffuse quand on parle des régions ou *a fortiori* des grandes intercommunalités, dont personne ne sait ni où elles commencent ni où elles finissent.

Je rappelle que le périurbain naît au milieu des années 1960 : les villes sont alors saturées et on commence la construction des villes-dortoirs par la création de grands centres commerciaux. C'est ainsi que Tours s'est vidée de sa substance au profit de Chambray-lès-Tours.

Pour redonner vie aux villes et villages, il faudrait inverser la vapeur et arrêter toute extension des zones commerciales.

Quant aux transports en commun, je n'ai jamais vu de tram ou de métro dans les espaces périurbains...

Mme Patricia Demas. – L'attractivité des zones périurbaines dépend aussi, en grande partie, de la revalorisation des bâtis anciens des centres-villages, qui sont souvent désaffectés. Quel est votre sentiment sur les politiques publiques susceptibles de revaloriser les centres-bourgs des petites communes et, par ricochet, de renforcer leur attractivité, notamment aux yeux des habitants des quartiers éloignés ?

Dans un monde où l'on change désormais de métier plusieurs fois dans sa vie, quel est selon vous l'avenir du télétravail ? Cette question intéresse notamment les jeunes couples, que les zones périurbaines attirent.

Quelles seraient, enfin, les actions à mener en matière de déploiement du numérique ? Divers travaux du Sénat ont souligné l'importance de ce critère comme facteur d'attractivité. Un meilleur accès au numérique contribuerait à dynamiser les activités complémentaires à l'agriculture. Dans le département des Alpes-Maritimes, par exemple, l'agriculture n'est pas développée à grande échelle, mais elle est souvent complémentaire à d'autres activités.

Mme Christine Herzog. – Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été mis en place afin de protéger les espaces ruraux d'une urbanisation excessive et pour contenir la périurbanisation. Différents rapports révèlent pourtant que les petites communes subissent ses effets négatifs, au profit de l'État. À la suite des ordonnances du 17 juin 2000 et de la loi dite ÉLAN de novembre 2018, les petites communes ont, en effet, été exclues de certaines décisions, qui relèvent désormais des intercommunalités.

En outre, le SCoT a vu son champ d'application s'appauvrir, dans la mesure où l'examen du rapport de présentation est devenu facultatif et que seules trois dispositions sont aujourd'hui opposables, contre onze auparavant.

Comment, dans ces conditions, les petites communes peuvent-elles retrouver un pouvoir de décision local qui soit compatible avec les enjeux de l'extension urbaine ?

M. Lionel Rougé. – En matière d'organisation de la population, il est toujours délicat de manier les chiffres. Pour vous donner un ordre de grandeur, la ville de Caen, par exemple, compte 100 000 habitants, l'agglomération, 250 000, et l'aire urbaine, 450 000. Près de 50 % de l'aire d'attraction caennaise s'inscrit donc dans une dynamique et dans un mode de vie pavillonnaires.

En revanche, la Côte d'Azur se caractérise majoritairement par des espaces collectifs denses, jusqu'en zone rétro-littorale. La périurbanisation commence sur les contreforts des Alpes et se disperse au fur et à mesure dans les vallées. La part de périurbain y est peut-être moins importante.

En réalité, les configurations sont multiples. Le caractère périurbain et pavillonnaire des villes de l'Ouest tient à leur histoire agricole. Les villes-mères – Rennes, Caen – sont relativement peu denses. Leur parc urbain est d'ailleurs en voie de densification, ce qui peut accentuer la dynamique de périurbanisation, dans la mesure où certains urbains recherchent justement cette faible densité de population.

Reconnaissons-le, les qualités d'usage du parc urbain en construction dans ces villes sont relativement faibles. Jusqu'à quel point ce parc, après avoir été occupé pendant quelques années, ne sera-t-il pas abandonné pour des dynamiques pavillonnaires ?

Les jeunes ménages qui s'installent dans ces zones d'aménagement concerté (ZAC), urbaines et densifiées, le font, disent-ils, parce qu'ils y trouvent un logement. Mais ils avancent aussi le projet de rechercher, plus tard, une maison à la campagne ou, s'ils en ont les moyens, une maison dans ce parc pavillonnaire des années 1950 ou 1970 qui n'est pas – ou plus – situé en zone périurbaine.

Une dynamique d'urbanisation est en tout cas à l'œuvre dans un certain nombre de communes périurbaines, qui s'en retrouvent valorisées, en raison des possibilités de mobilité ou des équipements disponibles. Il y a là, peut-être, des choses à inventer.

Pour le moment cependant, loi du marché oblige, ces secteurs qui auraient pu constituer un « autrement » du peuplement pavillonnaire, plus diversifié et plus mixte, soit sont en voie de gentrification, soit subissent, dans les secteurs dévalorisés, une forte intensification de la promotion immobilière. En dehors de toute réglementation locale ou presque, les promoteurs y rachètent des maisons et construisent, au milieu de parcs pavillonnaires où résident des personnes âgées, des tours de trois ou quatre étages, sans adapter les réseaux ni réajuster les conditions de stationnement, ce qui occasionne des perturbations. Au bout d'un moment, lesdites personnes âgées en viennent, elles aussi, à vendre leur bien et voilà comment, en quelques années, un quartier pavillonnaire qui aurait pu être aménagé autrement, qui faisait sens en termes d'équilibre urbain, de trame paysagère, voire de valorisation patrimoniale, se retrouve à n'être rien d'autre qu'une succession de cubes de trois ou quatre étages, non régulés par la puissance publique.

Je le redis, une analyse fine s'impose : la situation n'est pas la même à Toulouse qu'à Albi ou Montauban, pourtant distantes de seulement 50 kilomètres. En dépit des similitudes, elle n'est pas la même à Nice, à Cannes ou à Toulon. En la matière, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont peut-être un travail de diagnostic à mener pour mieux accompagner cette diversité.

J'en viens rapidement à la dimension sociologique. Sans aller jusqu'à la quête d'identité, le parc pavillonnaire et l'installation en campagne urbaine correspondent, dans l'inconscient collectif, au moyen de se réaliser, soi-même et sa famille. Cet environnement est associé à la possibilité de s'inventer un devenir. Si, pour certains, l'objectif se concrétise, pour d'autres, il se heurte aux réalités financières et, parfois, à des difficultés de construction ou à des conditions de travail ou de mobilité inadaptées.

Certes, le parc pavillonnaire est exposé au risque de dégradation ; certes, il peut ne pas être adapté aux nouvelles attentes environnementales. Il faut alors agir en conséquence. Il n'empêche que, depuis plus d'un siècle, aucun processus de dévalorisation du secteur pavillonnaire n'a jamais été constaté, sauf exception, tant en ville qu'à la campagne, y compris dans les zones les plus proches des secteurs populaires. La crise de la covid-19 est d'ailleurs venue revaloriser une grande partie de ce parc, y compris celui, en ville ou en zone périurbaine, dont la valeur s'effritait quelque peu jusqu'alors.

Dans les années 1950, la périurbanisation des grandes villes a été liée à la fois à l'inadaptation et à l'inconfort du parc du centre urbain, d'une part, et à la création des grands ensembles, d'autre part. Replaçons-nous dans le contexte : à l'époque, la classe moyenne en

quête d'un logement avait le choix entre le parc ancien du centre-ville, encore relativement dégradé – la loi Malraux n'avait pas encore été votée – et le grand ensemble. Soudain, la promotion immobilière a donné naissance à un produit pas cher : la maison individuelle. Il y a eu un appel d'air.

En 1950, la commune de Tournefeuille, autour de Toulouse, comptait ainsi 1 000 habitants. Aujourd'hui, elle en compte 34 000, et ce n'est plus seulement une zone pavillonnaire. Un cinéma, des collectifs s'y sont installés, une politique sociale municipale y est menée, un travail autour de la « mise en vélo » d'une grande partie des voies communales a été effectué.

Pour une large part, ce monde périurbain est compatible avec une mobilité active et écologique. Encore faut-il faire comprendre à ses habitants qui, depuis leur plus jeune âge, se pensent sur quatre roues, qu'ils peuvent de nouveau se penser sur deux jambes. Encore faut-il que ces derniers puissent arrêter de courir après le temps, ce qui pose les questions des lieux d'emploi ou des lieux culturels et suppose de s'écarter d'une conception monoconcentrique de la ville.

M. Laurent Cailly. – Selon les enquêtes de mobilité, les corridors ferroviaires et le transport régional jouent un rôle croissant. On constate d'ailleurs, sur les segments périurbains, une hausse de la fréquentation des transports régionaux, mais aussi des mobilisations collectives réclamant l'amélioration du service, l'augmentation des cadences ou encore des places plus nombreuses dans les trains.

La perception du temps de déplacement change également. Les personnes qui expérimentent le transport ferroviaire y voient des bienfaits ainsi qu'une valeur d'usage qui, parfois, permettent de se départir de l'automobile. En partie seulement, car ces changements d'usage s'inscrivent dans un système dominé par l'automobile, ne serait-ce que parce que l'accès à la gare se fait en voiture.

L'usage du train rencontre, il est vrai, un certain nombre de freins : les grèves, parfois, et, surtout, le nombre élevé de personnes travaillant en banlieue peuvent entraver les mobilités. En cela, le grand projet de RER métropolitain est intéressant. Il s'agit de moderniser les lignes régionales autour des grandes villes, mais aussi d'affiner la desserte en entrée de ville afin de connecter le réseau ferroviaire régional aux transports urbains et créer des chaînes d'intermodalité.

L'idée selon laquelle les périurbains seraient réfractaires à l'intermodalité me paraît fautive. Des formes d'intermodalité existent et s'inventent. Certains ménages périurbains emportent ainsi leur vélo dans leur voiture, se garent en périphérie de la ville et terminent leur trajet à vélo. Nombreux sont ceux désormais qui se garent sur les parkings relais et empruntent le tramway pour se rendre en centre-ville, afin de réduire les temps de déplacement et éviter les embouteillages. Certains se garent sur un parking de supermarché, prennent le bus et terminent à pied.

Les bus express fonctionnent également très bien. Par exemple, dans le Grésivaudan grenoblois, un réseau de lignes express emprunte l'autoroute en voie réservée. En dix ou quinze ans, dix points de part modale sont ainsi passés de l'automobile aux transports en commun.

Évidemment, la solution des transports en commun n'est pas transposable partout. Dans certains territoires, elle n'est pas rentable ou pas applicable. Dans les corridors, elle doit être appuyée. J'y insiste, car cette solution est, souvent, exclue d'emblée.

D'autres solutions de mobilité, comme le covoiturage, émergent plutôt par des logiques d'auto-organisation des ménages, au travers de parkings spontanés ou par la création de plateformes numériques. C'est un beau défi pour le politique que d'accompagner ainsi des initiatives portées essentiellement par les ménages.

M. Frédéric Bonnet. – En ce qui concerne les commerces, des mutations sont en cours, dont les opérateurs eux-mêmes ont bien conscience.

Dans les territoires périurbains en particulier, on constate une mixité des pratiques commerciales : la grande distribution classique côtoie le petit commerce et les marchés de producteurs. Ces derniers rencontrent un grand succès, non seulement parce que les consommateurs recherchent la qualité des produits, mais aussi pour des raisons d'identification et de proximité. Les grandes surfaces, d'ailleurs, proposent elles-mêmes, dans leurs rayons, des produits locaux, en partenariat avec les producteurs de proximité. La situation est donc assez complexe et ne mérite pas d'être caricaturée.

Il s'agit, en réalité, de zones de projet qui ne sont pas identifiées en tant que telles ; elles sont dynamiques, car situées sur des réserves foncières considérables. Au-delà de l'aspect esthétique, la réalisation d'opérations publiques sur une zone commerciale coûte très cher. Elle nécessite un urbanisme partenarial et suppose une logique de projet, partagée avec les différents acteurs.

Parmi les enjeux, il convient tout particulièrement de rehausser le niveau qualitatif de ces lieux, qui sont aussi des lieux de rencontre. La convivialité usuelle se joue en effet aussi devant le Bricomarché ! Or ces endroits manquent de dignité, au regard de la place qu'ils occupent dans la vie quotidienne.

Ensuite, nous pourrions imaginer une programmation, voire une planification urbaine qui soit compatible avec l'objectif zéro artificialisation nette et qui tendrait à diversifier les usages de ces zones, qui, je le répète, constituent des réserves foncières.

En mutualisant les stationnements, en réorganisant les lieux, il est possible de gagner du terrain pour construire des logements ou installer de nouveaux équipements. La nouvelle médiathèque n'aurait-elle pas autant sa place en face du Bricomarché que dans le centre-bourg ou au milieu d'un champ, près d'un nouveau rond-point ?

Il convient enfin d'anticiper le départ de certaines formes de commerce qui, dans quelques années, ne seront plus adaptées aux modes de consommation ni aux enjeux climatiques et sociétaux de demain.

En résumé, ces zones périurbaines sont des zones de projet, mais aussi des réserves foncières et des lieux de rassemblement qui ne sont pas identifiés et traités en tant que tels.

Mme Monique Poulot-Moreau. – Frédéric Bonnet a évoqué à juste titre les réserves foncières des grandes enseignes.

Ces quinze dernières années, nombre d'entre elles ont, en effet, acheté des terrains, bien au-delà de leurs zones de parking, dans une perspective d'extension et, parfois, dans le projet de geler de futures installations concurrentes.

Aujourd'hui s'installent, sur certaines de ces zones jusqu'alors inutilisées, des activités d'agriculture urbaine. C'est presque un moindre mal, mais nous avons assurément un travail à mener pour affiner notre connaissance, encore très partielle, de la propriété foncière des grandes enseignes.

Il convient, par ailleurs, de redonner de la dignité à ces lieux, tant il est vrai que les espaces publics sont rares dans les zones périurbaines. Très souvent, le seul espace public est le centre commercial, qui est d'ailleurs appréhendé comme tel par les habitants. Les jeunes périurbains nous le disent : ils apprécient de se rendre, deux fois par semaine, dans ce lieu de rencontre et de sociabilité.

Toujours au sujet des centres commerciaux, il faut remarquer que les différentes lois qui devaient empêcher ou limiter leur installation ont été un échec. Les commissions qui doivent se prononcer sur les projets s'y opposent très rarement, si bien que ces grandes infrastructures se mettent en place. On constate qu'il existe souvent un véritable marchandage : les promoteurs du projet avertissent les élus qu'ils pourraient s'installer dans la commune d'à côté... Les maires se retrouvent bien seuls devant de tels choix. Par ailleurs, il me semble qu'il faudrait ajouter des critères normatifs qui n'existent pas aujourd'hui, comme le nombre d'emplois créés par mètre carré ou les contraintes environnementales ou architecturales.

M. Éric Charmes. – Beaucoup de choses ayant été dites, je voudrais apporter des compléments sur deux points : les chiffres et l'identité.

Tout d'abord, les chiffrages dépendent beaucoup du type de ville. En valeur absolue, la couronne périurbaine de Paris pèse évidemment le plus lourd en France, mais les choses sont assez différentes si l'on regarde ce que représente en valeur relative cette couronne dans l'agglomération parisienne elle-même, parce que celle-ci est immense.

Dans de nombreux territoires, c'est la population périurbaine, celle qui vit dans les campagnes autour de la ville, mais qui est intégrée dans le système de la ville ou qui appartient à son aire d'attraction, qui est majoritaire, voire largement dominante en nombre d'élus. La situation de l'agglomération de Mulhouse illustre mon propos, même si ce n'est pas nécessairement une tendance générale : elle est présidée par le maire de Berrwiller, une commune de 1 200 habitants. Ainsi, le périurbain, contrairement au discours de déploration que l'on entend souvent, a parfois pris le pouvoir...

Ensuite, je ne suis pas certain que la population périurbaine soit en quête d'identité. Je prends l'exemple du mouvement des Gilets jaunes, qui n'était pas uniquement un mouvement périurbain, mais qui l'était quand même largement – il a surtout mobilisé dans les endroits où le coût de la mobilité est un véritable problème. Ce mouvement était très divers et il a évolué dans le temps. Au départ, en novembre 2018, c'est évidemment l'augmentation des taxes sur l'essence qui a amené les gens sur les ronds-points, la goutte d'eau qui a fait déborder le vase, si je puis utiliser cette expression, mais on a vu assez rapidement que la véritable question était celle de la représentation – qui nous écoute ? La revendication du référendum d'initiative citoyenne (RIC) en était l'écho. Se posait donc la question qui me semble fondamentale : quel pouvoir d'agir pour ces territoires ?

M. Éric Gold. – Aujourd’hui, en matière d’urbanisme, la déclinaison des documents de planification en documents opérationnels limite de fait les possibilités de construire dans bon nombre de communes rurales. Lorsque ces communes disposent de surfaces à construire, elles sont dans l’obligation de les « spatialiser » dans leurs documents d’urbanisme : de ce fait, les surfaces aménageables sont figées, ce qui limite le champ des possibles, donc le renouvellement, le développement et l’aménagement.

La plupart des services sont d’ores et déjà accessibles ou le seront bientôt *via* le numérique sur l’ensemble du territoire. Je crois que nous devons nous interroger sur les évolutions de ce que l’on appelle souvent le « parcours résidentiel » : cette notion n’est pas uniforme et elle a évolué. La crise liée à la covid a d’ailleurs montré la volonté de certains – je ne sais pas si cela sera pérenne – de revenir habiter dans la ruralité.

Est-ce utopique de penser qu’une commune pourrait se dispenser d’inscrire des zones urbanisables dans ses documents d’urbanisme et les « spatialiser » elle-même ? Il s’agit non pas d’augmenter les zones constructibles, mais de faire confiance au local sur des zones déterminées à l’avance. À mon avis, cela permettrait d’éviter la frustration de ces territoires ruraux et de mieux répondre aux enjeux locaux de développement et d’aménagement.

Mme Angèle Prévaille. – Chacun peut constater que nous n’avons pas encore commencé à changer véritablement nos modes de vie. La sobriété des déplacements est un enjeu important. Le vélo est très utilisé à Paris, mais de telles mutations ont-elles eu lieu sur d’autres territoires ? Je suis élue du Lot, un département très rural, et je constate que les infrastructures ne sont pas du tout adaptées au vélo. Il est même parfois dangereux de l’utiliser, y compris entre deux petites villes, si bien qu’il est finalement peu utilisé.

Par ailleurs, on fonctionne beaucoup aujourd’hui par appels à projets. Or ces derniers nécessitent de l’ingénierie. Qu’en pensez-vous ?

Enfin, l’un des intervenants a évoqué la réversibilité de l’artificialisation des sols. En ce qui me concerne, je crois que nous devons agir sur cette question avec une main tremblante, car on sait bien qu’un terrain artificialisé mettra des dizaines d’années avant de retrouver ses fonctions biologiques. En outre, je constate, sur le terrain, que le périurbain continue de s’étendre – c’est même affolant ! L’artificialisation progresse à grande vitesse en territoire rural, où les terrains ne coûtent pas cher. On voit même des parkings surdimensionnés. Quels sont les moyens de lutter contre cet étalement urbain qui continue ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je souhaite revenir sur les propos de M. Charmes. Il est vrai qu’à l’origine les départements, dont les chefs-lieux étaient situés à une journée de cheval au maximum de tout point de leur territoire – les choses ont changé depuis lors... –, répondaient à une approche moderne.

Dans le nouveau Rhône, il y a 13 intercommunalités et autant de cantons, mais intercommunalités et cantons ne se recoupent pas...

La métropole de Lyon est à la fois une intercommunalité et un département, mais elle fait face à un certain nombre de problèmes. Certains sont conjoncturels, d’autres sont structurels. Je veux en citer un : l’élection au suffrage universel direct – en droit, c’est un scrutin indirect, mais, dans les faits, il est direct – du président de la métropole, d’une part, et des maires des 59 communes qui composent celle-ci, d’autre part, crée une double légitimité. C’est un problème structurel sur lequel nous devons nous pencher.

Je veux maintenant poser deux questions.

Tout d'abord, on constate que l'espèce humaine se concentre en quelques points du globe. Est-ce une bonne stratégie au regard des risques naturels, technologiques ou industriels auxquels nous sommes appelés à faire face ? Je prends deux exemples : la métropole de Grenoble se situe en aval d'un barrage et l'agglomération lyonnaise en aval de plusieurs autres de ces infrastructures, qui se trouvent notamment dans le Jura et l'Ain.

Ensuite, existe-t-il des études sur le lien éventuel entre densification des populations et augmentation des violences ?

Un mot, pour conclure, à propos de ceux qui se retrouvaient sur les ronds-points. J'en ai rencontré plusieurs. Le problème souvent mis en avant était qu'elles ne se sentaient pas représentées. Or, aux élections de 2020, on a constaté qu'un certain nombre de ces personnes sont entrées dans les conseils municipaux, ce qui va peut-être changer les choses.

M. Didier Mandelli. – Je me fais tout d'abord le porte-parole de Marta de Cidrac, qui souhaitait poser la question suivante.

Les intervenants dressent des constats qui ont fait l'objet en 1998 d'un rapport sénatorial sur la gestion des espaces périurbains. Ce rapport faisait déjà mention du mauvais emploi et de la faible efficacité des instruments d'urbanisme et de protection du patrimoine et de l'environnement. Les constats que vous venez de dresser sont-ils les mêmes que ceux d'il y a 25 ans ? Si oui, comment expliquer cette lacune en matière d'aménagement du territoire ?

J'ajoute deux points à cette question de Marta de Cidrac.

Tout d'abord, je voudrais rappeler qu'après la loi d'orientation des mobilités (LOM), il ne doit plus y avoir de zone blanche en ce qui concerne la gouvernance des mobilités : c'est la région qui est compétente, lorsque l'intercommunalité ne s'est pas déclarée elle-même compétente. Au-delà se pose naturellement la question des financements, mais je ne vais pas la développer à cet instant de nos débats...

Je voudrais ensuite vous poser une question plus personnelle. Compte tenu des éléments que vous avez développés, quelquefois avec passion, êtes-vous engagés à titre personnel et individuel, au-delà de vos fonctions professionnelles, dans une collectivité ou une association ?

M. Ronan Dantec. – J'ai écouté les intervenants avec attention. Ce débat est passionnant, mais j'ai l'impression qu'il est difficile de le structurer.

Beaucoup de questions sont sur la table, mais elles ne sont pas toutes liées au périurbain. Par exemple, le tropisme pour la maison individuelle recoupe évidemment la question du périurbain, mais ce n'est pas la même chose : ainsi, dans certaines grandes villes, le taux de maisons individuelles est historiquement très élevé.

Le périurbain, ce sont des gens qui ne travaillent pas là où ils habitent. Sinon, c'est la campagne ! Je vois aux réactions des uns et des autres que nous avons vraiment un problème de définition... Cette difficulté rend complexe la recherche de réponses.

Beaucoup a été dit sur le fait que nous avons besoin d'outils fonciers et démocratiques, de planification de l'emploi, etc. Mais, à ce stade de nos échanges, j'aimerais

savoir si vous pouvez évaluer le taux de satisfaction de la présence dans le périurbain. En clair, est-ce que les gens qui y vivent le voulaient ? Avaient-ils le choix ? Il me semble que c'est une question clé.

Parfois, le conte de fées devient réalité et les gens qui viennent s'installer dans les territoires périurbains s'y investissent et contribuent à créer une nouvelle identité communale. Cela existe aussi dans des territoires qui ne sont pas nécessairement périurbains. Mais un autre scénario peut advenir. Dans la Loire-Atlantique, des gens cherchent à se loger à 40 ou 50 kilomètres de Nantes, tout en y gardant leur emploi, tout simplement parce que les prix sont trop élevés dans le département. Ils vont en lisière de la Mayenne et chassent des populations qui y sont installées depuis longtemps. Ce phénomène contribue à son tour à l'augmentation des prix des logements et désorganise et déstabilise le tissu communal.

C'est pourquoi je souhaite savoir s'il existe une mesure de la satisfaction quand les gens s'installent dans le périurbain.

M. Frédéric Marchand. – Parmi les sujets abordés, il y en a un qui fait davantage écho chez moi, qui ai travaillé sur le sujet de l'alimentation durable : celui du capital agricole – l'un d'entre vous a aussi parlé d'« aménité paysagère ». Cela nous ramène au travail que nous avons réalisé sur les relations entre alimentation et aménagement du territoire et au dispositif de projet alimentaire territorial, qui date de 2014, mais qui connaît aujourd'hui un certain succès, puisque nombre de collectivités s'en saisissent.

Quel regard portez-vous sur le développement exponentiel de ces projets alimentaires territoriaux ? Peuvent-ils constituer des outils de planification territoriale ?

M. Jean-Claude Anglars. – Plusieurs intervenants ont évoqué la question de la représentativité et le désir d'ancrage et de proximité des périurbains.

Pensez-vous qu'il faille revenir sur les lois portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), renverser la table d'une certaine façon, pour faire en sorte que nos institutions fonctionnent avec une plus grande proximité ? Ne faudrait-il pas revenir à une intercommunalité de projets, choisie librement et non imposée ?

Il y a quelques semaines, le Sénat a débattu de la question du cumul des mandats entre parlementaire et élu local et le Président de la République a dit hier, à l'occasion d'un déplacement dans le Cher, qu'il était d'accord pour remettre cette question sur la table. Rien n'est donc figé.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je souhaite évoquer un concept important au regard des enjeux climatiques, sociaux et financiers, la frugalité. En tant que membre d'un conseil départemental, je vois combien il est difficile de faire réfléchir les élus locaux sur l'opportunité d'une opération ; on manque d'ingénierie pour faire mieux avec moins de moyens. Il faut complètement changer nos paradigmes ! L'État lui-même en est loin, au vu du plan de relance : on dépense énormément sans songer à l'opportunité des projets ni, *a fortiori*, à leur frugalité.

Mme Monique Poulot-Moreau. – Certes, l'importance des mobilités de travail est caractéristique des espaces périurbains, mais on observe une relocalisation croissante du travail, notamment de celui des femmes, au travers des services à la personne.

Nos travaux de recherche sont surtout fondés sur l’immersion dans le milieu périurbain. Ils sont plus qualitatifs que quantitatifs. Pour avoir mené beaucoup d’enquêtes au long cours dans les espaces périurbains d’Île-de-France et de Charente-Maritime, je peux conclure à une satisfaction globale de leurs habitants. Ils ont connu des difficultés lors de leur arrivée, mais il y a ensuite eu une forme d’ancrage. Leur demande majeure est la proximité. Ils ne vivent pas leur résidence comme une contrainte, sauf parmi les ménages les plus pauvres ; ceux-ci, autour de Paris, sont en effet rejetés de plus en plus loin, souvent au-delà de la frontière de l’Île-de-France, ce qui suscite des problèmes de transport, quand les catégories socioprofessionnelles supérieures dominent dans les espaces périurbains plus proches de Paris.

Quant à l’alimentation, les programmes alimentaires territoriaux (PAT) ont connu un très fort développement ; le plan de relance est généreux en la matière. Cela structure de nouvelles articulations entre villes et campagnes et suscite des changements au sein de l’agriculture : des débouchés de proximité sont ainsi garantis.

En revanche, il s’agit d’un énième découpage territorial : les territoires de projet se superposent, ce qui pose des problèmes de gouvernance. En tout cas, les populations périurbaines ressentent moins de problèmes d’approvisionnement alimentaire de qualité que dans les villes. On y rencontre moins de craintes autour du problème du dernier kilomètre.

M. Laurent Cailly. – Je confirme que, au vu de nos études qualitatives, la satisfaction résidentielle est globalement très bonne ; les personnes qui souffrent dans leur lieu de vie sont minoritaires.

La frugalité est un enjeu contemporain. Pour ma part, je travaille sur le concept de « démobilité » : la limitation des déplacements contraints au profit des mobilités choisies. Achats, services et travail à distance sont très prometteurs, même si la pérennité des conséquences de la crise sanitaire en la matière reste à déterminer.

Le vélo a de très belles perspectives dans les espaces périurbains. Autour de Nozay, en Loire-Atlantique, nous avons projeté de développer des itinéraires cyclables entre villages, notamment pour développer chez les adolescents et les jeunes la culture du vélo. Celui-ci, comme l’automobile, offre autonomie et flexibilité. Il faudrait un grand plan vélo pour les territoires périurbains. Là où il y a déjà des véloroutes, les flux émergents s’intensifient, qu’il s’agisse de déplacements domicile-travail ou d’itinéraires touristiques, notamment grâce au vélo à assistance électrique (VAE). Il faut développer tout un modèle culturel autour du vélo, à l’école ou à travers des animations, en articulation avec d’autres mobilités.

M. Lionel Rougé. – En 1999, je préparais ma thèse sur ceux que je baptisais les « captifs du périurbain », des ménages quittant des HLM pour des maisons souvent mal construites, s’engageant pour trente ans dans l’accession à la propriété et rencontrant des situations quotidiennes particulièrement difficiles, jusqu’à des cas de violence. Le taux d’insatisfaction était évidemment très élevé.

Je suis retourné dans ce lotissement dix ans après : les plus pauvres étaient partis plus loin, dans les bourgs ruraux les plus dégradés, mais ceux qui avaient pu rester avaient vu leur situation s’améliorer : le travail s’était rapproché, les femmes avaient souvent réussi à trouver un emploi, notamment dans les services aux personnes âgées ou aux enfants. Ils

disaient avoir appris à vivre là. On assistait à la formalisation d'une vie locale, avec le retour de certains commerces.

Enfin, j'ai pu encore y retourner dix ans après : ces ménages sont désormais souvent à la retraite et leur lieu de vie est pour eux un paradis. Ils ne regrettent nullement d'être venus y vivre, en dépit des difficultés initiales : ils se sontentraîdés entre voisins, disent-ils, et ils y sont arrivés ! Ils ne vont presque plus à Toulouse ; leur ville, c'est Rieumes, le bourg voisin. Voilà un exemple de trajectoire résidentielle sur le temps long.

M. Frédéric Bonnet. – Concernant la loi NOTRe, faut-il renverser la table ? Nous convenons tous qu'il est difficile de s'identifier aux « intercommunalités XXL ». Pour autant, communes et départements ne suffisent pas : il faut un échelon intermédiaire correspondant à la vie quotidienne dans ces territoires, pour la bibliothèque, la piscine ou la déchetterie. L'aménagement de pistes cyclables ne peut pas se faire à l'échelle communale ! Aujourd'hui, on ne sait pas bien faire en la matière. Il faudrait rendre plus lisibles les actions qui existent d'ores et déjà. Le niveau intercommunal est toujours plus dynamique, mais il n'est pas perçu comme tel par la population, dont les attentes sont très grandes.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons beaucoup discuté de la loi NOTRe : faut-il changer seulement quelques tuiles, au risque que le toit continue de fuir, ou faut-il renverser la table ? Selon moi, la seconde option est la seule possible.

Mme Nicole Bonnefoy. – Il faudrait surtout changer le mode de scrutin pour les intercommunalités !

M. Éric Charmes. – Il convient certainement de transformer fondamentalement le département : reste à voir comment.

Le vélo a aussi une dimension sociale : les émissions de gaz à effet de serre sont étroitement corrélées à la consommation d'énergie et au coût des transports. Le vélo est un enjeu politique lourd : il faut aménager des infrastructures coûteuses, qui manquent aujourd'hui cruellement. Goudronner des chemins ruraux suscite des oppositions, mais un chemin de terre est impraticable en hiver pour celui qui veut aller au travail en vélo. Le sujet est compliqué...

M. Lionel Rougé. – Mais il pourrait être générateur d'emplois !

M. Éric Charmes. – Tout à fait.

Le covoiturage aussi peut faire l'objet de politiques publiques, comme en Isère, où l'on paie les gens qui mettent leur véhicule à disposition. On l'organise comme un système de transport à la demande, ce qui est très fructueux.

Enfin, quelle sera la place des jardins individuels dans les dispositifs d'aménagement locaux, autour de l'objectif « zéro artificialisation nette » ? Cela concerne aussi les plans alimentaires territoriaux. Un décret va préciser la nomenclature en matière d'artificialisation ; la question des jardins individuels est au cœur des débats.

M. Jean-François Longeot, président. – Toutes les questions n'ont pas pu trouver réponse dans le temps imparti et je propose que la discussion puisse se prolonger avec nos cinq référents sur les politiques d'aménagement du territoire.

M. Michel Dennemont. – Je ne doute pas du sérieux de votre travail, mais je regrette que la discussion se soit concentrée sur les grands centres, au détriment du reste du territoire, sans parler des outre-mer... N’oublions pas non plus que l’organisation spatiale d’une commune est la prérogative du maire, auquel on vient trop souvent imposer des choses inadaptées à ce que sa population souhaite. J’en ai moi-même souffert, et c’est pourquoi je me sens quelque peu étranger à ce débat.

M. Didier Mandelli. – Je n’ai pas eu de réponse à ma question sur votre engagement politique ou associatif.

M. Lionel Rougé. – Notre engagement est avant tout professionnel. C’est ce dont nous témoignons devant vous et ce pour quoi les collectivités nous sollicitent ; à titre personnel, nous participons à des associations, mais nous ne sommes élus nulle part.

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.

Communication relative au bilan des négociations climatiques de Glasgow (COP 26)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous refermons ce matin notre cycle consacré à la 26^{ème} Conférence des Nations Unies sur le changement climatique (COP26) avec la présentation, par Didier Mandelli, Guillaume Chevrollier et Ronan Dantec, d’un rapport de bilan des négociations climatiques de Glasgow.

Ce rapport clôt trois mois de travaux, lors desquels nous avons notamment entendu les experts français du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC), et l’ambassadeur Climat, Stéphane Crouzat. Nous avons également adopté en séance publique une résolution 34-1 consacrée à la COP26 ; nous avons enfin envoyé à Glasgow une délégation de notre commission afin d’y représenter le Parlement français et d’assurer un suivi des négociations par la rencontre avec les acteurs clés de la diplomatie climatique.

Le rapport qui va nous être présenté nous permettra de préparer au mieux la COP27, qui se déroulera en Égypte. D’ici là, notre groupe de travail dédié continuera d’assurer le suivi des enjeux internationaux relatifs à l’environnement et notamment au climat.

Je cède sans tarder la parole aux trois rapporteurs.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je vais vous présenter les grandes lignes des négociations climatiques qui se sont déroulées à Glasgow du 31 octobre au 13 novembre dernier et qui se sont conclues par l’adoption du « Pacte climatique de Glasgow », complétant l’Accord de Paris conclu il y a maintenant six ans.

Je commencerai par évoquer les efforts d’atténuation, autrement dit, la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Au lendemain de Glasgow, nous sommes encore très loin du compte. La COP26 n’a pas réussi à atteindre son objectif premier, qui était de rendre crédible un scénario de stabilisation du réchauffement entre 1,5 °C et 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels.

Dans le scénario le plus optimiste, les engagements de court terme – en tenant compte des contributions déterminées au niveau national (CDN) et des accords sectoriels conclus de manière volontaire à Glasgow – placeraient la planète sur une trajectoire d'augmentation des températures de 2,3 °C d'ici la fin du siècle.

Ce chiffre de 2,3 °C est évidemment bien au-dessus de l'objectif de 1,5 °C privilégié par l'Accord de Paris. De plus, l'atteinte de ce niveau de température en fin de siècle repose sur la capacité et la volonté des États à respecter leur propre contribution déterminée au niveau national, ce qui est loin d'être garanti en dépit de l'adoption finale des règles de transparence.

Je rappelle que la cible de 1,5 °C correspond à la limite au-dessus de laquelle le Groenland viendrait à fondre en totalité, menaçant notamment un certain nombre d'archipels du Pacifique. Quant à la limite de 2 °C mise en avant par le GIEC, elle renvoie au moment de bascule à partir duquel des effets d'entraînement climatique déstabiliseraient profondément l'ensemble des sociétés humaines. Sous cette barre des 2 °C, nos sociétés pourraient se montrer résilientes, malgré des défis importants d'adaptation.

Dans le cadre des engagements pris par les États, l'objectif des 1,5 °C est, sinon quasi impossible à tenir, du moins fortement improbable, considérant l'annonce faite par la Chine, premier émetteur mondial, de ne stabiliser ses émissions qu'à horizon 2030. Après la COP26, l'atteinte de l'objectif de 2 °C semble néanmoins à portée de tir plus réaliste. Voici le premier grand enseignement de Glasgow.

Il y a toutefois quelques éléments positifs.

Tout d'abord, la cible de 1,5 °C fait aujourd'hui l'objet d'un consensus beaucoup plus large qu'en 2015, alors que son inscription dans l'Accord de Paris avait été difficilement acquise, à l'initiative de la présidence française, lors des dernières heures de négociations à la COP21.

La COP26 a également permis un léger relèvement de l'ambition climatique, -0,3 °C, dans le scénario le plus favorable, en raison du dépôt de CDN nouvelles ou actualisées – comme le prévoyait l'Accord de Paris – et des accords sectoriels conclus à Glasgow, portant notamment sur la lutte contre les émissions de méthane ou encore la sortie du charbon. Ces accords sectoriels ont toutefois un impact pour l'heure limité, car les principaux États concernés ne se sont pas encore impliqués. En tout état de cause, le relèvement de l'ambition observé à Glasgow est bien le signe que les mécanismes mis en place par l'Accord de Paris fonctionnent, même s'ils ne fonctionnent sans doute pas assez vite.

J'aborderai dans un second temps les questions de gouvernance, pour lesquelles le bilan est beaucoup plus favorable.

Je pense à la finalisation du « *Rulebook* », un document relatif aux règles d'application de l'Accord de Paris, qui n'avait pu voir le jour à Katowice et à Madrid.

À ce sujet, l'accord sur l'article 13 – relatif aux règles de transparence – devrait permettre de mieux comparer les contributions de chaque État et de contrôler la réalité et l'efficacité des actions entreprises pour respecter ses contributions.

Par ailleurs, Glasgow devrait permettre une accélération de l'agenda climatique - notamment par la demande faite aux États de revoir et de renforcer leur feuille de route (CDN) dès la COP27 de 2022. Il faut espérer que cette demande contribue à renforcer l'ambition collective dès l'année prochaine.

Enfin, nous devons également nous réjouir du « calendrier commun » retenu à Glasgow car l'option la plus ambitieuse mise sur la table des négociations a été retenue ; on peut sur ce point rendre hommage à la présidence britannique. Les États devront déposer des CDN de cinq ans tous les cinq ans, avec une nouvelle contribution soumise en 2025 pour la période 2031-2035. On peut légitimement penser que ce point d'accord donnera à la communauté internationale une plus forte capacité à réagir en cas d'écart entre les trajectoires d'émissions et les objectifs fixés par l'Accord de Paris.

Je terminerai par la question de la finance climatique, qui a occupé une place inédite dans le processus de négociation. Les États se sont certes enfin entendus sur les règles d'application de l'article 6 de l'Accord de Paris, relatif aux dispositifs de marché qui doivent contribuer à donner un prix suffisant au carbone pour accélérer la transition. Au total, toutefois, les avancées en matière de finance climatique demeurent très largement insuffisantes pour apaiser les tensions entre pays du Nord et pays du Sud.

Je rappelle que les pays du Nord n'ont pas respecté leur engagement pris en 2009 à Copenhague de mobiliser 100 milliards de dollars par an pour l'adaptation et l'atténuation dans les pays en développement, avec seulement 79,6 milliards de dollars transférés en 2019. La cible des 100 milliards de dollars ne devrait être atteinte qu'en 2023, voire en 2022, en tenant compte du nouvel engagement formulé par le Japon pendant la COP. Ce non-respect des engagements de Copenhague de la part des pays du Nord a profondément déstabilisé les négociations de la COP26, notamment au regard des besoins mis en avant par le groupe des pays africains.

Deuxième point d'achoppement : la part des financements dédiés à l'adaptation. Cette part est aujourd'hui trop limitée, avec seulement 25 % en 2019, ou 36 % dans l'hypothèse la plus favorable. L'engagement des pays développés à Glasgow est de doubler les financements en faveur de l'adaptation d'ici 2025, pour atteindre environ 40 milliards de dollars. Cela restera toutefois en deçà de la demande des pays vulnérables, relayée notamment par le secrétaire général des Nations unies, António Guterres, d'une parité entre financements dédiés à l'atténuation et financements dédiés à l'adaptation. Sur ce point, la générosité des pays développés a fait défaut ; pour ces pays, l'enjeu prioritaire est moins l'accompagnement de l'adaptation des pays les plus vulnérables que la réduction des émissions.

Enfin, la COP26 n'a pas permis de trouver de solutions de financement pour les « pertes et préjudices » en dépit des nombreuses demandes des pays vulnérables, d'intégrer aux financements les coûts structurels liés au réchauffement climatique. L'instauration du « mécanisme de Glasgow », enjoignant l'ensemble des parties à avancer d'ici deux ans sur ce sujet de financement, doit être toutefois perçue comme une issue positive de la COP26 susceptible de contribuer à faire sortir les négociations de leur inertie, pour autant toutefois que l'ensemble des États se saisissent de cette opportunité. Cette question primordiale sera vraisemblablement au cœur des négociations de la COP27 en Égypte.

Dans le rapport « Bilan mondial de l'action climat par secteur 2021 » publié le 30 novembre dernier par l'association Climate Chance que j'ai fait suivre à l'ensemble des membres de la commission, on y constate la baisse structurelle des émissions de gaz à effet de

serre de l'Union européenne et de l'Amérique du Nord, une tendance qui contraste avec la forte augmentation structurelle des émissions des pays asiatiques émergents, aux premiers rangs desquels la Chine, l'Inde et l'Indonésie.

La négociation climatique reste donc polarisée entre les pays industrialisés et les pays du Groupe des 77 (G77), qui compte aujourd'hui 134 pays en développement et dont la Chine est le porte-parole, dans la continuité de sa tradition de représentation du mouvement des non-alignés dans les années 1970.

Sans réponse adéquate apportée aux questions de financement que j'ai évoquées, la crise de confiance entre pays du Nord et pays vulnérables pourrait se creuser plus largement, menaçant la survie même du cadre de coopération climatique.

Les conséquences géopolitiques d'une inaction des pays développés pourraient même être plus larges, avec le risque déjà observé d'un rapprochement entre les pays en développement et la Chine face à l'incapacité des Américains et des Européens à faire progresser ce volet de la négociation climatique.

Tant que les pays du Nord ne respecteront pas leurs engagements financiers envers les pays du G77, la Chine pourra se servir de cette situation de blocage sans revoir ses ambitions climatiques à la hausse, alors même qu'en tant que principal émetteur, elle contribue à l'aggravation des conséquences du dérèglement climatique dans les pays du Sud, et particulièrement sur le continent africain.

Sans réponse adéquate sur le volet financier, il sera difficile de dépasser le rapport de force actuel qui entrave les négociations climatiques, à l'image du rétropédalage au dernier jour de négociation, par l'Inde et la Chine, soutenues par le G77, sur la question de la sortie du charbon.

En résumé, la perspective d'une stabilisation du climat à 1,5 °C s'éloigne, voire devient inatteignable, mais nous constatons des avancées, notamment sur les questions de gouvernance. Voilà le résumé paradoxal de ces deux semaines d'intenses négociations.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur. – Notre délégation, composée de 5 sénateurs de différents groupes politiques, s'est rendue en Écosse les 7, 8 et 9 novembre dernier pour représenter le Parlement français à la COP26. Notre mission était double : porter la voix du Sénat auprès de nos homologues des autres pays et de l'exécutif français après le vote de la résolution 34-1 consacrée à la COP26 et contrôler l'action du Gouvernement dans le cadre de négociations à forts enjeux.

La COP26 nous a tout d'abord donné l'opportunité de rencontrer des parlementaires de nombreux autres pays : Pays-Bas, Écosse, Suède, Italie et Brésil. Ces rencontres ont été l'occasion de partager nos attentes quant à plusieurs points de négociation, notamment concernant la transparence et la finance climat, évoquées à l'instant par Ronan Dantec.

Certains échanges ont été particulièrement instructifs comme notre rencontre avec un homologue écossais, membre du Parlement national et du Parlement du Royaume-Uni. Ce fut l'occasion de prendre connaissance des problématiques propres au pays hôte de la COP.

Tout d'abord, nous avons perçu la forte volonté d'indépendance énergétique du Gouvernement écossais vis-à-vis du reste du Royaume-Uni, la production électrique écossaise

étant excédentaire grâce notamment aux fortes capacités d'éoliens en mer. Les Écossais portent également une attention toute particulière à la restauration de la biodiversité, dans un des pays au monde disposant de la plus faible diversité biologique au monde.

Nous avons également noté un souhait de voir avancer la problématique des « pertes et préjudices », l'Écosse étant le premier pays au monde à mobiliser des financements publics dédiés en direction des pays vulnérables.

Notre rencontre avec une large délégation du Parlement italien a été l'occasion de dialoguer avec nos collègues transalpins sur le mix énergétique de nos deux pays ; le sujet de l'acceptabilité de l'éolien a également été abordé, nos homologues italiens évoquant notamment la piste d'un meilleur fléchage des recettes fiscales en direction des collectivités territoriales pour renforcer l'ancrage territorial de ces projets.

Nous avons enfin eu l'occasion de nous entretenir avec des parlementaires brésiliens, dont le président de la commission Environnement du Sénat brésilien, Jacques Wagner, ancien gouverneur de l'État de Bahia et proche de l'ancien président de la République Lula, qui sera opposé en 2022 au président sortant Jair Bolsonaro. Ce temps d'échange a été l'occasion pour les parlementaires brésiliens de rappeler leur opposition à la politique menée par l'actuel chef d'État et leur volonté de remettre leur pays sur les rails de l'Accord de Paris, tout en soulignant la nécessité pour les pays développés de respecter leurs promesses en matière de financements climatiques.

Nous avons eu également rencontré la ministre Barbara Pompili et l'ambassadeur Climat, Stéphane Crouzat, qui ont consacré une heure à notre délégation sénatoriale et à celle de l'Assemblée nationale, ce qui a permis de faire le point sur l'état d'avancement des négociations à l'issue de la première semaine. Nous avons notamment interpellé la ministre sur la position de notre pays sur deux sujets ayant émergé à Glasgow.

Le premier sujet porte sur la coalition d'États visant à mettre un terme, dès la fin de l'année 2022, à toute aide publique à l'export pour des projets d'énergie fossile. La France n'a rejoint cette coalition que dans les dernières heures de la négociation, après avoir, dans un premier temps, refusé d'y participer. Devant notre délégation, la ministre de la transition écologique a justifié la position de la France par l'engagement déjà formulé de fin des garanties publiques à l'export pour le charbon en 2020, le pétrole en 2025 et le gaz en 2035. Nous regrettons que notre pays n'ait pas saisi plus tôt l'opportunité offerte par la coalition pour relever son ambition. Nous regrettons le caractère tardif de cette adhésion, de nature à affaiblir un *leadership* français déjà affecté par le non-respect de ses propres engagements climatiques.

Le deuxième sujet abordé avec la ministre concernait la mise en place d'une coalition d'États et d'acteurs privés visant à ce que l'ensemble des ventes de nouveaux véhicules soient zéro-émission d'ici 2040, et pas plus tard que 2035 dans les principaux marchés. La France justifie sa décision de ne pas rejoindre l'accord par son engagement, formulé par la Loi d'orientation des mobilités (LOM), de mettre fin à la vente des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles, d'ici à 2040. Nous regrettons l'absence de nombreux États européens de cet accord, alors même que la Commission européenne a annoncé, lors de la présentation du « Pacte vert », viser une réduction des émissions de CO₂ des voitures neuves de 100 % à partir de 2035.

Sur ces deux sujets – garanties publiques à l’export et véhicules zéro-émissions – on ne peut que déplorer l’étonnante prudence du Gouvernement français, qui aurait pu, à peu de frais, embarquer notre pays dans des coalitions ambitieuses, mais réalistes.

Voici, mes chers collègues, quelques éléments pour partager avec vous le contenu d’un déplacement qui fut très instructif.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – En complément des propos tenus par Ronan Dantec et Guillaume Chevrollier, il me semble opportun de dresser le bilan des négociations climatiques de Glasgow à l’aune de la résolution que le Sénat a adoptée le 2 novembre dernier.

Commençons par l’atténuation : nous avons tout d’abord souhaité que l’objectif de 1,5 °C, consacré par l’Accord de Paris, soit réaffirmé. C’est chose faite, peut-être au-delà de ce que nous pouvions espérer. Là où l’Accord de Paris n’affirmait que la volonté des États à poursuivre l’action menée pour limiter l’élévation de la température à 1,5 °C, le « Pacte de Glasgow pour le climat » reconnaît que les conséquences du changement climatique seront plus modérées à 1,5 °C qu’à 2 °C et appelle à poursuivre les efforts pour maintenir les températures sous cette cible basse. La cible la plus ambitieuse de l’Accord de Paris fait ainsi l’objet d’un plus large consensus qu’en 2015.

Par ailleurs, nous avons demandé que l’ensemble des États soumettent des CDN correspondant à une progression par rapport aux contributions antérieures. Sur ce point, le bilan est plus mitigé : 91 États – à l’origine de 63,7 % des émissions mondiales – ont adopté une CDN plus ambitieuse que celle précédemment soumise aux Nations unies. Le mécanisme créé à Paris fonctionne donc, mais en partie seulement, car environ 40 États n’ont pas soumis de CDN nouvelles ou actualisées, là où d’autres se sont contentés de maintenir leurs engagements précédents et les ont même parfois réduits.

Concernant la définition des règles d’application de l’Accord de Paris, le bilan est positif au regard des enjeux posés par notre résolution. Nous avons souhaité que ces règles d’application soient enfin fixées, après les échecs de Katowice et de Madrid. C’est chose faite pour l’article 13, relatif au cadre de transparence. Nous devons saluer cet accord, laissant espérer une véritable transparence dans la mise en œuvre des CDN de chaque État.

C’est aussi chose faite pour l’article 6, relatif aux dispositifs de marché. Là aussi, saluons un accord qui permettra notamment d’éviter le double comptage des réductions d’émissions. La décision issue de Glasgow autorise en revanche un report de certains crédits carbone utilisés dans la cadre du mécanisme de développement propre – issu du protocole de Kyoto – au sein du mécanisme de développement durable, créé par l’Accord de Paris. Nous pouvons toutefois nous satisfaire des garde-fous posés par cette décision. D’une part, ne seront concernés par le report que les crédits émis depuis 2013. D’autre part, ces crédits ne pourront être utilisés pour les États acheteurs que pour l’atteinte de leur CDN actuelle, arrivant à échéance en 2030.

En matière de finance climatique, le bilan est bien moins positif, au regard des éléments figurant dans notre résolution.

Notre souhait d’assurer une mobilisation de 100 milliards de dollars par an d’ici 2020 en faveur des pays en développement n’a pas été respecté. Notons toutefois l’ambition

de la France, relevée à 6 milliards d'euros pour la période 2021-2025, ce dont nous pouvons nous féliciter.

Nous restons également loin de la parité entre les fonds climatiques consacrés à l'adaptation et ceux dédiés à l'atténuation, puisque seulement un tiers des fonds climatiques sont orientés vers l'adaptation dans les pays en développement. Par ailleurs, la question du financement des « pertes et préjudices » est encore irrésolue. Sans réponse adéquate apportée à cette problématique, la crise de confiance entre pays du Nord et pays vulnérables pourrait se creuser plus largement, menaçant la survie même du cadre de coopération climatique. Les conséquences géopolitiques d'une inaction des pays développés pourraient même être plus larges : on peut ainsi constater avec inquiétude le rapprochement entre les pays en développement et la Chine face à l'incapacité des Américains et des Européens à faire progresser ce volet de la négociation climatique. La France et l'Union européenne pourraient donc identifier, d'ici la COP27, des sources de financement pérennes et sécurisées – tant pour les pays développés que les pays en développement – pour combler l'écart entre les réponses aujourd'hui apportées et l'étendue des dommages présents et à venir. C'est d'ailleurs l'un des objectifs du plan « *Global Gateway* », annoncé le 1^{er} décembre par l'Union européenne, et qui prévoit près de 300 milliards d'euros d'investissement.

Des mécanismes d'annulation de dette publique en cas de survenue d'une catastrophe climatique pourraient par exemple être mobilisés, comme l'avait déjà identifié notre résolution.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Lors du déplacement à Glasgow, nos échanges avec Lola Vallejo, directrice du programme climat de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), nous ont permis de mieux comprendre les enjeux climatiques internationaux, et en particulier celui de la perception des efforts climatiques demandés au continent africain, par rapport à la responsabilité historique des pays du Nord. Je souhaiterais à ce titre que notre commission prenne position sur ces questions géopolitiques, à l'heure où la Chine s'affirme comme le banquier de l'Afrique.

À notre retour de Glasgow, nous avons tenté de qualifier ces négociations, tantôt en évoquant le verre à moitié vide, tantôt à moitié plein. Pour ma part, je me suis posé deux questions : celle de savoir si la COP26 permettait de stabiliser le réchauffement climatique à 1,5 °C ou 2 °C – la réponse est non – et si pour autant elle limitait tous nos espoirs – là encore, la réponse est non. Des aspects positifs sont donc à retenir. Au regard de notre résolution au titre de l'article 34-1 de la Constitution adoptée le 2 novembre dernier, les négociations de Glasgow semblent aller tantôt dans son sens tantôt à l'opposé. Je m'interroge sur les mécanismes de marché de l'article 6, et je reste sur ma faim concernant l'article 13.

Enfin, je dois dire que ce déplacement a été très positif en permettant aux membres de la délégation de faire plus ample connaissance.

M. Hervé Gillé. – Je souhaite revenir sur la communication générale de l'évènement, qui reste à mon sens catastrophique vis-à-vis du citoyen.

S'agissant du décryptage politico-technique des avancées de la COP26, comme celles sur le volet de la gouvernance, la perception médiatique et les retours pour le citoyen restent négatifs. Nous devons nous approprier politiquement ce sentiment général d'échec global. Ce sujet est majeur, dans la mesure où l'on retrouve cette forme de désillusion

démocratique dans le manque d'implication du citoyen dans la lutte contre les dérèglements climatiques.

Je souhaite souligner l'écart entre d'une part, les objectifs internationaux et la gouvernance internationale sur le climat, et d'autre part, la lisibilité des actions publiques et politiques à l'échelle d'un pays. Le fait que des objectifs climatiques ne soient pas territorialisés participe également de ce décrochage citoyen.

S'il y avait une meilleure visibilité du degré de responsabilités de chacun, nous aurions une forme de conscience citoyenne plus forte sur le sujet. C'est pour cela que nous devons porter une attention particulière à la communication autour de ces grands événements.

Mme Marie-Claude Varillas. – Nous ne devons pas oublier les effets de l'écoblanchiment à l'œuvre durant la COP. J'ai été frappée par la place de l'industrie des combustibles fossiles, qui possédait la délégation la plus nombreuse de la COP, avec près de 500 participants, quand nombre d'ONG et des milliers d'experts n'ont pu y participer. Les spécialistes disent, à juste titre, qu'il faut cesser de surestimer le pouvoir des COP. Si elles sont nécessaires, il ne s'agit néanmoins que de négociations entre États.

Comme cela a été dit par Ronan Dantec, il nous faut regarder en face les éléments faisant de cette COP26 un échec. Je note d'ailleurs que 200 climatologues issus de 43 pays ont publié une lettre ouverte dénonçant notamment le peu de considérations accordées au dernier rapport du GIEC, au regard des négociations de Glasgow.

Mme Denise Saint-Pé. – Je partage complètement ce qui a été dit par nos collègues membres de la délégation. Je rappelle simplement qu'il n'y a pas eu de COP l'année dernière pour cause de pandémie ; je me réjouis donc que les différents pays se soient réunis pour échanger. Des avancées positives ont été faites, tout en sachant qu'aucune déclaration tonitruante n'aura marqué cette COP.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – J'aimerais souligner que les difficultés logistiques sur le site de la COP, liées à la situation sanitaire ont été une source de complexité et de perte de temps.

Mme Angèle Prévile. – Je souhaitais tout d'abord remercier les rapporteurs : les informations communiquées sont d'une grande importance pour notre commission.

S'agissant du volet des « pertes et préjudices », j'avais pu noter le manque d'ambition internationale au cours de mes échanges avec des parlementaires, notamment africains, lors de mon déplacement en 2017, à la COP23 de Bonn. C'est une faute – et je pèse mes mots – de n'avoir pas prêté davantage attention à cette question. Nous le paierons cher à l'avenir.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Pourrions-nous simplement revenir sur la question du nucléaire qui, comme je l'ai évoqué, est revenue plusieurs fois au cours de nos échanges interparlementaires à Glasgow ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sans ouvrir un débat de fond entre nous sur le nucléaire, un élément factuel mérite en effet d'être souligné ; 5 pays de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Luxembourg, Danemark, Portugal) ont fait une conférence de presse avec une lettre commune, contre l'inscription du nucléaire dans la taxonomie européenne.

Cet acte politique n'est pas anodin, et il est très rare que des pays européens profitent de la tribune médiatique de la COP pour régler leurs comptes entre eux sur une question aussi sensible. Lors de mes échanges avec la ministre espagnole, celle-ci m'a indiqué ne pas avoir signé cette lettre commune car le texte lui paraissait encore trop « mou ». Le débat européen de la taxonomie est donc encore d'actualité ; je vous rappelle que la taxonomie détermine en partie les taux d'intérêt que le nucléaire français pourra négocier, et qu'une augmentation de 2 ou 3 points aurait de fortes répercussions sur les prix. Le premier point factuel à retenir c'est donc bien l'apparition au grand jour des désaccords européens sur la question du nucléaire.

Par ailleurs, je rejoins les propos de Hervé Gillé, sur les enjeux narratifs de la COP. Après avoir entendu l'ambassadeur Climat, l'ambassadeur Environnement ou encore la ministre de la Transition écologique, je constate que la France a choisi un narratif positif de Glasgow. Ce positionnement est à mon sens problématique ; il valait mieux assumer l'échec de crédibilisation du scénario de stabilisation des températures, tout en soulignant la possibilité de dépasser à l'avenir cet échec *via* la mise en place de mécanismes de marché ou le renforcement des règles de gouvernance.

Pour rebondir sur les propos d'Angèle Prévaille concernant le rôle du Sénat en vue de l'année prochaine, je pense que la COP27 qui doit avoir lieu en Afrique invite à nous positionner sur le plan stratégie et géopolitique, y compris par rapport à la Chine. Ce pourrait être l'occasion pour le Sénat de renforcer son engagement auprès des parlements africains, considérant que le sujet de la solidarité internationale vis-à-vis de ce continent sera au cœur de la COP27.

Pour finir, je rappelle que la COP n'est en rien un moment inutile. Cette semaine, la Côte d'Ivoire vient abandonner un grand projet de centrale à charbon, faisant immédiatement suite à la décision de grands bailleurs internationaux de cesser de financer ce type de projets.

Les COP montrent plus généralement leur utilité, en ayant permis le passage d'une trajectoire d'augmentation des températures de 4 °C, avant l'Accord de Paris, à une trajectoire actuelle d'augmentation de 2,3 °C.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie pour ces éléments essentiels de bilan.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable autorise la publication du rapport.

Questions diverses

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous propose de remplacer Hervé Gillé par Gilbert-Luc Devinaz pour siéger au sein de la mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, qui a commencé ses travaux hier, ce dont je me réjouis.

Il n'y a pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12 h 15.

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

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Audition de M. Vincent Labrune, président de la Ligue de football
professionnel (LFP)**

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.*

**Réforme de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche –
Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la
fonction publiques**

La réunion est ouverte à 16 h 25.

M. Laurent Lafon, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir pour la première fois au sein de notre commission Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Madame la ministre, je vous remercie d'avoir répondu favorablement à notre invitation et de prendre le temps de venir évoquer aujourd'hui devant nous les modalités pratiques de la réforme de la haute fonction publique souhaitée par le Président de la République. Cette audition tombe à point nommé : moins d'un mois après son examen par le Conseil supérieur de la fonction publique, le décret relatif à la création du tout nouveau corps des administrateurs de l'État a été publié mercredi dernier au *Journal officiel*. Afin de « décloisonner l'administration » et de « faciliter les mobilités », ce texte prévoit notamment la mise en extinction, à compter du 1^{er} janvier 2023, de l'ensemble des corps d'inspections générales et de contrôle, dont celui de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), trois secteurs auxquels l'ensemble des membres de cette commission sont particulièrement attachés. Sans surprise, madame la ministre, la mesure n'a pas manqué de faire réagir. Certains ont ironisé sur cette mise en extinction, deux ans à peine après une première réforme d'ampleur, tendant à regrouper l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) et l'inspection générale des bibliothèques (IGB) ; d'autres ont exprimé publiquement leurs inquiétudes, dénonçant, par le biais de la « fonctionnalisation » ainsi envisagée, la mise au pas d'un corps que le Gouvernement chercherait à priver d'indépendance et de légitimité. Nous attendons aujourd'hui des réponses à ces inquiétudes légitimes, madame la ministre. Nous sommes particulièrement intéressés par la philosophie de la réforme, mais aussi par le sort réservé aux inspecteurs déjà en fonction, par les conditions de recrutement des futurs inspecteurs et par la nature des règles qui permettront, à vos yeux, de garantir leur expertise et leur indépendance.

À l'issue de votre propos liminaire, je donnerai la parole aux membres de la commission qui souhaiteront vous poser des questions pour un échange que nous espérons le plus vivant possible.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques. – Je suis ravie d'être auditionnée par votre commission pour évoquer le volet « ressources humaines » de la réforme de la haute fonction publique, en particulier les inspections. Je tiens d'abord à dire qu'il s'agit d'une petite révolution de la formation de nos hauts fonctionnaires et de la manière dont leurs carrières se dérouleront. Cette réforme est avant tout une réforme de l'État, préalable indispensable à la réforme de la France : transformer l'État, c'est rendre possibles les transformations de notre pays.

Je reviendrai ensuite sur la promotion de l'égalité des chances au cœur de la haute fonction publique, qui doit permettre à la jeunesse de s'y engager davantage.

Dans son ambition globale, cette réforme n'est pas celle des 500 personnes nommées en conseil des ministres ; son périmètre se veut beaucoup plus large, puisqu'elle concerne les plus de 12 000 cadres supérieurs et dirigeants en poste en administration centrale, déconcentrée, ou auprès d'opérateurs publics. Notre premier objectif consiste à tourner résolument notre administration vers les Français, en transformant profondément leur formation, leur recrutement et leurs carrières, et en créant une nouvelle génération de hauts fonctionnaires exerçant d'abord des missions opérationnelles, moins tournées vers l'élaboration d'une norme déconnectée des réalités concrètes de notre pays.

Il s'agit ensuite de réaffirmer l'attractivité de notre haute fonction publique en faisant évoluer ses modalités de recrutement, en favorisant notamment la promotion interne, en tenant compte, aussi, des aspirations individuelles de nos cadres. Le but est ainsi de passer d'une logique de corps à une logique de métiers et d'emploi et de casser la rigidité qui existe trop souvent entre les ministères. Trop de carrières se déroulent encore au sein d'un même ministère.

La création de l'Institut national du service public (INSP), la semaine dernière en conseil des ministres, marque une étape essentielle de cette réforme. Cet institut, qui sera installé au 1^{er} janvier prochain, et dont la directrice sera Mme Maryvonne Le Brignonen, a vocation à être un outil essentiel pour que l'action publique soit à la hauteur des enjeux du XXI^e siècle. Pour former nos hauts fonctionnaires, il faut sortir de l'idée que la formation, ce n'est que de l'économie, du droit et des finances publiques. Les futurs cadres publics doivent être formés à l'écologie, aux sciences humaines, à la démographie, pour mieux répondre, demain, aux préoccupations de nos concitoyens. L'INSP vient directement tirer les leçons de la crise sanitaire et, plus largement, des grands défis du XXI^e siècle face auxquels nous devons impérativement briser les silos entre les acteurs et prouver aux Français que nos hauts fonctionnaires savent travailler ensemble. Tel est le sens du tronc commun que nous mettrons en place dès le mois de janvier 2022 et dont bénéficieront plus de 1 000 fonctionnaires par an, qu'ils soient magistrats, administrateurs territoriaux, administrateurs d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), officiers de gendarmerie ou futurs préfets. Pour aborder ensemble le XXI^e siècle, ces personnes auront des références communes, aussi essentielles que la transition écologique, la transition numérique, le rapport à la science, les enjeux d'inégalité ou les valeurs de la République. Ils acquerront aussi des méthodes communes pour la conduite des changements et la gestion de crise.

L'INSP répond également au constat selon lequel, jusqu'alors, la France était l'un des seuls pays au monde où les décideurs publics et les chercheurs ne se parlaient pas, ou peu. Nous souhaitons que l'institut œuvre à l'interface entre le monde de la décision publique et celui de la recherche. Il financera des projets de recherche, il accueillera un corps de professeurs permanents, ce qui n'était pas le cas de l'École nationale d'administration (ENA), il nouera des partenariats avec des institutions et universités de premier plan. L'objectif est que les élèves puissent s'imprégner de la culture d'humilité et de rigueur propre à la recherche. C'est un axe cardinal de notre réforme. Pour être un haut fonctionnaire du XXI^e siècle, il faut être en prise directe avec les enjeux de notre société. Il importe de voir aussi comment les chercheurs, dans certains domaines où il y a de l'incertitude, pensent différents scénarios. Il est indispensable de s'appuyer sur une équipe pédagogique qui ne soit pas seulement constituée de hauts fonctionnaires, afin d'éviter tout mimétisme ou conformisme résultant d'une pratique répétitive plutôt que d'une recherche prospective.

La deuxième grande mission de l'INSP consistera à assurer un rôle central dans la formation continue. L'éducation d'une personne ne s'achève pas à 25 ans ; or la formation continue était – le consensus est assez large à ce sujet et bien mis en avant par le rapport Bassères dont je salue la qualité – un parent pauvre de l'action publique. Elle est pourtant indispensable dans un contexte de ruptures technologiques et d'évolution des modes d'action, de concertation, de bonne administration, en somme. J'ai ainsi souhaité que l'INSP devienne la tête de réseau des organismes publics de formation continue, afin que des formations de qualité, individualisées et insérées dans des parcours de carrière, puissent être dispensées.

Troisième objectif de la réforme, nous établissons un lien très fort entre la formation et la gestion des carrières. La délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese), sorte de direction des ressources humaines de l'État, sera créée au début de 2022, avec à sa tête Mme Émilie Piette. Sous l'autorité du Premier ministre, elle aura pour fonction de constituer un vivier de talents et de mettre en œuvre un suivi individuel qui permettra à chacun de faire valoir ses besoins de mobilité. Ces deux institutions contribueront à attirer et à fidéliser de nouveaux cadres au service de l'État. C'est ainsi une logique d'accompagnement renforcé qui est mise en œuvre au service des cadres supérieurs et dirigeants de l'État, répondant à une demande forte de leur part ainsi qu'aux besoins de compétences exprimés par les ministères. Cet accompagnement est le pendant de l'ouverture et de la mobilité pour des cadres libres de construire leur carrière hors des logiques de placement par les corps et de parcours très rigides.

Le corps des administrateurs de l'État, dont le décret a été publié la semaine dernière, reprend les bases de la vision développée par le général de Gaulle et Michel Debré en 1945, à savoir celle d'un corps d'administrateurs unique et interministériel pour reconstruire la France. En nous en inspirant, nous recréons un corps dans lequel se fondront les seize corps existants et où entreront, à partir du 1^{er} janvier 2023, tous les élèves qui sortent de l'INSP et tous ceux des quatorze corps à qui on donne un droit d'option, notamment les inspections générales. L'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), qui regroupe 300 personnes, et l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC), qui compte vingt-huit agents, seront bien sûr concernées. Je sais que votre commission est particulièrement attentive à la bonne exécution de leurs missions et je partage cette attention. Je tiens à être extrêmement claire : cette réforme ne remet aucunement en cause le rôle, les missions et l'existence de ces inspections. Ce qui change, c'est leur recrutement, et donc le statut des hommes et des femmes qui y œuvrent. Il s'agit d'attirer de l'expertise dans les missions qu'ils exercent, de s'assurer de leurs compétences, de développer

la formation et de garantir leur indépendance. Celle-ci a été encadrée par l'ordonnance du 2 juin 2021, de sorte qu'elle est actée par la loi.

Pour organiser le recrutement, pour répondre aux enjeux de formation, et pour garantir l'indépendance de ceux qui travaillent dans les inspections, tout comme cela a été fait pour les préfets et les diplomates, nous avons travaillé à un statut d'emploi. Être membre d'une inspection ne sera plus un métier à vie. Il ne s'agit pas pour autant d'une remise en cause, car, de toute façon, on ne peut pas rester inspecteur à vie. On pourra donc quitter l'inspection pour exercer des fonctions opérationnelles, avant d'y revenir. Il est en effet essentiel que l'ensemble des cadres publics puissent exercer au cours de leur carrière des fonctions opérationnelles. À la sortie de l'INSP, tous les élèves commenceront leur carrière à des postes privilégiant la mise en œuvre des politiques publiques. Ces postes sont souvent déconcentrés, mais pas forcément à 700 kilomètres de Paris. Chacun doit avoir exercé ce type de mission avant d'être amené à prendre des décisions dans la sphère publique.

Dans le cas spécifique des inspections de l'éducation et des affaires culturelles, nous souhaitons encourager l'arrivée de cadres plus jeunes pour exercer ces missions et valoriser, à l'inverse, l'expérience des inspecteurs pour que ceux-ci puissent se projeter vers des postes opérationnels en centrale, dans les régions, au sein de leur périmètre ministériel d'origine, mais surtout au-delà. Leur grande compétence est ainsi appelée à irriguer d'autres ministères. De manière concrète, cette année, deux élèves de l'ENA ont choisi, parmi les postes offerts, d'aller en rectorat, ce qui est inédit. C'est un choix que je salue et qui montre bien l'envie des jeunes hauts fonctionnaires d'aller exercer des missions de terrain.

Cette audition est aussi l'occasion pour moi d'insister sur la promotion de l'égalité des chances, car cette réforme n'aurait aucun sens si l'on ne s'assurait pas que la fonction publique continue d'attirer les jeunes. Pour créer de l'attractivité, il faut d'abord remettre en marche le moteur de l'ascenseur social, sur le fondement de l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à savoir que l'emploi public est ouvert à tous selon les seuls mérites et talents, sans monopole territorial, social ou géographique pour ceux qui voudraient servir leur pays.

C'est la finalité du programme « Talents du service public », qui permet d'insérer les écoles de service public dans les cordées de la réussite. Leurs élèves, tout comme ceux des écoles d'ingénieurs, des écoles de commerce ou des universités, vont dans les collèges et les lycées des quartiers prioritaires de la ville pour évoquer leur métier.

En outre, nous avons ouvert 74 classes préparatoires « Talents du service public », soit deux par région, partout en France, de Tarbes à Roubaix en passant par Évry, Cergy et Agen. Quelque 1 700 jeunes y sont inscrits depuis le mois de septembre dernier, dont la moitié sont des femmes, contre un tiers seulement dans les classes préparatoires classiques. Dans cette catégorie de la population, les mécanismes d'autocensure territoriaux sont particulièrement puissants. Se trouver dans une telle classe, c'est bénéficier de 4 000 euros de complément de bourse, c'est obtenir un diplôme, alors que ce n'est pas forcément le cas dans les classes préparatoires classiques, c'est être pris en charge par un tuteur et c'est aussi disposer d'un accès prioritaire au logement étudiant. Le programme a été monté en peu de temps, entre les annonces du Président de la République de février dernier et la rentrée de septembre. Les 1 700 places financées ont été pourvues. Le premier concours qui s'est tenu à l'ENA montre qu'il n'y a pas de différence de niveau académique, mais une autocensure importante de la part de jeunes qui s'étaient résignés à ne pas aller au bout de leurs ambitions. Cette nouvelle voie de concours ouvre l'accès à l'ENA, à l'Institut national des études

territoriales (INET), à l'École des hautes études de santé publique (EHESP), à l'École nationale de la sécurité publique et à l'École nationale de l'administration pénitentiaire.

Nous avons également souhaité insérer pleinement la fonction publique dans le cadre du plan « un jeune, une solution ». L'année 2021 a été historique pour la voie de l'apprentissage, puisque le nombre d'apprentis a doublé dans toutes les fonctions publiques, on en compte 25 000, répartis dans les trois versants. L'État y a pris toute sa part, et je tiens à remercier votre collègue Catherine Di Folco, particulièrement engagée sur ces sujets. Je tiens également à remercier les employeurs territoriaux avec qui nous venons de signer un accord novateur pour régler les enjeux de financement et pour faciliter l'embauche des apprentis par les collectivités. Par ailleurs, les apprentis en situation de handicap bénéficient d'une avancée essentielle, puisqu'ils peuvent, s'ils le souhaitent, être titularisés dans la fonction publique à la fin de leur contrat d'apprentissage dans le secteur public, sans avoir à passer de concours.

Au-delà de l'apprentissage, nous offrirons aussi 49 000 stages dans la fonction publique en 2022 contre 43 000 en 2021. Les administrations ne sont plus des forteresses imprenables, mais des lieux ouverts aux jeunes pour se former.

Vous l'aurez compris, l'enjeu essentiel de cette réforme est de susciter des vocations, de recruter, de former tout au long de la carrière, de favoriser la mobilité avec le secteur privé ou associatif. C'est ainsi que nous construirons des carrières attractives pour des serviteurs de l'État pertinents, formés et au service des Français.

M. Max Brisson. – Au risque de faire passer le Sénat pour le gardien du temple, je défendrai l'ancien monde. Ouvrir la haute fonction publique, la décroiser, diversifier les parcours et les origines sont autant d'objectifs qui peuvent nous rassembler, tout comme celui de limiter la durée d'exercice des fonctions pour favoriser la mobilité ou celui de rajeunir le corps. Cependant, les conséquences de certains choix opérés par le Gouvernement restent inquiétantes quant aux fondements mêmes de notre République.

Je centrerai mon propos sur les inspections générales, sujet qui préoccupe particulièrement la commission de la culture et de l'éducation. Certaines d'entre elles, par leur histoire et par leurs missions, sont davantage des inspections d'expertise et de pilotage que d'évaluation – notamment celles qui dépendent du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) est l'héritière de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) qui portait haut sa mission d'expertise et de pilotage. Pour les professeurs de ce pays, l'IGEN, puis l'IGESR, est une sorte de conseil de l'ordre, garante d'une déontologie propre à une profession qui porte la liberté en bandoulière et qui défend les libertés académiques. La légitimité de cette inspection générale est largement due à son recrutement parmi les professeurs agrégés et de chaire supérieure, parmi les inspecteurs pédagogiques régionaux et les enseignants-chercheurs ; n'est-elle pas remise en cause par votre réforme ? Cette légitimité tient aussi au fait que ceux qui sont promus sont reconnus par le corps des professeurs de l'IGESR. La réforme que vous portez n'ébranle-t-elle pas cela ? Ne remet-elle pas en cause une sorte de *cursus honorum* dans lequel s'inscrivent certaines inspections générales, dont celle de l'éducation nationale, bien éloignée d'autres modèles d'inspection, comme celle des finances, qui semble avoir beaucoup inspiré la réforme du Gouvernement ?

Qui dit « conseil de l'ordre » dit aussi « indépendance ». Cette indépendance « régulée par le devoir », pour reprendre les mots de Ferdinand Buisson, trouve sa marque dans la possibilité de diffuser des rapports de mission, laissés à la seule décision du ministre concerné. Votre réforme n'affaiblit-elle pas cette indépendance ? Celle-ci renforce la légitimité de l'inspection auprès des professeurs ; elle est largement due à l'appartenance à un corps et à l'inamovibilité qui en découle. C'est un fondement essentiel sur lequel reposent les inspections générales actuelles. Or la réforme le remet en cause. Que sera, demain, l'indépendance d'un inspecteur général qui, dans la perspective de la fin de ses fonctions, aura, sinon le souci de plaire, du moins la prudence de ne pas déplaire ? Pour les inspections générales, l'appartenance à un corps, fût-il placé auprès d'un ministre, et l'inamovibilité sont la garantie d'une indépendance et d'une liberté de parole précieuses et utilisées, bien sûr, avec discernement, selon le principe de la liberté « régulée par le devoir ». Cette réforme à bas bruit est bien plus fondamentale que veut le laisser penser l'absence de débat public qui l'entoure.

Il en va de même du choix de ceux qui sont appelés à diriger les inspections. Si le *primus inter pares* des doyens d'une époque ancienne n'est plus de mise, au moins pouvait-on espérer que les chefs de service ne seraient pas étrangers à ceux qui exercent les missions d'inspection. Or le Gouvernement ne semble pas aller dans ce sens. Les soubassements de cette réforme des inspections générales, particulièrement pour celles qui œuvrent dans le champ de l'expertise et du pilotage, ne me semblent pas équilibrés ; ses objectifs sont le rajeunissement et l'ouverture, mais au prix d'une perte d'indépendance, car un jeune inspecteur général réfléchira à deux fois avant de risquer de déplaire.

Votre réforme affaiblira aussi la légitimité qui donnait une protection particulière aux professeurs de notre pays. La République s'est construite sur les concours et vous donnez le sentiment de le regretter. Sans doute le parallélisme avec le système anglo-saxon n'est-il pas parfait, entre l'université, le doctorat et la haute fonction publique et je ne dis pas que des passerelles ne sont pas nécessaires. En la matière, je suis pourtant surpris de la faiblesse du débat public. Vous citez le général de Gaulle et Michel Debré, mais il me semble que l'on s'éloigne sur la pointe des pieds d'une indépendance de la fonction publique, au profit de l'intégration d'une approche anglo-saxonne dans la conception même de notre haute fonction publique. Je ne suis pas certain que le général de Gaulle n'aurait pas parlé de « cheval de Troie » et constaté que nous changions de République sans le dire.

M. Pierre Ouzoulias. – Comme nous sommes désormais tous gaullistes, je rappellerai le discours de Bayeux du 16 juin 1946. Le général y faisait le constat de la faillite des élites qui avait entraîné la haute administration dans la collaboration et le renoncement aux principes de la République. Fort de ce constat, il avait porté avec Maurice Thorez – à cette époque, on travaillait main dans la main – une réforme de la fonction publique qui se voulait un rempart pour défendre l'État de droit. Les fonctionnaires et hauts fonctionnaires devaient être loyaux envers l'exécutif, mais indépendants, car ressortant de l'État qui ne se confond pas avec l'exécutif. Ce principe est au cœur du projet républicain. J'entends bien que ce que vous nous proposez est une révolution, mais je partage le sentiment de Max Brisson : nous changeons de République, car vous remplacez l'intérêt général par la norme ISO 9001 sur le management de la qualité. On passe ainsi du système de l'État à celui de l'entreprise. Ce qui manquera, toutefois – je le sais par mon expérience de fonctionnaire au ministère de la culture –, c'est un corps indépendant qui s'organise de manière collégiale et paritaire, de sorte qu'il puisse répondre à la demande de l'État dans des conditions qu'il fixe lui-même. Vous nous proposez une chaîne d'autorité qui va du Président de la République jusqu'au niveau le plus bas de la fonction publique, avec une série d'emplois fonctionnels. On quitte ainsi tout à

fait le mode d'organisation de la fonction publique. C'est effectivement une révolution, dont je regrette qu'elle se fasse sous ordonnance, à moins qu'il ne s'agisse d'un meurtre sous ordonnance. Pourquoi la représentation nationale n'a-t-elle pas été autorisée à en débattre ?

Je partage pourtant votre constat selon lequel les hauts fonctionnaires sont coupés du monde de la recherche. Nous avons proposé, dans le cadre de l'examen de la loi de programmation de la recherche, que le doctorat puisse être reconnu dans la haute fonction publique. Seulement 3 % des énarques sont docteurs. Nos amendements n'ont pas été adoptés. En Allemagne, on exige le titre de docteur pour exercer des fonctions jusqu'au plus haut sommet de l'État. Ce n'est pas le cas en France. Il ne serait pourtant pas anormal de demander aux hauts fonctionnaires d'être titulaires d'un doctorat.

M. Lucien Stanzione. – Vous disiez « révolution » ; je dirai plutôt « désorganisation ». Le statut de la fonction publique date d'octobre 1946. Il a été amélioré depuis. Tout en modernisant la haute fonction publique, pourquoi ne pas avoir fusionné les trois fonctions publiques existantes dans un grand corps d'État permettant ainsi toutes les passerelles que vous souhaitez ? Que vont devenir le statut de la fonction publique de 1983 ainsi que les trois statuts de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État de 1984 ?

Mme Céline Brulin. – Vous avez dit que cette petite révolution avait pour but de tourner l'administration vers les Français et de se libérer du primat de la norme. Qu'est-ce qui vous permet objectivement de penser que le nouveau mode de recrutement que vous proposez y contribuera ? Mes collègues ont rappelé un certain nombre de références historiques sur le statut de la fonction publique. Aujourd'hui, quelque 20 % des employés de l'État ne sont pas fonctionnaires. Cela ne semble pas nous avoir prémunis du primat de la norme. J'ai le sentiment que moins l'État joue son rôle, moins il est fort, moins ses leviers d'action sont opérants et plus il se réfugie dans la norme, dans son caractère tatillon et intrusif. Nous le savons bien, nous qui représentons les territoires : moins l'État est présent dans les territoires, plus ses services sont éloignés de l'intérêt général et plus ils deviennent technocrates. Ne risquons-nous pas de nous écarter encore un peu plus de la poursuite de l'intérêt général en privilégiant des objectifs autres, comme l'efficacité et l'efficacités ?

M. Laurent Lafon, président. – Il existe une demande forte pour que les inspecteurs généraux de l'éducation nationale gardent leur caractère de spécialistes. Il faut, en effet, avoir une certaine légitimité pour inspecter des enseignants. L'appartenance au corps y contribue. Comment la réforme préserve-t-elle cette spécialité ? Y a-t-il un pourcentage prévu de profils spécialisés et généralistes ?

En ce qui concerne le rajeunissement des inspecteurs, n'y a-t-il pas un intérêt à maintenir un profil d'inspecteurs plus âgés, dans la mesure où, en fin de carrière, l'enjeu de plaire ou de déplaire est de moindre importance, ce qui garantit une certaine indépendance ?

Mme Sylvie Robert. – Ce débat, loin d'être technique, est surtout politique. Je regrette qu'il n'y ait pas eu de discussion publique sur le sujet. Cela entretient d'autant plus le doute et nourrit les interrogations, notamment sur la transformation des inspections générales.

Je sais que l'IGAC produit un certain nombre de rapports tout comme les autres inspections – parfois, il est vrai que ces rapports ne sortent pas... Cependant, je partage les propos de mon collègue Max Brisson sur l'indépendance des inspections générales. Les futurs inspecteurs qui seront à la disposition du ministère seront chargés d'une mission donnant lieu à un rapport pour un temps donné seulement. Ils devront être experts du sujet et le ministre

aura le loisir de missionner telle ou telle personne pour réaliser tel ou tel rapport, si je comprends bien la réforme. Que prévoit ce nouveau système pour garantir l'indépendance des inspecteurs ? La question porte sur le statut, le positionnement et le rapport des inspections générales à l'exécutif.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Je suis très heureuse d'avoir l'occasion de répondre à vos questions. Toute réforme peut susciter des inquiétudes et c'est mon rôle de ministre que de clarifier celle que je propose. Je ne combats que le corporatisme.

Cette réforme s'inscrit pleinement dans le statut de la fonction publique. Tous les hommes et les femmes qu'elle concerne sont des fonctionnaires et ils conserveront leur statut. Si nous créons un nouveau corps d'inspecteurs, c'est bien que nous croyons au cadre des corps, contrairement à la conception qui prévaut dans les pays voisins. La réforme porte sur l'organisation : il s'agit de faire en sorte que ceux qui exercent dans la fonction publique puissent changer d'emploi plutôt que d'être attachés à un corps ministériel, ce qui contribue à créer de petits îlots, comme l'IGAC, par exemple, qui ne comprend que vingt-huit personnes. Le cadre reste celui des fonctionnaires, recrutés par concours et dont le statut est celui de la fonction publique. Nous avons travaillé à rendre le code de la fonction publique lisible en matière de droits et de devoirs pour chacune des fonctions publiques. Il ne s'agit donc pas de contractualiser la haute fonction publique.

Vous me demandez pourquoi le Parlement n'a pas été saisi. Je suis un peu étonnée, dans la mesure où l'article 59 de la loi de transformation de la fonction publique d'août 2019 habilite le Gouvernement à faire cette réforme. Cette loi a fait l'objet d'une commission mixte paritaire conclusive et c'est le Sénat qui a amendé l'article 59 en dernier ressort. De plus, il y a quelques mois, votre assemblée a déposé une proposition de loi cosignée par plusieurs groupes politiques, afin que je vienne échanger avec vous sur le contenu de l'ordonnance. Or vous n'avez déposé aucun amendement, vous n'avez pas abrogé l'ordonnance et vous avez voté contre votre propre proposition de loi. Le débat a donc eu lieu, même s'il n'a pas été productif. Soyons clairs, cette ordonnance a été écrite sur autorisation expresse du Parlement après une commission mixte paritaire et après un débat qui n'a conduit ni à son abrogation ni à aucun amendement. Cette réforme a donc bien été examinée démocratiquement.

Il faut aussi revenir sur la manière dont les inspecteurs généraux entreront dans les services, dérouleront leur carrière et assureront leur indépendance. Le périmètre de la réforme concerne 300 personnes qui ont intégré l'inspection générale en fin de carrière et qui n'ont plus, dès lors, exercé beaucoup de missions à l'extérieur. L'article 6 de l'ordonnance du 2 juin 2021 acte dans la loi des garanties d'indépendance en prévoyant les modalités de nomination des chefs de service, à savoir une durée fixe, renouvelable une fois. Il ne pourra pas être mis fin à leurs fonctions, sauf empêchement ou manquement déontologique. Ce n'est pas le Gouvernement qui aura la main, comme c'est actuellement le cas.

M. Max Brisson. – Non, les inspecteurs généraux sont nommés pour une durée déterminée.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Le Gouvernement ne pourra pas intervenir pour modifier cette durée avant le terme du mandat sauf empêchement ou manquement déontologique.

En outre, ce n'est pas le ministre, mais les chefs de service, nommés dans les conditions de très grande impartialité que je viens de vous décrire, qui décideront des comités d'audit, des ouvertures de postes et des appels à candidatures pour une durée de quatre à cinq ans, renouvelable une fois. Les personnes seront donc recrutées selon leurs compétences et le chef de service décidera de leur confier telle ou telle mission. Le système que nous proposons part du principe que l'on peut très bien exercer une mission d'inspection en toute indépendance, sans lier le métier et le corps. Le seuil d'entrée ne sera plus la nomination politique en Conseil des ministres, mais un recrutement selon les compétences par un chef de service qui aura des garanties d'indépendance. La commission de déontologie sera présidée par le vice-président du Conseil d'État et le Secrétaire général du Gouvernement y siègera. Les verrous sont donc stricts.

M. Max Brisson. – C'est déjà le cas...

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Les comités d'audit évalueront les compétences des candidats et il sera toujours possible de recruter des inspecteurs expérimentés. L'inspection générale des finances pourra, bien évidemment, définir ses besoins de manière différente de l'IGESR ou l'IGAC.

Vous dénoncez un enjeu de politisation dans ce mode de recrutement et une sorte de *spoils system*, mais c'est tout l'inverse. Aujourd'hui, ceux qui occupent des fonctions d'inspection et de contrôle sont nommés soit à l'issue d'un classement qui a été défini alors qu'ils avaient 25 ans, soit au gré d'enjeux politiques discutés en conseil des ministres, de sorte que dans certains cas, on peut parler de « recasage » sans aucune validation des compétences. Depuis François I^{er}, les ambassadeurs sont nommés en conseil des ministres, qu'ils soient diplomates ou pas ; *idem* pour les préfets depuis Napoléon, qu'ils soient formés ou pas aux réalités territoriales ; ou encore pour les directeurs d'administration centrale depuis le général de Gaulle. L'évaluation tous les trois à cinq ans que nous proposons met l'accent sur les compétences et favorise le recrutement en fonction des besoins. Nous évitons donc que la haute fonction publique devienne une voie de sortie pour les amis politiques ou les proches de tel ou tel. Plus on ira vers la transparence des postes, les comités d'audit et la sélection collégiale, mieux on évitera les effets de réseau. Loin de nous l'idée de vouloir politiser la haute fonction publique ; nous voulons des hommes et des femmes qui aient une vision opérationnelle des postes qu'ils occuperont.

Madame la sénatrice Brulin, je partage à 100 % ce que vous avez dit : éloigner l'administration des Français, c'est la rendre trop technocratique, bureaucratique, lourde et incompréhensible. Pas moins de 90 % des hauts fonctionnaires travaillent à Paris ou en petite couronne, mais 90 % des fonctionnaires exercent hors de Paris et de la petite couronne. Cela signifie que nos cadres sont très éloignés de ceux qui mettent en œuvre les politiques publiques. En matière d'encadrement managérial, le système est déstabilisé, avec un État très grand par sa tête, mais avec de tout petits bras. C'est le fruit de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a vidé les préfetures, les sous-préfetures et les opérateurs départementaux de plus de 35 % de leurs forces. C'est un échec. Depuis le discours de politique générale du Premier ministre, en juillet 2020, je ne cesse de mener le combat pour réarmer les territoires. Je suis la première ministre à renvoyer les hauts fonctionnaires dans les départements. Les sous-préfets à la relance ont été beaucoup moqués à Paris, mais ils sont désormais sur le terrain. Nous avons nommé trente experts de terrain, nous déployons 2 500 fonctionnaires dans les départements, alors que le mouvement naturel était à la régionalisation et à la concentration à Paris. Tous les élèves de l'INSP commenceront leur

carrière dans des fonctions opérationnelles, de sorte que l'on valorisera ceux qui auront exercé dans les départements, au plus proche des Français.

Je suis donc bien d'accord avec vous : un État qui s'éloigne se contente d'écrire de la norme, et laisse à d'autres la mise en œuvre, cela ne fonctionne pas ; avec le Président de la République, nous entendons sortir de cette vision, les fonctionnaires le demandent. Si un jeune de 25 ans s'engage aujourd'hui au service de l'intérêt général, c'est parce qu'il ne veut pas se contenter d'écrire des circulaires, mais qu'il souhaite changer les choses, donc se confronter au terrain. Nous avons ainsi créé une obligation de mobilité pour les passages de grades des administrateurs de l'État, notamment vers l'État territorial, déconcentré, vers les opérateurs, là où vivent les Français. En mettant fin à l'intégration directe dans les grands corps à la sortie de l'INSP, nous affirmons que les fonctions les plus prestigieuses de l'État ne sont plus l'Inspection générale des finances, le Conseil d'État ou la Cour des comptes. Inspecter, juger, contrôler, c'est utile, mais ce ne sont pas les fonctions que nous plaçons au sommet ; travailler dans un rectorat, dans une agence régionale de santé, chez Pôle emploi, dans une préfecture, c'est au moins aussi important. Nous devons rééquilibrer nos forces pour mettre en œuvre les politiques et, pour cela, il faut que ces postes ne soient plus perçus comme des pas de côté dans une carrière. Nous y parviendrons par la gestion des carrières.

S'agissant du doctorat, la loi de 2019 de transformation de la fonction publique dispose qu'un docteur ayant exercé pendant six ans des fonctions correspondant à ce titre est éligible à candidater aux postes de direction de l'État. Cela ne pourra fonctionner que si les postes sont publiés de manière transparente, que l'on peut s'y porter candidat et être auditionné. Depuis 2020, donc, tout docteur ayant exercé durant six ans – les années de recherche comptent – peut donc candidater à tous les emplois de direction de l'État. Auparavant, il existait seulement des concours supplémentaires.

Ensuite, nous avons ouvert un concours « docteurs » à l'ENA, maintenant à l'INSP. Quatre postes sont ouverts, j'ai dit que j'étais d'accord pour augmenter ce nombre, sachant que quatre-vingts places sont disponibles. Aujourd'hui, nous avons des concours par types de sujet en fonction des années. Je souhaite, en outre, que des étudiants de l'INSP fassent des doctorats, car c'est nécessaire pour que la France pèse dans les institutions internationales.

Enfin, nous entendons valoriser les profils bénéficiant de ce type d'expertise grâce à une gestion des carrières individualisée ; la DIESE jouera un rôle important en ce sens. Nous ne pourrions pas relever les défis du XXI^e siècle si nous en restons à des profils généralistes de juristes et d'économistes.

Tout cela concourt donc à la demande des parlementaires d'évaluer les politiques publiques et de rencontrer des acteurs de la mise en œuvre et pas seulement de tenir des discussions juridiques. Cela sert une action publique plus proche, plus incarnée, avec des jeunes qui veulent comprendre le déroulé de leur carrière, sans dépendre d'un classement ou d'un système enfermant dans lesquels le conformisme apparaîtrait comme la meilleure garantie de progression.

M. Max Brisson. – Je partage vos propos au sujet de la RGPP, de la trop forte régionalisation et de la nécessité de renforcer l'État dans les départements, nous l'avons d'ailleurs constaté durant la crise sanitaire. Nos questions étaient toutefois plus cernées : l'Inspection générale de l'enseignement, du sport et de la recherche provient, pour l'essentiel, de l'ancienne Inspection de l'éducation nationale, dont l'histoire était profondément

singulière. J'ai eu l'honneur d'appartenir à ce corps qui va s'éteindre. Il s'agissait d'une sorte de conseil de l'ordre dans lequel les professeurs disposaient d'un recours, parce que ses membres, *primus inter pares*, étaient issus des professeurs agrégés. Cette inspection pilotait les réformes en faisant prévaloir la liberté pédagogique, de pair avec la loyauté envers le ministre dans l'application. C'était l'honneur de ce corps. Le président Lafon est revenu sur l'indépendance de ses membres, qui était garantie parce que l'accès à l'inspection était une fin de carrière, associée à la sagesse de ceux qui n'ont plus rien à demander pour la suite. Nous craignons que cette richesse protectrice disparaisse.

Par ailleurs, les inspecteurs généraux étaient nommés par des commissions et le ministre choisissait entre quelques noms, sur la base de l'expertise ; à vous écouter, nous passerions de l'ombre à la lumière ! Quant aux doyens devenus chefs de service, les mandats étaient définis par le temps et l'exécutif n'avait pas de prise dessus. Bien entendu, toutefois, quand le cabinet ne voulait plus discuter avec un doyen, celui-ci démissionnait, par sens de l'État. Cela ne changera pas. Je ne peux vous laisser dire que l'on passerait à un système plus protecteur. De même, vous n'avez pas répondu sur la désignation du chef de service : celui-ci sera-t-il choisi parmi les inspecteurs généraux ? L'arrivée d'un administrateur civil ne venant pas du monde de l'éducation nationale participerait à l'affaiblissement de l'Inspection générale, et donc du corps des professeurs.

M. Pierre Ouzoulias. – J'ai essayé d'aborder le problème de la distinction entre État et exécutif. C'est essentiel, car les conséquences sont très pratiques pour nous : ici, nous auditionnons le ministre et ses conseillers d'un côté, le directeur de l'administration centrale de l'autre, et nous n'entendons pas le même discours. Si demain nous avons le sentiment que les deux instances ont fusionné, il manquera un éclairage à notre travail. Je ne partage pas sur ce point la critique anglo-saxonne de l'État profond ; à mon sens, l'État est le meilleur rempart de l'État de droit.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Bien évidemment, nous ne changeons pas de République, nous maintenons le statut de la fonction publique. L'exécutif est élu pour mettre en action un programme, avec la confiance du Parlement ; l'administration sera présente, avec des règles de transparence et de collégialité pour organiser les nominations, mais aussi avec des règles de redevabilité : un conseil de ministres pourra changer de directeur pour des raisons objectives. Je crois évidemment à cette séparation : nous ne sommes pas en train de changer de République par ordonnance, cela se serait vu ! Il est tout à fait sain que vous auditionniez mes directeurs, qui portent une parole libre et non un discours que nous aurions préparé.

Monsieur le sénateur Brisson, vous dites « cela ne changera pas », pourtant, des choses vont changer. Vous avancez que le ministre choisit son inspecteur général, avec l'idée qu'une forme d'alignement serait nécessaire. Demain, il n'y aura que deux motifs pour mettre un terme aux fonctions des chefs de ces services : l'empêchement ou un problème déontologique qui passera devant une commission rassemblant le Conseil d'État, la Cour des comptes, le Secrétariat général du Gouvernement. Cela n'existait pas. On a beaucoup dit que le corps faisait l'indépendance, nous sommes en train de construire un modèle qui sera plus indépendant qu'aujourd'hui, parce que nous avons besoin de répondant, de critique ; à défaut, nous serions moins bons.

Bien sûr, les enjeux de loyauté et de légitimité sont importants ; demain, quand le chef de service de l'IGESR ouvrira des postes, ceux-ci viseront des compétences liées à l'exercice des missions. Techniquement, le ministre pourrait nommer un administrateur civil

venu d'ailleurs – c'est déjà le cas ! –, mais celui qui ferait cela affaiblirait ses services pour quatre à cinq ans. Or notre réforme ne vise pas à faire le pire et le plus inefficace. Aujourd'hui, on a le sentiment que les postes sont réservés, mais cela découle seulement de la pratique, ce n'est écrit nulle part. Je suis sereine : il ne s'agit pas d'un changement de République, l'État a une permanence et une continuité qui n'est pas celle du Gouvernement, nous croyons au statut qui crée des droits et des devoirs, il faut le conserver parce que cela ne peut être inscrit dans un contrat de droit privé. Demain, les recrutements se feront plus sur les compétences que grâce à des effets de réseau, de classement ou de reconnaissance implicite de la part du politique. Nous entendons donner à ces chefs de service d'inspection plus de latitude pour organiser les recrutements à travers des commissions d'audition, sur la base des compétences. Cette réforme doit mettre en valeur les fonctions opérationnelles et de terrain, qui nous feront sortir du primas de la norme, de la bureaucratie et de l'éloignement, pour disposer d'agents au contact des Français, susceptibles de faire évoluer notre pays sur le numérique, l'écologie, la lutte contre les inégalités, la science, nos valeurs collectives. La jeunesse de France a envie de ces métiers ; si nous n'écoutons pas ses aspirations, l'État s'effondrerait sur lui-même, car il n'aurait plus la capacité d'attirer les meilleurs pour servir l'intérêt général.

M. Laurent Lafon, président. – Merci, madame la ministre, de vous être prêtée au jeu des questions-réponses.

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

La réunion est close à 17 h 45.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 7 décembre 2021****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 17 heures 05.***Fonds pour le développement de la vie associative – Audition de MM. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, Pierre Oudot, chef de service, adjoint à la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale du Mouvement associatif, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

M. Claude Raynal, président. – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de notre commission, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le volet fonctionnement et innovation du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

La crise sanitaire a montré l'importance du tissu associatif pour le maintien de la cohésion sociale, mais elle a aussi souligné les enjeux qui entourent son financement. En 2017, la réserve parlementaire a été supprimée pour être remplacée par le volet fonctionnement et innovation du fonds pour le développement de la vie associative, plus souvent appelé FDVA 2. Or aucun bilan précis n'a encore été fait de cet outil. C'est la raison pour laquelle la commission des finances a commandé à la Cour des comptes une enquête sur le FDVA 2.

Nous recevons M. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête.

Pour nous éclairer sur le sujet et répondre aux observations de la Cour des comptes sont également présents M. Pierre Oudot, chef de service et adjoint de la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, ainsi que Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale du Mouvement associatif.

Après avoir entendu M. Louis Gautier, le rapporteur général, en remplacement de notre rapporteur spécial Éric Jeansannetas, qui a été empêché, présentera les principaux enseignements que M. Jeansannetas a tirés de cette enquête. À l'issue des débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

M. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. – En application de l'article 58-2 de la LOLF, vous avez demandé à la Cour des comptes un rapport sur le FTVA 2. Cette demande faisait suite à la suppression de la réserve parlementaire et aux interrogations du Parlement sur le nouveau dispositif du fonds pour le développement de la vie associative, notamment dans son volet fonctionnement et innovation.

L'enquête de la Cour des comptes a porté sur les années 2018, 2019 et 2020, années marquées par la mise en place de ce nouveau dispositif et par la crise covid. Par conséquent, les conclusions présentées ne sont pas définitives. Elles permettent toutefois de prendre la mesure de la montée en puissance de ce nouveau dispositif.

Ainsi, trois ans après sa création, le dispositif a trouvé un certain équilibre. Il a permis de financer plus de 10 000 associations, principalement de petite taille, pour un montant global de 25 millions d'euros, selon une procédure presque complètement dématérialisée. La distribution de ces aides, que ce soit par territoire ou par domaine, n'appelle pas de remarque particulière : ces aides vont pour la moitié aux secteurs du sport, de la culture et au domaine social.

Toutefois, il est frappant de constater – mais c'est peut-être un constat provisoire au regard des spécificités de la période étudiée – que le nouveau dispositif s'est accompagné d'une baisse très importante du nombre de demandes. Le nombre d'associations demanderesse est passé de 28 000 à 15 300, ce qui a mécaniquement accru le taux de satisfaction et d'éligibilité. Le montant des aides demandées a chuté de 200 millions d'euros à 89 millions d'euros, pour un budget alloué au FDVA resté stable.

Cette désaffectation est-elle liée à la dématérialisation des procédures ? Un certain nombre de petites structures, habituées aux procédures classiques, ont pu être rebutées, soit par un formalisme administratif, soit par des procédures dématérialisées nouvelles pour elles. C'est pourquoi il est recommandé d'aider à l'accompagnement des associations.

L'autre constat, plus récurrent de la part de la Cour des comptes, a trait au risque de très grand saupoudrage de ces aides. En effet, la subvention moyenne par association retenue est de 2 600 euros par an : en 2019, 66 % des attributions étaient d'un montant inférieur à 2 000 euros. Certes, ce système permet sans doute localement à des associations de continuer leur activité, mais on voit mal comment il peut s'articuler avec la distribution d'autres aides qui sont données localement, notamment à l'échelon communal.

C'est pourquoi la Cour des comptes recommande un meilleur ciblage de ces aides, de sorte qu'elles permettent de soutenir en priorité la modernisation du fonctionnement des associations *via* la numérisation de leurs procédures, la mutualisation de leur gestion, la prise en compte des objectifs de développement durable, lesquels semblent largement échapper aux priorités. Cela permettra également de financer des structures qui peuvent servir d'appui à la vie associative locale pour promouvoir cette modernisation, notamment en soutenant le dispositif local d'accompagnement. Enfin, il faudrait peut-être axer le FDVA sur les territoires où les petites associations peinent à se subventionner.

Parmi les recommandations phares du rapport, on retrouve une préconisation déjà formulée dans un précédent référé de la Cour des comptes à la suite d'un travail sur le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep). Au regard de l'effort administratif fourni pour distribuer cette aide, de l'éparpillement de celle-ci, de son saupoudrage, donc d'une certaine absence de lisibilité de cette politique de subventionnement par l'État, mieux vaudrait sans doute faire masse des deux fonds, de façon à accéder à une masse critique de 70 millions d'euros avec des axes de subventionnement plus clairs.

C'est tout le sens des réflexions plus générales formulées par la Cour des comptes dans les enquêtes qu'elle a pu mener sur le monde associatif et l'effort en faveur de la jeunesse, et encore récemment dans le rapport qu'elle a remis à l'Assemblée nationale sur la

contribution du mouvement associatif à la formation à la citoyenneté. Il y a une problématique de portance et de portage de cette politique à l'échelon national.

On sait combien le tissu associatif est important pour le fonctionnement de notre société dans de nombreux secteurs. Le pilotage administratif ou les outils de subventionnement ne permettent pas toujours d'atteindre la taille critique. Malgré les montants de ces fonds, étant donné le caractère extrêmement vaste d'entités d'associations auxquelles ils s'adressent, les sommes versées sont dérisoires. Il faudrait donc mieux cibler et structurer.

M. Jean-François Husson, rapporteur général, en remplacement de M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – M. Jeansannetas remercie la Cour des comptes de sa présentation et de son enquête, qui apportent un éclairage bienvenu sur le fonctionnement du Fonds pour le développement de la vie associative. Le pilotage du fonds étant complexe – de nombreuses autorités déconcentrées interviennent dans sa gestion –, une synthèse était nécessaire pour examiner si le fonds répond ou non aux objectifs qui lui ont été assignés.

Il faut rappeler que le volet fonctionnement et innovation du FDVA, aussi appelé FDVA 2, a vocation à remplacer la réserve parlementaire, supprimée en 2017. Il devait ainsi reprendre les principes : la non-limitation à des secteurs en particulier et l'accent mis sur les petites associations, qu'elles soient employeuses ou non. Ce sont des principes auxquels le rapporteur spécial tient. Les petites associations sont essentielles pour maintenir et créer le lien social, et elles doivent à cet égard être soutenues par la puissance publique.

Or cette enquête nous enseigne que le FDVA ne répond que partiellement à ces principes.

Pour commencer par le positif, les petites associations non employeuses ou qui emploient au plus deux salariés représentent 80 % des bénéficiaires du fonds chaque année. En outre, la diversité des secteurs est respectée, bien qu'il y ait un accent marqué pour le sport. En outre, le FDVA 2 finance proportionnellement davantage les départements les moins peuplés.

C'est une bonne chose, selon le rapporteur spécial. En effet, ces départements font face à des contraintes spécifiques, comme des services publics plus éloignés ou une densité plus faible de la population, qui justifient qu'ils reçoivent une aide supplémentaire. En outre, les petites associations sont particulièrement importantes pour assurer le lien social dans ces départements.

Pour le versant négatif, l'enquête de la Cour des comptes souligne que 37 % des associations demandeuses ne voient pas leurs demandes aboutir. Concernant le montant des demandes, le niveau d'insatisfaction grimpe à 72 %.

Il y a certes une nette amélioration du taux de satisfaction entre 2018 et 2020, mais, comme le souligne bien l'enquête, ces chiffres sont à prendre avec précaution. En effet, le nombre d'associations demandeuses a diminué de 33 % entre 2018 et 2020, et il n'y a pas d'explication immédiate à cette baisse, d'autant que, pour 2020, les campagnes de dépôt des demandes ont pris fin avant le confinement. Ce n'est donc pas lié au confinement. La Cour des comptes souligne également qu'une expertise complémentaire à ce sujet serait nécessaire.

Première question du rapporteur spécial : quelles sont les hypothèses pouvant expliquer cette diminution ?

L'enquête de la Cour des comptes met également en avant la complexité de la phase d'instruction des dossiers, complexité d'autant plus dommageable que les petites associations, qui constituent le cœur de cible du FDVA, sont aussi celles qui ont le plus de difficultés à constituer un dossier. L'enquête ne précise pas toutefois les causes de rejet des dossiers.

Le rapporteur spécial s'interroge : avez-vous des informations plus précises ou des hypothèses sur ce qui pourrait les motiver ? Avoir davantage d'informations à ce sujet permettrait de mieux accompagner les associations dans leurs démarches.

À la complexité de l'instruction des dossiers s'ajoute celle du fonctionnement des instances qui gèrent le FDVA. La Cour des comptes formule plusieurs recommandations pour le simplifier, ce qui serait bénéfique à la fois pour les associations et les participants à ces instances.

Toutefois, le rapporteur spécial tient à mettre en garde contre le risque d'uniformisation dans la gestion du FDVA. En effet, l'implication de divers acteurs permet d'éviter que les critères de financement ne soient définis *a priori* et méconnaissent les besoins locaux.

L'enquête de la Cour des comptes met en évidence une autre limite, la tendance au saupoudrage des crédits du FDVA. Comme cela a été indiqué, les subventions s'élèvent en moyenne à 2 600 euros par an, ce qui ne représente pas un montant suffisant pour que les associations mettent en place de véritables investissements.

Le problème est complexe : d'un côté, on déplore le fait que beaucoup de demandes n'aboutissent pas ; de l'autre, le FDVA ne permet pas de subventionner suffisamment les associations dont la demande a été acceptée.

Selon le rapporteur spécial, il existe deux solutions principalement.

La première consisterait à cibler davantage les versements du FDVA 2. À cet égard, la Cour des comptes préconise de renforcer l'orientation du fonds vers la modernisation du monde associatif, en privilégiant certains axes de financement et en introduisant des financements pluriannuels. Le rapporteur spécial estime que cette solution est intéressante, mais s'interroge : comment cette recommandation pourrait-elle être mise en œuvre ? Ne risquerait-elle pas d'engendrer des démarches administratives supplémentaires pour les associations ? Cette proposition est-elle susceptible de remettre en cause certaines des caractéristiques du fonds, comme l'orientation des financements vers les départements les moins peuplés ?

En outre, les petites associations ont parfois des difficultés à s'engager dans une démarche dite de « modernisation », sachant que beaucoup d'entre elles ont des difficultés pour simplement se maintenir. Le rapporteur spécial se demande donc si le recentrage du FDVA ne pourrait pas conduire à l'éloigner du soutien aux associations de petite taille.

La deuxième solution consisterait à augmenter le montant des crédits dédiés au FDVA. À cet effet, la Cour des comptes recommande la fusion du Fonjep et du FDVA. Toutefois, les éventuelles limites d'une telle proposition ne sont pas mentionnées, notamment

au regard des missions actuelles du Fonjep. Selon vous, quels pourraient être les obstacles contre lesquels nous pourrions buter dans le cadre de cette fusion, ainsi que les pistes que vous identifiez pour les contourner ?

Le rapporteur spécial craint notamment que cette fusion ne mette en cause la pérennité de la politique en faveur de l'éducation populaire. Après plusieurs années durant lesquelles la question de sa cohérence et de son unité au sein des politiques à destination de la jeunesse a été posée, cette politique connaît un renouveau. Ainsi, la fusion du FDVA et du Fonjep ne peut pas être envisagée sans une réflexion préalable sur l'éducation populaire.

Le rapporteur spécial estime que le FDVA risque aussi de perdre sa spécificité et de devenir un outil global au service du financement de la vie associative. Or le FDVA a une vraie originalité, qu'il convient de préserver, celle d'être l'héritier de la réserve parlementaire.

M. Pierre Oudot, chef de service, adjoint à la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. – Pour répondre à votre première interrogation, je rappellerai quelques chiffres.

Dès 2018, 9 500 associations ont bénéficié d'une subvention au titre du FDVA 2, soit près de 41,5 % des 22 842 associations ayant déposé un dossier. En 2019, ce sont 9 804 associations qui ont été soutenues, soit plus de 53 % des associations ayant présenté une demande.

Le fonds est, me semble-t-il, immédiatement parvenu à toucher les petites associations, c'est-à-dire les structures employant jusqu'à deux salariés, puisque 81,3 % d'entre elles ont bénéficié d'un versement et que 60 % n'appartenaient à aucun réseau associatif.

La légère baisse du nombre des demandes entre 2018 et 2019 – le nombre de dossiers déposés est passé de 22 842 à 18 410 – s'explique par une relative méconnaissance du nouveau système de subvention, qui a conduit certaines associations, qui ne pouvaient pas prétendre au FDVA 2, à déposer tout de même un dossier.

En 2020, 9 668 associations ont bénéficié d'un versement du FDVA, soit plus de 63 % des associations ayant formulé un dossier. Malgré le report de la date d'instruction et de traitement des demandes, décidé pour éviter de pénaliser les associations au début de la crise sanitaire, on a constaté une baisse de leur nombre, que nous interprétons comme une conséquence des premiers mois de crise sur l'activité associative, ainsi que des mesures prises par le Gouvernement, comme le financement de l'activité partielle, par exemple, qui a permis aux associations de stopper leur activité sans trop être pénalisées.

Pour l'exercice 2021, les crédits consacrés au FDVA sont en forte augmentation, compte tenu du vote d'une enveloppe complémentaire de 5 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2020 et, surtout, de l'attribution d'une quote-part des sommes acquises par l'État au titre des comptes bancaires inactifs des associations tombées en déshérence.

À ce stade, sur des demandes représentant au total 114 millions d'euros, 43,6 millions d'euros ont été versés à 13 300 associations. Par conséquent, le montant des fonds alloués par le FDVA 2 dépasse désormais celui qui était versé au titre de l'ancienne réserve parlementaire.

Votre deuxième question porte sur les raisons pour lesquelles un certain nombre de dossiers ont été jugés irrecevables.

Sur le fond, tout d'abord, certaines associations sont exclues du dispositif par nature. Pour être éligibles, en effet, les associations doivent être régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, mais également respecter trois critères.

Ainsi, elles doivent respecter la liberté de conscience et ne pas proposer d'action à visée communautariste ou sectaire. Les associations qui défendent un secteur professionnel et celles qui défendent essentiellement les intérêts de leur public adhérent ne sont par ailleurs pas éligibles. Ne sont pas non plus éligibles les associations culturelles, para-administratives ou celles qui financent des partis politiques.

J'ajoute qu'une association dont le siège se situe dans une région, un département ou une collectivité d'outre-mer peut solliciter une subvention auprès du FDVA de la région, du département ou de la collectivité d'outre-mer, mais ne peut pas le faire ailleurs.

À notre connaissance, peu de dossiers sont rejetés pour des causes de fond. La plupart le sont pour des raisons de forme.

Sur la forme, les vérifications portent essentiellement sur la complétude des dossiers. Les services déconcentrés de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ont l'habitude d'accompagner les associations dans leurs démarches, mais cet accompagnement peut, dans les faits, être limité en cas de surcharge de travail.

Votre troisième question a trait à la réorientation des financements.

En la matière, la Cour des comptes préconise de davantage orienter le FDVA 2 vers la modernisation du monde associatif, en privilégiant certains axes de financement, et en introduisant des financements pluriannuels. La Cour insiste notamment sur la nécessité d'accroître la portée du fonds, car elle considère que le saupoudrage de ses crédits ne constitue pas une politique publique efficace.

Pour ce faire, elle recommande de réorienter les crédits du FDVA 2 dans trois directions : ils doivent servir à moderniser le fonctionnement des associations, à financer les structures d'appui à la vie associative locale et, enfin, permettre que les interventions du FDVA 2 ciblent les territoires où les petites associations peinent à se financer.

Le débat sur les priorités de financement du fonds doit absolument avoir lieu, tant au niveau national, qu'au niveau des territoires, dans le cadre des commissions locales dont vous êtes membres, mesdames, messieurs les sénateurs.

Il serait assez facile de mettre en œuvre cette réforme, puisqu'une simple instruction venant modifier la précédente suffirait.

Je souhaiterais insister, pour ma part, sur la troisième priorité identifiée par la Cour des comptes, celle qui touche à l'essence même du FDVA 2, et qui consiste à soutenir la vie associative dans les territoires ruraux.

La répartition départementale des crédits repose sur des clés censées privilégier les territoires les plus éloignés des centres urbains. Ainsi, la moitié de l'enveloppe est répartie de manière égale entre les départements pour constituer un socle favorisant les territoires les

moins peuplés et économiquement les plus faibles ; l'autre moitié est allouée après application d'un ratio tenant compte, pour un tiers, de la population du département, pour un autre tiers, de la proportion des créations d'associations dans le département par rapport à la moyenne nationale, et pour un dernier tiers, de la proportion d'associations vivantes dans le département par rapport au nombre d'associations vivantes au niveau national.

Ce troisième axe de réforme mérite toute notre attention, d'autant que la multiplication des priorités et la suppression du FDVA « fonctionnement » risque de créer davantage de complexité pour les usagers, et même s'il faut reconnaître que la mise en place du dispositif du Compte Asso permettra de nombreuses simplifications.

Votre quatrième et dernière interrogation concerne la fusion entre le Fonjep et le FDVA.

La Cour des comptes y est favorable, car elle préconise de disposer d'un outil unique, lisible et bénéficiant d'une masse critique de crédits. Ces deux fonds ont cependant des objets et des périmètres différents.

Le Fonjep soutient quasi exclusivement des associations agissant dans les secteurs de l'environnement, de la jeunesse et de l'éducation populaire, et collabore aux projets au travers du financement d'un emploi. Le FDVA, lui, contribue à la diversité sectorielle et renforce le maillage associatif.

Le Fonjep est un instrument de la politique en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire. Le FDVA, de son côté, est un outil au service de la vie associative dans son ensemble.

Le mode de gestion de ces deux fonds diffère également. Le FDVA est géré directement par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et ses services déconcentrés, alors que le Fonjep est un organisme sous statut associatif, qui procède, pour le compte et à la demande de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, au versement de subventions destinées à la rémunération du personnel des associations, au financement de projets de solidarité internationale, ainsi qu'au versement des indemnités ou cotisations relatives au volontariat de solidarité internationale.

Cette fusion permettrait de revivifier les financements du Fonjep, qui connaissent depuis plusieurs années un faible taux de rotation. Or les subventions versées par l'intermédiaire du Fonjep permettent au ministère de soutenir la mise en œuvre de nombreuses actions dans le champ de l'éducation populaire, qui sont par ailleurs très variées, et qui sont pilotées par les acteurs associatifs sur tout le territoire national.

Il me semble que, si l'on souhaite vraiment faire évoluer les bénéficiaires de ces subventions, il conviendra d'agir prudemment, afin de ne pas mettre en péril les associations de jeunesse et d'éducation populaire. L'arrêt de ces subventions aurait un impact considérable sur le niveau de qualification des professionnels et, donc, sur la qualité des actions menées par les associations concernées.

Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale du Mouvement associatif. – Merci pour ce rapport riche qui vient améliorer notre connaissance d'un dispositif important pour le monde associatif. Il alimentera notre réflexion. Le FDVA a pris une nouvelle ampleur depuis trois ans, avec la fin de la réserve parlementaire, le basculement d'une partie de ces

crédits sur le FDVA et la création du FDVA fonctionnement et innovation. Je relève aussi la mesure permettant d'y affecter une partie des sommes présentes sur les comptes bancaires inactifs, qui lui a redonné une forme de vivacité.

L'outil suscite une grande ambition. Les questions de la Cour des comptes continuent à montrer ce qu'elles doivent être, puisqu'on parle de saupoudrage et de diversité associative, mais aussi du besoin d'accompagnement et de modernisation des structures associatives.

Le FDVA peut vraiment contribuer à la structuration et au renforcement de la vie associative sur les territoires. La gouvernance, déconcentrée et regroupant diverses parties prenantes dont les services de l'État, les associations, les collectivités et, désormais, les parlementaires, nous semble intéressante, quoique complexe. Au bout de trois ans, nous ne pouvons en tirer tous les enseignements, mais le rapport nous apporte de premiers éléments.

Néanmoins, les moyens ne sont pas à la hauteur des ambitions : même avec les fonds issus des comptes inactifs, on retrouve à peine le niveau de financement de la réserve parlementaire, qui avait toute son utilité, car elle accompagnait de petites associations avec des moyens proportionnés et utiles. Le FDVA fonctionnement et innovation reprend en partie cet objectif. On peut considérer que c'est du saupoudrage, mais, pour notre part, il s'agit d'un soutien à une vie associative de proximité essentielle à la vitalité des territoires. Les maires et les parlementaires, qui agissent sur le terrain, le savent.

Il y a sans conteste un besoin d'accompagnement des associations face à des transformations sociétales, aux enjeux du numérique, aux évolutions de gouvernance nécessaires et au développement durable. Il faut pour cela mieux former les bénévoles. Le besoin de structuration est réel au vu du rôle des têtes de réseau. Il semble cependant difficile de remplir tous ces objectifs considérant les moyens alloués au FDVA. Le président de la troisième chambre parlait de moyens dérisoires, je le rejoins. Les 49 millions d'euros, qui étaient le niveau de la réserve parlementaire, n'y suffisent pas.

Le FDVA 1, qui porte sur le financement de la formation, est stable depuis des années, à 8 millions d'euros, malgré des besoins croissants. En outre, le FDVA doit permettre de soutenir des études et expérimentations menées par des associations nationales, alors que ce poste ne peut être alimenté depuis des années faute de moyens. Le rapport porte certes sur le FDVA 2, mais c'est bien l'ensemble qu'il faut prendre en compte.

S'agissant de la diminution des demandes, nous n'avons pas enquêté sur ce sujet. Cela dit, d'expérience, il y a sans doute eu un effet d'attrait sur la première année, après laquelle les associations ont pu trouver le dispositif trop compliqué. Le FDVA a aussi pu avoir un effet déceptif pour certaines d'entre elles, avec des demandes refusées deux années de suite sans avoir donné de raisons. En outre, dans la partie projets innovants, certaines associations ne recevront pas tous les financements nécessaires et elles devront donc chercher des soutiens par d'autres moyens. Or, rechercher de front un soutien du FDVA et des cofinancements autres est parfois trop difficile, ce qui peut conduire à renoncer à la demande ou au projet. Réorienter l'appui vers un soutien au fonctionnement pourrait faciliter les demandes des associations.

Nous n'avons pas de réponse sur l'irrecevabilité, mais c'est un élément important à garder à l'esprit, pour mieux accompagner les associations dans la réalisation de leurs dossiers.

Il me semble important que le FDVA fonctionnement et innovation puisse continuer à soutenir de petites associations employeuses sur de faibles montants. Mais le soutien à la modernisation et à des projets de moyen terme est aussi une nécessité : il doit passer par le renforcement du FDVA. À l'heure actuelle, je ne saurais toutefois dire s'il vaut mieux passer par le FDVA 2 ou créer un FDVA 3. En tout état de cause, le soutien à des projets interdépartementaux mérite d'être développé.

Je reviens sur une proposition de la Cour des comptes : le FDVA n'a pas forcément pour priorité d'abonder le dispositif local d'accompagnement (DLA), déjà abondé par d'autres lignes et par le Fonds social européen (FSE). On doit plus insister sur la complémentarité entre ces deux dispositifs, qui ne fait aucun doute.

Sur la fusion du FDVA avec le Fonjep, nous rejoignons ce qui a déjà été dit : ils ont des objets et des fonctionnements différents. Le Fonjep fournit des postes sur 3 ans et avec un guichet ouvert en continu et il est déjà bien identifié par les acteurs. Cette fusion ne nous semble donc pas prioritaire même si nous demeurons convaincus de la nécessité de soutenir l'emploi associatif sachant que d'autres dispositifs, peu abondés, existent déjà. Cela ne nous semble cependant pas l'objet du FDVA.

M. Hervé Maurey. – Je me réjouis de ce travail intéressant et félicite le rapporteur spécial et les membres de la table ronde, en particulier la Cour des comptes. Premièrement, par rapport à la réserve parlementaire, j'ai noté que le dispositif actuel est moins souple, moins transparent et plus complexe, avec plus de refus et des montants alloués inférieurs à ceux de la réserve. En quoi est-il plus vertueux que la réserve, qualifiée de tous les défauts de la terre à sa suppression ? Comment réformer cette usine à gaz ?

Deuxièmement, j'ai entendu qu'il fallait lutter contre le saupoudrage. Je rejoins la déléguée générale du Mouvement associatif : attention à ne pas couper encore les subsides aux associations. Ce qu'on appelle le saupoudrage permet de soutenir de petites associations qui ne recevraient sinon aucune subvention. Sous couvert de vertu, le dispositif devient plus complexe et ignore les plus petites structures et les territoires ruraux.

M. Didier Rambaud. – Parler du financement des associations est un exercice périlleux tant elles sont diverses. Je rejoins les propos de Mme Pfrunder et, m'inscrivant dans la continuité de ceux d'Hervé Maurey, je suis moi aussi choqué par le mot « saupoudrage ». Que veut-on vraiment, au final ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est bien ce qui avait été critiqué sur le dispositif passé !

M. Didier Rambaud. – Ne revenons pas sur le débat de la réserve parlementaire.

Saupoudrer, est-ce vraiment jeter de l'argent par les fenêtres ? Comme vous, je reçois tous les ans la liste des associations bénéficiaires de subventions de mon département. Cette année, j'en ai relevé qui n'avaient rien reçu auparavant. Redéfinir le ciblage risque de se faire au profit des grosses associations. C'est pourquoi je ne partage pas la proposition de prévoir des financements pluriannuels, qui risque d'exclure des associations du dispositif.

Enfin, soyons vigilants sur la trésorerie des associations. Certaines ont un vrai trésor de guerre et sont très professionnelles sur la recherche de subventions.

M. Christian Klinger. – Un travers du FDVA est sa répartition, notamment sur les communes moins peuplées. Lorsque je présidais l'association des maires du Haut-Rhin, on m'avait expliqué que pour chaque département au sein du Grand Est, la dotation globale était divisée en deux moitiés : l'une forfaitaire, égale pour tous les départements, et l'autre proportionnelle à la population. Pour un département densément peuplé comme le Haut-Rhin, cela voulait dire qu'une commune isolée de 500 habitants, avec un petit club sportif, touchait 1 000 euros, alors qu'une commune équivalente, dans le département le moins peuplé de la région Grand Est, recevait 4 000 euros. Qu'est-ce qui justifie cela ? La préfète de région ne m'a jamais répondu et je n'ai eu que des retours gênés des services : on ne pourrait rien faire contre ce travers. On est injuste par souci d'égalitarisme. Ne pourrait-on revenir sur ce mode de calcul ?

Au final, la seule réelle amélioration serait de revenir à la réserve parlementaire.

M. Claude Raynal, président. – La boucle est bouclée !

M. Bernard Delcros. – Je m'associe aux propos de mes collègues et à ceux de Mme Pfrunder sur la question du saupoudrage et des sommes dérisoires : j'entends les mêmes propos pour l'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Mais c'est simplement une question d'échelle. Il ne faut pas considérer que les montants, car de petites sommes pour de petites associations sont importantes pour la mise en œuvre et le maintien d'activités.

Je ne suis pas sûr non plus qu'il faille fusionner le Fonjep et le FDVA. Au minimum, il faudrait approfondir la réflexion avant de décider.

Par ailleurs, dans les comparaisons entre réserve parlementaire et FDVA, ne parle-t-on bien que de la portion de la réserve qui était affectée aux associations ?

Enfin, il faut faciliter l'accès des associations au FDVA et élargir l'information. J'en connais certaines qui ne savent pas que ce fonds existe.

M. Jean-Marie Mizzon. – Je souligne, moi aussi, le rôle essentiel des associations, singulièrement sur les territoires ruraux. Seulement, le monde associatif n'est pas homogène, avec plus d'un million de structures en France, dont seules 20 000 ou 30 000 sont aidées par le FDVA. Vouloir gérer une telle diversité depuis Paris me semble un leurre.

Je n'ai qu'une question : si le montant global des dotations a baissé, en est-il de même pour le coût de gestion des dossiers ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie la Cour pour son rapport et Éric Jeansannetas pour ses observations. La réforme nous avait été présentée comme une « halte au clientélisme » et à des sommes distribuées parfois trop minimes. Or, je vois que ce qui était reproché hier à la réserve parlementaire s'applique encore aujourd'hui, notamment sur le montant.

Je dresse un parallèle avec la DETR, dont le plancher, décidé par les préfets, a le même effet pervers d'éviction des plus petites communes. Or, ce sont parfois les derniers milliers d'euros qui permettent de réaliser certains projets. Sur les coûts de gestion, on pourrait imaginer des applications simples avec quelques renseignements à donner. Quant au risque de contournement, quelles associations, avec une demande par an, chercheront à frauder pour 2 000 euros ?

Par ailleurs, vous avez mentionné l'aide à la structuration. Je crains que ce ne soit un vœu pieux. Des associations qui n'ont que quelques bénévoles vont parfois formuler des demandes pour des manifestations ponctuelles. Je crains que se fixer sur des subventions récurrentes ne s'oppose à l'esprit initial qui était celui de subventionner des projets plutôt que le fonctionnement.

Enfin, les fonds vont prioritairement aux associations des départements les plus ruraux, ce qui était un point sur lequel le Sénat avait insisté. Je continue à déplorer une rupture là où auparavant les sénateurs pouvaient aider les communes. Tout cela démontre qu'il faut parfois écouter les élus de terrain, dont la vision est assez équilibrée.

Mme Frédérique Pfrunder. – Le FDVA a pris une nouvelle dimension avec la suppression de la réserve parlementaire et les fonds qui lui ont été alloués ainsi que la mise en place d'une gouvernance *ad hoc*, nous avons intérêt à en tirer le meilleur parti. Le dispositif rassemble, dans les commissions départementales et régionales, une diversité d'acteurs qui ont tous une connaissance de la vie associative. Les associations sont souvent contraintes d'aller d'un interlocuteur à l'autre pour trouver les moyens de leur fonctionnement et construire des projets au service des territoires. L'intérêt de cette mise en commun va donc au-delà des financements et permet de penser une politique de vie associative partagée sur le territoire.

M. Pierre Oudot. – M. Hervé Maurey a évoqué le besoin de souplesse et de transparence ainsi que l'infériorité des montants. Concernant la souplesse, la forme de la demande est la même sur tous les territoires ; nous essayons de faciliter la démarche grâce à un formulaire unique appuyé sur le dispositif unique Compte Asso. Peut-être faut-il accompagner les associations dans l'utilisation de cet outil, mais la démarche dématérialisée est simplificatrice pour les usagers, qui n'ont plus à transmettre de gros dossiers épais. C'est un assouplissement. La Cour préconise de mieux accompagner les utilisateurs, j'en suis d'accord : si l'accès à cette procédure pose problème, il faut mobiliser les services déconcentrés afin qu'ils aillent vers les petites associations pour les aider.

S'agissant de la transparence, la Cour n'indique pas que la gestion serait occulte, mais préconise d'en accentuer la transparence par la production de comptes rendus des instances et la publication des résultats sur internet. Nous nous engageons à faire cet effort, nous utiliserons pour cela notre site *association.gouv.fr*.

Le montant est inférieur, en effet. Les parlementaires affectaient 62 millions d'euros à différents projets associatifs et nous traitons 12 300 dossiers ; cette année, on atteint un montant plus important que précédemment, mais qui n'est pas encore à ce niveau. En revanche, nous touchons un plus grand nombre d'associations et nous traitons plus de dossiers, avec des subventions individuelles peu élevées. Pour certaines associations, cela a été dit, une petite subvention peut avoir un effet de levier extraordinaire.

Ce que nous voulons, monsieur le sénateur Didier Rambaud, c'est aider un maximum d'associations. Nous sommes très vigilants sur la trésorerie des associations concernées, nous disposons de vrais professionnels sur le terrain qui y veillent. Des « trésors de guerre » existent, c'est vrai, mais les agents chargés de l'instruction des dossiers sont très attentifs.

Si l'on souhaite mettre en place des subventions pluriannuelles, il faudra s'assurer que les plus petites puissent en bénéficier ; à défaut, on s'éloignerait de l'essence même du FDVA tel que vous l'avez voulu.

En ce qui concerne les coûts de gestion, le système est maintenant dématérialisé. La réserve parlementaire était gérée par plusieurs ministères ; aujourd'hui, la gestion du FDVA est centralisée par le ministère en charge de la jeunesse et gérée localement par les mêmes services déconcentrés qui prenaient auparavant en charge la réserve. On a recentré la gestion sur un seul ministère, on a dématérialisé la procédure et ce sont localement les mêmes services qui instruisent : nous maîtrisons donc les coûts de gestion.

M. Louis Gautier. – Il n'appartenait pas à la Cour de revenir sur un dispositif sur lequel la loi s'était prononcée, mais de s'interroger sur l'articulation de ces fonds avec les très importants financements communaux et intercommunaux. Les fonds dont nous discutons financent 10 000 associations, sur 1,2 million au total. Ainsi, 800 000 associations non-employeuses actives sont aidées par des fonds communaux et intercommunaux, un effort sans commune mesure avec ce que fait l'État. Nous soulignons, pour ce qui concerne la question du saupoudrage, que la proximité relève d'abord des décisions prises au niveau des communes et des intercommunalités. La réserve facilitait peut-être ces dialogues au niveau local, mais aujourd'hui il faut s'interroger sur la politique portée au niveau national : s'agit-il d'une péréquation qui doit d'abord favoriser les territoires les moins bien pourvus ? Doit-on viser d'abord les petites associations, à condition d'en fixer les critères ? La Cour fait des recommandations et s'interroge sur ces points.

Chaque année, 60 000 associations sont créées dans notre pays et autant disparaissent. Des financements pluriannuels permettraient-ils de les aider à s'installer dans le temps ? C'est une question. Certes, les montants sont faibles, mais il s'agit de financements très ponctuels qui doivent aussi être corrélés aux efforts des municipalités.

Si l'on conserve deux fonds atteignant 100 millions euros, après avoir bénéficié des fonds inactifs bancaires, il faut les comparer avec le milliard d'euros de crédits publics affectés par ailleurs. Peut-être faudra-t-il des critères, en particulier de recevabilité, plus précis, des procédures moins lourdes. Pour peser sur le monde associatif, l'État définit une politique d'État, alors que l'essentiel du concours est apporté par les collectivités locales. On peut donc s'interroger sur les coûts de fonctionnement du Fonjep et du FDVA ainsi que sur les économies possibles. On nous oppose des raisons juridiques, mais celles-ci sont faites pour être surmontées : un seul fond n'empêcherait pas de mettre en place deux guichets et des enveloppes dédiées. Tel est le sens des recommandations de la Cour.

Le Sénat voulait s'assurer de la continuité entre la réserve parlementaire et le FDVA 2. La réponse de la Cour est positive. L'opération a globalement été couronnée de succès, avec des efforts budgétaires et une dématérialisation qui fonctionne. La transition a été assurée, même si les choses peuvent être perfectionnées. Nous nous interrogeons toutefois sur l'existence de ces deux fonds et sur la masse critique de la politique de l'État en faveur du secteur associatif, qui regroupe des acteurs très importants pour notre pays dans les domaines du sport, de la jeunesse, de la culture. L'étude de la Cour portait sur trois années de démarrage, mais l'année 2021 a connu à la fois différents projets de loi de finances rectificative et les premiers versements des fonds bancaires inactifs, qui ont doublé le montant du FDVA. Nous ne nous sommes pas particulièrement interrogés sur les mécanismes existants du FDVA 1, dont on constate la stabilité des fonds.

Le mécanisme est raisonnablement transparent, nous faisons des recommandations sur la publicité des décisions et des critères d'irrecevabilité, de manière à retracer les raisons qui auront présidé au rejet de certains dossiers.

M. Claude Raynal, président. – Merci à vous de votre participation.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Éric Jeansannetas.

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 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

M. Claude Raynal, président. – La proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur, adoptée par l'Assemblée nationale, sera examinée mercredi 26 janvier prochain en séance publique. Le texte a été renvoyé à la commission des affaires économiques.

Au regard des dispositions relatives notamment au code des assurances et au code monétaire et financier, il vous est proposé que notre commission s'en saisisse pour avis.

La commission demande à être saisie pour avis sur la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur et désigne M. Jean-Baptiste Blanc rapporteur pour avis.

La réunion est close à 18 h 30.

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

Mardi 7 décembre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne – Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DE LA RAPPORTEURE

Article 4

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L'amendement n° 30 vise à remédier à un défaut d'actualisation de l'article 807 du code de procédure pénale afin d'assurer une bonne application du texte outre-mer.

L'amendement n° 30 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Chapitre I^{er} : Création d'une infraction relative aux pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Nous avons déjà émis la semaine dernière un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié *bis*, pour plusieurs raisons que je ne crois pas utile de rappeler ici puisque nous aurons le débat en séance. Je maintiens mon avis défavorable.

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

Article I^{er}

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Même avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié *bis*, de même qu'à l'amendement n° 3 rectifié *bis*, qui poursuit le même objet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié bis, de même qu'à l'amendement n° 3 rectifié bis.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Les amendements n^{os} 26, 29, 18 et 25 visent à élargir le champ de l’infraction définie à l’article 1^{er} de la proposition de loi. Les amendements n^{os} 26 et 29, dont la rédaction est très proche, sont contraires à la position de la commission, celle-ci ayant rejeté un amendement similaire la semaine dernière. Les amendements n^{os} 18 et 25 sont des amendements de repli : avis défavorable aux quatre amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 26, 29, 18 et 25.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n^o 24 rectifié tend à alourdir les peines prévues à l’article 1^{er}. Il a été déposé par le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires et pourrait recevoir le soutien du Gouvernement, sous réserve de la décision qui doit être prise en réunion interministérielle sur le sujet. Néanmoins, je vous suggère de conserver le quantum de peine retenu par l’Assemblée nationale. Nous pourrions envisager un avis de sagesse, mais, à ce stade, il est plus raisonnable d’émettre un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 24 rectifié.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n^o 17 est satisfait sur le fond par la disposition interprétative que la commission a introduite dans le texte : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 17.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 13 et 15 rectifié visent à supprimer l’alinéa relatif aux invitations à la prudence et à la réflexion que je vous ai proposé d’ajouter. L’amendement n^o 9 rectifié *bis* tend à supprimer les termes « identité de genre » : ces amendements étant contraires à la position de la commission, je vous suggère d’émettre un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 13, 15 rectifié et 9 rectifié bis.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n^o 4 rectifié *bis* supprime les termes « identité de genre » : avis défavorable à ce dispositif, qui a été redéposé par Mme Eustache-Brinio en vue d’être débattu en séance.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 4 rectifié bis.

Article 2

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n^o 19 prévoit le rétablissement de la rédaction initiale du texte concernant l’application de circonstances aggravantes. Or nous avons supprimé ces dispositions, car elles seraient facteur de confusion en laissant au juge la possibilité de retenir la qualification de violences aggravées ou d’appliquer la nouvelle infraction autonome créée par l’article 1^{er} de la proposition de loi. D’ailleurs, la Chancellerie partage notre analyse sur ce point. Donc avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 19.

**Chapitre II : Interdiction des pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle
ou l'identité de genre dans le système de santé**

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L'amendement n° 5 rectifié *bis* vise à supprimer les termes « identité de genre » : avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous aurons le débat en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5 rectifié bis.

Article 3

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Même avis défavorable à l'amendement n° 6 rectifié *bis*, qui tend à supprimer les termes « identité de genre ».

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

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L'amendement n° 7 rectifié *bis* interdit les pratiques visant le changement de sexe pour les mineurs. Les amendements n°s 20 et 27 interdisent les traitements irréversibles ou les actes de chirurgie précoces visant à la définition des caractéristiques sexuelles ou à la conformation de l'apparence au sexe déclaré. Les questions sont légitimes, mais nous travaillons aujourd'hui essentiellement sur la lutte contre les thérapies de conversion. Il ne nous appartient pas, à l'occasion de ce texte, d'encadrer les pratiques médicales en la matière ; de plus, le sujet des personnes intersexes a déjà été tranché dans la loi Bioéthique. C'est pourquoi j'émettrai un avis défavorable aux trois amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 7 rectifié bis, 20 et 27.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous aurons le débat en séance.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 14 et 16 tendent à la suppression des dispositions interprétatives relatives aux invitations à la prudence et à la réflexion que j'avais proposé d'ajouter à l'article 3. L'amendement n° 12 rectifié *bis* vise à supprimer les termes « identité de genre ». Ces amendements étant contraires à la position de la commission, j'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 14, 16 et 12 rectifié bis.

Article additionnel près l'article 3

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Les amendements n°s 28, 21 et 22 sont très éloignés de la question des thérapies de conversion et de leur répression dans le code pénal. Ils tendent à la modification du code de l'éducation, qui n'entre pas dans le champ de la présente proposition de loi. C'est pourquoi je vous propose de les déclarer irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous voyais venir avec de gros sabots...

M. François-Noël Buffet, président. – Cette proposition est cohérente avec le périmètre défini par la commission, qui est centré sur le cœur du texte.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – À savoir créer une infraction pénale pour lutter contre les thérapies de conversion.

Les amendements n^{os} 28, 21 et 22 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article additionnel avant l'article 4

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L'amendement n^o 23 prévoit une demande de rapport dressant un état des lieux des besoins humains de la médecine scolaire. Même si ce sujet mérite débat, de telles dispositions sont très éloignées de l'objet du texte et tombent également sous le coup de l'article 45.

L'amendement n^o 23 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L'amendement n^o 10 rectifié *bis*, de même que l'amendement n^o 11 rectifié *bis*, vise à supprimer les termes « identité de genre » : avis défavorable ; nous aurons le débat en séance.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 10 rectifié *bis* et 11 rectifié *bis*.*

Intitulé de la proposition de loi

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n^o 8 rectifié *bis*, qui supprime les termes « identité de genre ».

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 8 rectifié *bis*.*

M. François-Noël Buffet, président. – Ce texte sera examiné aujourd'hui en séance à 15 h 30. Auparavant, nous auditionnerons à 14 heures M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice, qui a souhaité présenter devant la commission des lois les grands objectifs de sa mission.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N ^o	Sort de l'amendement
Article 4		
Mme VÉRIEN, rapporteure	30	Adopté

La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Chapitre I^{er} : Création d'une infraction relative aux pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre		
Mme EUSTACHE-BRINIO	1 rect. bis	Défavorable
Article 1^{er}		
Mme EUSTACHE-BRINIO	2 rect. bis	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	3 rect. bis	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	26 rect.	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	29 rect.	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	18	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	25	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	24 rect.	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	17	Défavorable
Le Gouvernement	13	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	15 rect.	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	9 rect. bis	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	4 rect. bis	Défavorable
Article 2		
Mme de LA GONTRIE	19	Défavorable
Chapitre II : Interdiction des pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dans le système de santé		
Mme EUSTACHE-BRINIO	5 rect. bis	Défavorable
Article 3		
Mme EUSTACHE-BRINIO	6 rect. bis	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	7 rect. bis	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	20	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Mélanie VOGEL	27 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	14	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	16	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	12 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après l'article 3		
Mme Mélanie VOGEL	28 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme de LA GONTRIE	21	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme de LA GONTRIE	22	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article additionnel avant l'article 4		
Mme de LA GONTRIE	23	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 4		
Mme EUSTACHE-BRINIO	10 rect. bis	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	11 rect. bis	Défavorable
Intitulé de la proposition de loi		
Mme EUSTACHE-BRINIO	8 rect. bis	Défavorable

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

La réunion, suspendue à 9h50, est reprise à 14 heures

Audition de M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 15 h 25.

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)

M. François-Noël Buffet, président. – Nous entendons ce matin Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Dans le contexte actuel, il nous a semblé utile de bénéficier d'un point de situation sur l'activité et les perspectives de l'Office. Notre audition est retransmise en direct sur le site du Sénat.

M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. – La pandémie a eu une incidence forte sur l'évolution de la demande d'asile.

En 2019, nous enregistrons 133 000 demandes, soit une hausse de 8 % par rapport à 2018. Cette évolution s'inscrivait dans la poursuite de la hausse décennale observée depuis 2008 – mis à part un palier en 2014. L'Afghanistan a conservé en 2019 sa place de premier pays de provenance – acquise en 2018 –, suivie de l'Albanie et de la Géorgie.

La crise sanitaire est à l'origine d'une brutale inflexion à la baisse du nombre de demandes en 2020 : seules 96 000 ont été enregistrées, en chute de 30 % par rapport à 2019, un phénomène comparable à ce qui a été observé dans l'ensemble de l'Union européenne. L'année 2020 a été contrastée : après avoir observé le prolongement de la tendance à la hausse de l'année précédente, le premier confinement, entre mars et mai, a conduit à un effondrement de la demande en raison de la fermeture des guichets des préfectures ; le second semestre a vu la reprise de la demande, mais à un niveau plus faible qu'auparavant, compte tenu de la persistance de mesures restrictives aux déplacements dans le monde. Le classement des dix premiers pays d'origine est resté globalement stable, avec toutefois un renforcement de la position relative de l'Afghanistan.

Au début de l'année 2021, le nombre de demandes est resté à un étiage relativement faible, de l'ordre de 6 500 à 8 000 demandes mensuelles, contre 10 000 à 11 000 en 2019. Il s'agit là des chiffres d'introduction de demandes à l'Ofpra, qui peuvent être un peu différents de ce que l'on constate dans les guichets uniques des préfectures, car les personnes qui, à l'issue de l'enregistrement de leur demande en préfecture, sont considérées comme relevant du règlement de Dublin ne peuvent introduire de demande devant l'Ofpra dans l'immédiat. À compter du printemps, nous avons observé une tendance à l'augmentation régulière de la demande, qui ne retrouve cependant pas son niveau d'avant-crise, à l'exception toutefois du mois de septembre en raison de l'évacuation d'Afghans dans le cadre de l'opération Apagan.

Sur l'ensemble de l'année, la demande globale devrait s'établir autour de 100 000 demandes, en légère hausse par rapport à 2020, mais encore loin du niveau de 2019. La place de l'Afghanistan a continué de se renforcer : ce pays représente 14 % des premières demandes d'asile, suivi de la Côte d'Ivoire, du Bangladesh, de la Guinée et de la Turquie. On

constate également, dans la période la plus récente, le retour dans les dix premiers pays d'origine de l'Albanie et de la Géorgie.

La demande d'asile en France reste néanmoins marquée par son importante dispersion entre un nombre de nationalités important, contrairement à l'Allemagne par exemple, où la Syrie a représenté en 2020 environ un tiers du total des demandes d'asile.

Il est bien évidemment difficile de prévoir l'évolution de la demande dans les mois à venir, compte tenu de l'imprévisibilité de la pandémie et des mesures restrictives qui l'accompagnent, ainsi que de l'incertitude traditionnelle des évolutions géopolitiques et des parcours migratoires. Toutefois, les déterminants de la migration de refuge n'ont pas disparu avec la pandémie qui, au contraire, a pu aggraver certaines situations déjà instables. Nous retenons donc comme hypothèse de travail un retour progressif en 2022 au niveau d'avant-crise.

Sur le plan de son activité décisionnelle, l'Office a rendu en 2019, comme en 2018, plus de 120 000 décisions, un niveau historiquement élevé. En dépit de cette activité importante, qui repose sur la forte productivité de ses agents instructeurs, l'Office a accumulé un stock croissant de demandes en instance. En effet, pendant le confinement de 2020, l'activité d'accueil du public s'est interrompue. Près de 12 000 décisions ont néanmoins pu être prises au cours de cette période, dans le cadre du télétravail, sur la base des entretiens réalisés avant le début du confinement. Mais l'interruption des entretiens s'est mécaniquement traduite par une baisse d'activité, de l'ordre d'un quart environ, avec tout de même près de 90 000 décisions rendues sur l'ensemble de l'année 2020. Le stock des demandes en instance a repris sa tendance à la hausse en sortie du premier confinement et a culminé à près de 90 000 dossiers à la fin du mois d'octobre.

Cette tendance s'est toutefois inversée dès la fin de l'année 2020, grâce notamment aux mesures que nous avons prises afin d'éviter de nouvelles interruptions de l'accueil du public. Permettez-moi de saluer l'engagement et le sens du service public des agents de l'Ofpra. Nous avons également pu mener à bien, en 2020, l'ensemble des 200 recrutements autorisés par la loi de finances pour 2020, dont 150 destinés à renforcer l'instruction des demandes d'asile. Ces recrutements ont donné à l'Office – il compte désormais un millier d'agents – une dimension nouvelle. Nous avons créé deux nouvelles divisions géographiques et nous sommes étendus sur notre site de Fontenay-sous-Bois. Dès la fin de l'année 2020, notre activité décisionnelle a retrouvé son niveau d'avant-crise.

Depuis le début de l'année 2021, nous avons dépassé ce niveau, malgré la persistance de difficultés liées à la situation sanitaire. Sur l'ensemble de l'année 2021, l'Ofpra devrait ainsi avoir rendu environ 140 000 décisions, contre 120 000 en 2019, ce qui place la France au premier rang européen, au coude-à-coude avec l'Allemagne. Conjugué au maintien de la demande à un niveau inférieur à celui d'avant-crise, cela a permis une réduction drastique du stock de demandes en instance, qui est passé de 90 000 environ à la fin du mois d'octobre 2020, à environ 50 000 en ce mois de novembre 2021.

C'est un préalable nécessaire à l'atteinte des objectifs de l'Ofpra en matière de délais de traitement. Ces délais, qui étaient en moyenne de l'ordre de cinq mois et demi en 2019, sont passés à huit mois et demi en 2020. L'effort soutenu de réduction du stock, entrepris depuis la fin de l'année 2020, maintient à ce jour les délais à un niveau élevé de l'ordre de huit mois du fait du traitement par priorité des dossiers les plus anciens, mais une

baisse importante de ce délai est attendue dans les prochains mois. D'ores et déjà, près de 40 % de nos dossiers en stock sont en instance depuis moins de deux mois.

Derrière l'aridité de ces statistiques, n'oublions pas les dizaines de milliers d'entretiens réalisés chaque année par nos officiers de protection, au cours desquels se recueillent des récits de vies marquées par l'exil et souvent la souffrance. L'Office a continué d'approfondir son expertise et de la transmettre à ses nouveaux collaborateurs, qu'il s'agisse de la prise en compte des vulnérabilités des demandeurs, de la connaissance approfondie des pays d'origine ou encore de la vigilance sécuritaire que nous impose la loi et qui est l'une des conditions de la confiance dans l'institution.

S'agissant des modalités de traitement de la demande d'asile, sachez que l'Ofpra a considérablement développé son action territoriale, par l'organisation de missions foraines sur le territoire national. Depuis le début de l'année, nous avons ainsi organisé 45 missions, soit en moyenne une par semaine, sur le territoire métropolitain – notamment à Lyon, Metz, Toulouse, Aix-en-Provence, Bobigny, Bordeaux, Évry, Lille, Nanterre, Nantes, Strasbourg et même Paris –, mais aussi outre-mer – Guadeloupe, Martinique, Guyane et Mayotte. Ces missions assurent une présence territoriale à géométrie variable qui s'adapte à l'évolution rapide de la demande. C'est ainsi qu'en Guyane, nous avons pu compléter l'action de l'antenne de Cayenne confrontée à des arrivées significatives de ressortissants syriens. À Mayotte, nous avons pu diviser presque de moitié le stock des demandes en instance et y réduire drastiquement les délais d'instruction.

En application de la loi du 10 septembre 2018, nous avons développé un portail numérique pour communiquer par voie dématérialisée avec les demandeurs d'asile, notamment en ce qui concerne la convocation à l'entretien et la notification de la décision de l'Ofpra. Cette disposition visait notamment à fiabiliser les relations entre l'Ofpra et les demandeurs d'asile et à réduire les délais interstitiels.

Ce portail déployé depuis l'été 2020 en Bretagne et en Nouvelle-Aquitaine dote l'utilisateur d'un coffre-fort sécurisé qui contient les courriers de l'Ofpra, notamment la convocation et la notification de la décision. Il offre aussi aux structures associatives un suivi en temps réel des courriers distribués – sans accès à leur contenu –, qui leur permet d'assurer pleinement leur mission d'accompagnement des demandeurs.

Depuis l'été 2020, nos bilans réguliers démontrent une bonne appropriation de l'outil et un accès plus rapide, plus systématique et plus sûr aux courriers, des délais de notification raccourcis et, plus généralement, une traçabilité accrue des opérations.

Nous avons aussi corrigé les derniers problèmes techniques. Nous envisageons une généralisation du portail dans le courant du premier semestre 2022.

Je voudrais enfin dire un mot sur l'activité de protection administrative et juridique de l'Ofpra, qui consiste principalement à délivrer aux bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire les documents d'état civil qu'ils ne peuvent plus obtenir auprès des autorités de leur pays d'origine. C'est cette mission qui fait souvent dire que l'Ofpra est la mairie des réfugiés. C'est important, car disposer de documents d'état civil est un prérequis pour que les réfugiés accèdent à un certain nombre de droits et débutent du bon pied leur intégration.

L'accroissement du nombre de personnes protégées dans la période récente crée des tensions dans l'exercice de cette mission, en particulier dans les délais d'établissement des actes d'état civil.

Afin d'y remédier, une importante transformation du service en charge de cette mission a été engagée et sera pleinement effective au début de l'année prochaine. La mobilisation accrue des moyens de communication numériques améliorera le service rendu aux usagers en matière d'état civil.

Nous avons aussi décidé de créer un service spécifique de suivi du statut, qui consiste à examiner si le statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire doit être maintenu ou retiré après un signalement de retour de la personne protégée dans son pays d'origine ou d'une menace pour l'ordre public.

M. Alain Marc. – Avec le président Buffet et Stéphane Le Rudulier, nous nous sommes rendus en mission à Mayotte.

Monsieur le directeur général, vous avez beaucoup évoqué le contexte géopolitique, l'Afghanistan et la Syrie, mais vous n'avez parlé que furtivement de l'outre-mer. À Mayotte, combien de dossiers avez-vous en stock ? Les estimations vont de 30 000 à 150 000.

Mme Nathalie Goulet. – Quels sont vos besoins budgétaires et en termes de ressources humaines ? Quels besoins sont les plus criants ? Avez-vous des chiffres précis sur les Afghans auxiliaires de l'armée française, par exemple les traducteurs qui rentrent au compte-goutte et pour lesquels nous n'avons pas de décompte exact ?

M. Jean-Yves Leconte. – Quelles sont vos actions à Calais ? Avez-vous connaissance de missions foraines britanniques à Calais ? Pouvez-vous évaluer le nombre d'Afghans protégés en attente de regroupement familial ? Quel est le délai de reconstitution des états civils ? Quelles sont les implications pour l'Ofpra de l'accord sur l'Agence de l'Union européenne pour l'asile ? Les propositions de la Commission européenne sur l'assouplissement des délais de traitement des demandes d'asile aux pays proches de la Biélorussie sont-elles acceptables et conformes à la convention de Genève ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Les territoires d'outre-mer et essentiellement de Guyane et de Mayotte faisaient beaucoup parler d'eux pour l'immigration classique. Depuis quelques années, ils sont également fortement concernés par l'arrivée de réfugiés.

En Guyane, ces réfugiés viennent principalement de Syrie. À Mayotte, de la région des Grands Lacs et des Comores.

Vendredi dernier, je me suis entretenu avec Mme Kimmerlin, présidente de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui mène une mission foraine à Mayotte actuellement. Pouvez-vous développer davantage sur la question des réfugiés outre-mer et dans ces deux territoires en particulier ?

M. André Reichardt. – Monsieur le directeur général, vous nous avez parlé de la Turquie, troisième pays en nombre de ressortissants demandant l'asile en France. De quels profils parle-t-on ? De Kurdes ? De personnes en disgrâce politique ?

La Cour des comptes a constaté le faible taux de départ du territoire français des déboutés du droit d'asile. Vos équipes ne sont-elles pas un peu fatiguées de tout ce travail qu'elles réalisent pour rien ?

Mme Muriel Jourda. – Monsieur le directeur général, vous avez expliqué que le stock de dossiers avait pu être en partie apuré. Combien de temps faudra-t-il pour l'apurer totalement, si les arrivées augmentent de nouveau ? Vous avez aussi expliqué que votre personnel était extrêmement tournant.

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis Nordiste. De véritables drames se déroulent à Calais. Recueillez-vous des informations sur les passeurs lors des entretiens avec les réfugiés ?

M. Alain Richard. – Les temps de traitement des dossiers à la CNDA sont partiellement influencés par le temps que les parties, dont l'Ofpra, mettent à fournir les éléments relatifs au litige.

La procédure permet-elle un traitement équitable, sans bataille de retardement ?

Mme Esther Benbassa. – Quel est le nombre, ou le taux, d'arrivants à Calais qui y déposent un dossier de demande d'asile en France ?

M. Julien Boucher. – À Mayotte, la demande a augmenté significativement ces dernières années. Traditionnellement, elle a deux composantes : des ressortissants des Comores et des ressortissants des Grands Lacs. Le dynamisme de la demande est surtout porté par les premiers, qui représentent 80 % des dossiers.

En 2020, nous avons reçu un peu moins de 2 300 demandes d'asile à Mayotte, contre 3 600 sur les onze premiers mois de l'année 2021.

Nous avons beaucoup intensifié notre activité décisionnelle grâce à la visioconférence – nous avons trois ponts qui fonctionnent en permanence – et aux missions foraines quasi mensuelles que nous organisons depuis le printemps. Nous avons rendu beaucoup plus de décisions qu'auparavant, avec 4 500 décisions depuis début 2021, ce qui a divisé le stock par près de deux, depuis le début de l'année.

À Mayotte, les délais de traitement sont inférieurs à trois mois.

En Guyane, la situation est un peu différente. La demande y est principalement haïtienne, mais, depuis un an, nous constatons une diversification. Ainsi, nous voyons apparaître une demande de Syriens passés préalablement par le Brésil.

Nous avons une antenne permanente à Cayenne pour le traitement rapide des demandes. Nous organisons également des vidéoconférences en tant que de besoin, et des officiers de protection spécialisés sur la Syrie interviennent dans le cadre de missions foraines ; il y a également une demande palestinienne. En Guyane, nous traitons la demande au fil de l'eau, à mesure qu'elle arrive. Nous nous rendons aussi à la Guadeloupe, à Saint-Martin ou en Martinique en fonction de la demande, qui est très volatile.

Madame Goulet, ma réponse va peut-être vous surprendre, mais l'Office possède, à mes yeux, les moyens humains pour accomplir sa mission, grâce aux 200 emplois

supplémentaires ouverts par la loi de finances pour 2020. L'enjeu est plutôt que tous nos nouveaux collaborateurs soient formés pour que l'établissement atteigne ses objectifs.

Nous avons également les moyens nécessaires pour faire appel à des interprètes dans le cadre de marchés publics : là aussi, l'enjeu réside surtout dans la capacité des organismes d'interprétariat à recruter des interprètes pour répondre à l'évolution de la demande.

Je n'ai pas de données sur les demandes les plus récentes présentées par des auxiliaires afghans de l'armée française. Nous avons reçu un peu plus de 600 demandes de ressortissants évacués préventivement au printemps par les autorités françaises, qui avaient travaillé pour le consulat ou l'ambassade. Nous avons statué sur la quasi-totalité de ces demandes, en accordant dans l'immense majorité des cas le statut de réfugié.

Monsieur Leconte, l'Ofpra n'est pas directement impliqué à Calais : nous n'intervenons que si les personnes s'engagent dans une procédure de demande d'asile en France, ce qui, comme vous le savez, n'est pas toujours le cas.

Les Afghans bénéficiaires de la protection internationale ont un droit spécifique à la réunification familiale, non subordonné à des conditions de ressources ou de logements. Un nombre significatif de demandes est en instance, parce que la réunification suppose un accès à des postes consulaires français pour obtenir la délivrance des visas. L'Ofpra n'intervient que pour certifier la composition familiale. Des dispositions ont été prises par les ministères de l'Europe et des affaires étrangères et de l'intérieur pour renforcer la capacité des postes diplomatiques et consulaires, notamment au Pakistan.

J'accorde une grande importance à la mission d'état civil de l'Ofpra, qui est fondamentale dans le parcours d'intégration. Les réformes entreprises produiront leurs effets au début de l'année prochaine. L'objectif est de réduire le délai moyen d'établissement des actes, qui est de huit mois.

L'évolution du Bureau européen d'appui en matière d'asile – EASO dans son acronyme anglais – vers une agence européenne de l'asile va se concrétiser dans les prochaines semaines. L'une des fonctions essentielles de cette agence sera de favoriser la convergence des systèmes d'asile en Europe, avec l'élaboration de lignes directrices communes dont l'entrée en vigueur du règlement européen sur l'Agence renforcera l'autorité. L'Ofpra restera très impliqué dans les travaux de cet organisme, notamment sur l'information sur les pays d'origine, pour que la convergence se fasse selon les meilleurs standards.

Je ne connais pas le détail des propositions formulées par la Commission européenne pour assouplir les délais de traitement des demandes d'asile des pays voisins de la Biélorussie. Le cadre du régime d'asile européen commun est pleinement respectueux des principes fondamentaux en matière d'asile et vise à l'application dans l'espace européen de la convention de Genève.

Monsieur Reichardt, la Turquie figure, sur les onze premiers mois de 2021, au sixième rang des pays d'origine des premières demandes d'asile avec, au total, un peu moins de 3 700 demandes, une hausse significative par rapport à 2020. Ce chiffre recouvre des demandes de ressortissants d'origine kurde et d'opposants, en particulier en raison de leur affiliation réelle ou supposée au mouvement güleniste.

Les suites données aux décisions de refus de l'Ofpra ne relèvent pas de la compétence de l'Office. Nos agents exercent leurs missions avec une grande implication et un grand sens des responsabilités. L'objectif de réduction des délais d'examen des demandes vise aussi à assurer l'effectivité des décisions, quel que soit leur sens. Plus le temps passé dans l'attente est long, plus le parcours d'intégration est compliqué.

Madame Jourda, le délai de résorption du stock dépendra de l'évolution de la demande. Cependant, l'Office conservera une capacité de déstockage significative, même si la demande retrouvait en 2022 son niveau de 2019. Dans ces conditions, le déstockage s'achèverait courant 2022.

Le turn-over des agents est une réelle problématique. Le métier de la protection est difficile, et la pratique, le savoir-être y tiennent une grande part. L'établissement travaille à fidéliser ses collaborateurs, même si une certaine mobilité est bienvenue. Le corps des officiers de protection a ainsi été intégré dans le corps interministériel des attachés afin de leur ouvrir des perspectives de carrière.

Madame Lherbier, madame Benbassa, le parcours des demandeurs est pris en compte dans les entretiens, même si ceux-ci sont d'abord destinés à évaluer la réalité des craintes en cas de retour dans le pays d'origine. Cependant, au-delà de la consolidation de l'expertise interne, cela ne fait pas de l'Ofpra une source d'information sur ces parcours : d'abord parce que nous ne sommes pas en mesure de consolider cette information au niveau de l'établissement, ensuite à cause de l'exigence de confidentialité de la demande d'asile. Je ne puis donc pas vous éclairer de manière pertinente sur le profil des personnes passées par Calais, ni sur leur nombre.

Monsieur Reichardt, il est difficile pour l'Ofpra de se prononcer sur l'évolution souhaitable de la CNDA, qui est son juge... Je puis cependant vous dire que les échanges sont fluides : ainsi, grâce à des dispositifs d'échange électronique, le dossier entier de l'Ofpra est mis instantanément à la disposition de la Cour en cas de recours.

M. François-Noël Buffet, président. – Quelles seraient les conséquences éventuelles pour l'Ofpra du nouveau pacte sur la migration et l'asile présenté par la Commission européenne ?

Mme Éliane Assassi. – Selon nombre d'observateurs, l'application des accords de Dublin est défailante : beaucoup d'États de première entrée n'instruiraient pas correctement les demandes d'asile. Cela a-t-il des conséquences sur les missions de l'Ofpra ?

M. Julien Boucher. – L'important, pour l'Ofpra, est d'obtenir une information aussi fiable que possible sur le parcours des personnes que nous recevons au sein de l'Union européenne : par quels pays sont-elles passées, y ont-elles déposé des demandes d'asile ?

Tout cela est prévu dans le cadre du règlement Dublin. Nous avons fait en sorte que nos systèmes d'information, en lien notamment avec les préfetures, puissent accéder à l'ensemble des constatations réalisées sur le fondement des relevés d'empreintes effectués *via* la base Eurodac, dont la vocation est justement de permettre ce suivi.

Des progrès doivent encore être réalisés, notamment pour accéder aux décisions de nos homologues – pour connaître, par exemple, la raison pour laquelle une demande

d'asile a été rejetée dans un autre État et comprendre ce qui a déjà été fait. Cela est effectivement un point d'attention.

Nous nous assurons, lorsque cela est possible, de disposer de l'ensemble des éléments relatifs au parcours antérieur de la personne, pour pouvoir statuer sur sa demande en toute connaissance de cause. Par exemple, une demande de protection est irrecevable si l'on apprend que la personne a déjà été protégée dans un autre État. De même, nous nous efforçons de connaître les motifs des décisions de rejet.

Monsieur le président, vous m'avez interrogé sur les impacts possibles sur l'Ofpra du projet de pacte sur l'asile. Ils sont multiples, en fonction des compromis qui seront trouvés.

La création de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile est un pas important vers la convergence des systèmes d'asile.

Dans l'équilibre entre solidarité et responsabilité qui est recherché au travers du pacte, l'Ofpra aura naturellement un rôle important à jouer sur le volet solidarité, notamment sur la question des relocalisations. Nous avons, ces dernières années, réalisé un travail important en la matière chaque fois que les autorités françaises se sont engagées sur des relocalisations par solidarité avec les États de première entrée. Par exemple, cette année, nous nous sommes rendus à plusieurs reprises en Grèce pour auditionner des demandeurs d'asile dans le cadre des engagements qui ont été pris par le Gouvernement, notamment à la suite de l'incendie du camp de Mória. Le pacte propose de fixer une nouvelle ambition sur ces questions, avec des mécanismes de solidarité renforcés.

L'évolution des procédures d'asile pourrait aussi avoir une incidence sur l'activité de l'Ofpra, en particulier en ce qui concerne la procédure à la frontière prévue dans le cadre du pacte. La France a d'ailleurs, sur ce sujet, une certaine expérience, puisque la mission de l'asile aux frontières de l'Ofpra, installée actuellement à Roissy, se prononce sur les demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Cet avis lie le ministre de l'Intérieur, sauf menace pour l'ordre public.

Sur ces différents points, le pacte pourrait avoir une incidence sur le fonctionnement très concret de l'Ofpra, indépendamment, bien sûr, de l'évolution des règles qui prendraient le relai de celles de Dublin et qui concernent l'ensemble des acteurs de l'asile.

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le directeur, je vous remercie d'être venu ce matin nous apporter l'ensemble de ces précisions sur le fonctionnement de l'Ofpra.

Je rappelle que deux membres de la commission des lois siègent au conseil administration de l'Ofpra : Éliane Assassi et Henri Leroy.

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.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Jérôme Durain rapporteur sur la proposition de loi n° 761 (2020-2021) relative au port du casque à vélo et dans le cadre d'autres moyens de transport, présentée par M. François Bonneau et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne – Désignation des candidats de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Dominique Vérien, Mme Agnès Canayer, M. Stéphane Le Rudulier, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Hussein Bourgi, M. Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et Mme Jacqueline Eustache-Brinio, Mme Catherine Belrhiti, Mme Claudine Thomas, M. Philippe Bonnecarrère, M. Didier Marie, M. Jean-Yves Roux et Mme Éliane Assassi, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne.

Proposition de loi relative à la commémoration de la répression d'Algériens le 17 octobre 1961 et les jours suivants à Paris – Examen des amendements

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, trois amendements ont été déposés sur la proposition de loi relative à la commémoration de la répression d'Algériens le 17 octobre 1961 et les jours suivants à Paris.

Notre collègue rapporteure, Valérie Boyer, est retenue aujourd'hui à Marseille pour cause de force majeure. Je m'exprimerai en son nom.

Par cohérence avec la position de la commission, qui n'a pas adopté de texte lors de notre réunion de la semaine dernière, la rapporteure vous propose de donner un avis négatif aux trois amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur, en remplacement de Mme Valérie Boyer, rapporteure. – L'amendement n° 2 de M. Bennaroche vise à prendre en compte les événements antérieurs à la date du 17 octobre 1961.

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

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – L'amendement n° 1 tend à reconnaître la répression de la manifestation comme un crime d'État.

M. François Bonhomme. – La rédaction de l'amendement relance la discussion que nous avons eue sur la nécessaire séparation entre Histoire et mémoire lors de notre précédente réunion. Nous sommes véritablement à la confluence de la mauvaise conscience nationale et de la repentance mémorielle.

À cet égard, je ne souscris pas à l'expression de « crime d'État » : elle entretient une confusion qui n'est pas favorable à la séparation de l'Histoire et de la mémoire et ne va pas dans le sens de l'apaisement recherché par la proposition de loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

Après l'article 2

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – L'amendement n° 3, déposé par Mme Benbassa, prévoit l'accès de tous les citoyens aux archives de la période. Notre rapporteure y est défavorable.

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

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
M. BENARROCHE	2	Défavorable
M. BENARROCHE	1	Défavorable
Article additionnel après l'article 2		
Mme BENBASSA	3	Défavorable

Proposition de loi pour un nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse par le vote à 16 ans, l'enseignement et l'engagement – Examen des amendements

Article 1^{er}

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L'amendement n° 2 tend à supprimer l'article 1^{er}. Puisque nous avons décidé de ne pas adopter cette proposition de loi, j'émet un avis défavorable.

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

Article 2

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

Article additionnel après l'article 2

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Si je peux comprendre l'intérêt de l'amendement n° 1, son dispositif n'entre pas dans le périmètre du texte arrêté par la Commission au titre de l'article 45 de la Constitution.

En effet, il élargit la procédure d'inscription d'office sur les listes électorales aux personnes âgées de moins de 26 ans domiciliées à une autre adresse que le domicile familial. Or ce texte ne traite que de la majorité électorale.

L'amendement n° 1 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

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

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
M. PACCAUD	2	Défavorable
Article 2		
M. PACCAUD	4	Défavorable
Article additionnel après l'article 2		
Mme Mélanie VOGEL	1	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 4		
M. PACCAUD	3	Défavorable

La réunion, suspendue à 10 h 50, est reprise à 16 h 30

Nouvelle carte nationale d'identité – Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté

M. François-Noël Buffet, président. – Madame la ministre, nous vous accueillons aujourd'hui pour faire un point sur le déploiement de la nouvelle carte nationale d'identité, qui a débuté par trois départements pilotes en mars 2021 et s'est généralisé depuis le mois d'août dernier, conformément à la réglementation européenne, qui prévoyait cette date.

Cécile Cukierman a examiné ce sujet dans le cadre de son rapport d'information sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », mais, pour des raisons de calendrier, madame la ministre, nous n'avions pu vous entendre à cette occasion.

Au-delà de la nécessité juridique de développer une nouvelle forme de pièce d'identité, il y avait aussi un impératif de sécurité à le faire, tant la version en vigueur de la carte était susceptible d'altération ou de falsification, compte tenu du développement des technologies dont profitent aussi les faussaires en tout genre. Néanmoins, renouveler plusieurs millions de titres d'identité est une entreprise de grande envergure. Vous nous indiquerez comment le déploiement de cette carte se déroule aujourd'hui.

Cependant, le choix de cette carte est contesté. La décision d'y faire figurer la langue anglaise a été mis en cause, et les choix technologiques de conception de la carte sont mis en doute, au motif qu'ils ne seraient pas à même de garantir contre les risques de falsification. De très récents articles de presse s'en sont fait l'écho.

Je vous laisse la parole, madame la ministre.

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté. – Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, j'ai le plaisir de représenter ici le ministère de l'intérieur et, plus globalement, le Gouvernement, pour échanger, à votre demande, sur la question de la nouvelle carte nationale d'identité électronique, dite « CNIe ».

Comme chacun sait, la carte nationale d'identité est l'un des attributs de la citoyenneté. Elle est utilisée tout au long de la vie pour des démarches de la vie courante, pour justifier de son identité, répondre à un contrôle d'identité, mais aussi pour effectuer des démarches comme l'inscription dans une école ou une faculté, déposer un dossier de logement, voyager à l'intérieur de l'Union européenne ou au-delà et, enfin, pour pouvoir attester de son identité à la demande des services de l'État. Ce sont quelques exemples parmi d'autres.

Nous faisons entrer la carte d'identité dans la modernité grâce à des évolutions de forme et de fond, concernant son format et les dispositifs de sécurisation qui y sont intégrés. Notre volonté est de la rendre plus sûre, pour rendre plus sûrs les droits et les libertés qui lui sont attachés.

Le règlement du 20 juin 2019 du Parlement européen et du Conseil a fixé les critères de sécurisation, mais aussi et surtout l'objectif de généralisation du nouveau titre d'identité au 2 août 2021. La France a saisi cette occasion pour moderniser le format précédent, qui datait de 1995. Depuis lors, la carte nationale d'identité n'avait pas été revue dans son format ni dans sa sécurisation.

La première chose qui saute aux yeux avec la nouvelle carte, c'est son format, plus conforme à nos habitudes d'aujourd'hui. Nous avons tous eu des portefeuilles ou des porte-cartes trop petits pour que notre carte identité y entre. C'est désormais de l'histoire ancienne. D'un point de vue purement pratique, la nouvelle carte est aussi robuste et inclusive, avec son format de carte de crédit, mais aussi avec des éléments en relief, à l'intention des personnes malvoyantes.

Elle comporte aussi la possibilité d'indiquer deux adresses au verso. Cette évolution bénéficiera notamment aux enfants ou aux adolescents en résidence alternée. La nouvelle carte a donc pour vocation de s'adapter aux nouvelles réalités de la vie quotidienne des Français.

Elle permet surtout de mieux les protéger. Pour lutter contre la fraude et l'usurpation d'identité, l'Union européenne s'est dotée d'une ambition commune. Ce nouveau titre doit être conforme aux normes de sécurité en vigueur et comporter, dans un composant électronique hautement sécurisé, des données biométriques, notamment des empreintes digitales et une photographie.

Plus de 33 000 Français sont victimes chaque année d'usurpation d'identité. Je ne doute pas que vous avez toutes et tous été sollicités par des citoyens et des citoyennes qui se retrouvent à devoir payer des crédits qu'ils n'ont pas contractés ou à acquitter des amendes alors qu'ils n'ont absolument rien à se reprocher, parce que quelqu'un a usurpé leur identité. Au reste, ce drame les touche non seulement financièrement, mais aussi psychologiquement :

les Français que nous avons reçus nous ont expliqué à quel point cette usurpation d'identité les avait marqués, puisqu'elle attentait à leur identité, à leur prénom, à leur nom.

En 2020, nos forces de sécurité ont intercepté près de 9 000 personnes porteuses de faux papiers et ont démantelé une trentaine de filières criminelles qui prospéraient sur ces derniers. Ces usurpations sont non seulement une atteinte à la sécurité des Français, mais aussi à leur citoyenneté. Leur coût financier, pour les victimes comme pour la collectivité, est considérable.

Grâce aux technologies qui sont employées dans la nouvelle carte d'identité, il sera désormais plus simple de faire une demande de renouvellement en cas de perte ou en cas de vol. En effet, les informations sécurisées faciliteront ces démarches. À l'inverse, il sera particulièrement difficile, voire, dans certains cas, impossible, d'utiliser une carte dérobée, notamment en cas de contrôle ou lors d'une sortie du territoire.

L'objectif de déploiement était de parvenir à une généralisation sur tout le territoire au 2 août 2021. Dès le 28 juin 2021, les 101 départements et collectivités d'outre-mer ont été éligibles à la commande et à la distribution de la nouvelle carte, qui a été rendue accessible, quelques jours plus tard, aux Français résidant à l'étranger.

Les Français se sont approprié cette nouvelle carte. D'après les retours que nous avons, ils la trouvent plus pratique, plus jolie – ce point est forcément plus subjectif. Ils peuvent être fiers qu'elle intègre des éléments d'une identité européenne.

Le nombre de commandes de titres, par rapport aux années précédentes, nous laisse croire à un engouement pour ce nouveau format. Au 6 décembre 2021, 3 millions de demandes avaient été déposées dans les mairies, dont 2,65 millions ont été validées par les préfets. À ce jour, plus de 2,25 millions de nouvelles cartes nationales d'identité ont été remises à leur titulaire.

Nous avons souhaité que le remplacement par la nouvelle carte se fasse de manière progressive. Par conséquent, l'ancienne carte au format de 1995 est toujours valide, et ce jusqu'à 15 ans après sa délivrance pour les majeurs. Pour prévenir un afflux trop important de demandes qui pourrait risquer de mettre en péril la distribution des titres, mais aussi pour responsabiliser les détenteurs d'une carte, qui est un objet et qui a donc une valeur et un coût, un timbre fiscal de 25 euros est demandé s'il ne s'agit pas d'un renouvellement pour péremption.

Pour parvenir à ce résultat, une bonne coordination de tous les acteurs a été nécessaire, suivant un calendrier exigeant. Plusieurs services et plusieurs directions du ministère de l'intérieur se sont mobilisés en ce sens. Je tiens à les saluer pour ce travail remarquable. Le secrétariat général du ministère, notamment la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et la direction du numérique ainsi que l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ont travaillé étroitement et de longue date, en concertation avec l'Imprimerie nationale, les préfetures ainsi qu'avec les maires, *via* l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). Je veux souligner que d'autres acteurs ont également été impliqués : je pense au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, à la direction interministérielle du numérique ou encore aux forces de sécurité intérieure. Un comité de pilotage, qui réunit de façon très régulière l'ensemble de ces intervenants, a suivi les dernières étapes de mise en production et de déploiement, ce qui a

permis de surmonter les difficultés ponctuelles, inévitables lorsqu'on lance un projet d'aussi grande ampleur.

Lorsque j'ai pris mes fonctions au ministère de l'intérieur en juillet 2020, un excellent travail de conception et d'architecture logistique avait d'ores et déjà été planifié et très bien accompli. Les travaux de conception ont tenu compte des obligations portées par le règlement européen et de la cible de sécurité définie par le ministère de l'intérieur et par l'ANTS. La carte étant un objet destiné à un usage courant, les services ont organisé des sessions avec des panels de Français pour qu'ils puissent partager leur ressenti. De petits groupes ont été constitués pour sortir d'une vision technique et parvenir à enrichir la réflexion autour de la carte de remarques pratiques. De ces échanges est né le prototype final, qui m'a été présenté par les services. Celui-ci a intégré des améliorations notables. Je pense notamment à la présence du braille, qui permet aux personnes déficientes visuelles de différencier aisément la carte d'identité d'une autre carte de même format, comme la carte Vitale.

Les aspects techniques étant réglés, il fallait également apporter des modifications à deux décrets en Conseil d'État : celui qui régit le traitement des données du fichier des titres électroniques sécurisés (TES), dont nous avons déjà débattu ici, ainsi que le décret de 1955 sur les cartes nationales d'identité. Ce grand chantier réglementaire s'est achevé le 13 mars 2021, pour une publication du décret au *Journal officiel* le 14 mars 2021, c'est-à-dire en même temps que l'avis favorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Dès le lendemain, l'Oise a été nommée officiellement premier département pilote. La Seine-Maritime et La Réunion ont ensuite intégré le plan pilote de déploiement le 29 mars 2021. Entre avril et mai, les services ont agrégé les retours d'expérience de ces départements et ont réalisé des modules de formation pour l'ensemble du territoire national, à destination essentiellement des agents préfectoraux et des agents municipaux. Entre le 17 mai et le 28 juin 2021, le déploiement de la nouvelle carte s'est généralisé sur l'ensemble du territoire par blocs régionaux. Au 8 juillet, les nouveaux titres ont été disponibles pour les Français de l'étranger dans les postes diplomatiques et consulaires compétents.

Le sondage réalisé par l'ANTS auprès des maires et des centres d'expertise et de ressources titres (CERT) sur les conditions de déploiement de la nouvelle carte d'identité fait apparaître un taux de satisfaction supérieur à 80 % chez les agents. Nous y voyons le signe d'une réforme qui s'est bien déroulée, jusqu'à l'agent final en charge de délivrer la carte.

Le déploiement de la nouvelle CNI fait l'objet d'une attention continue pour bien prendre en compte les difficultés techniques qui pourraient remonter du terrain. Des évolutions du système d'information et des dispositifs de recueil sont programmées très régulièrement. Elles incluent notamment le lancement, en 2022, d'un plan de renouvellement des dispositifs de recueil. Une rencontre avec l'AMF, les communes ayant formé le premier groupe de travail sur la nouvelle CNI et les collectivités a eu lieu le 30 novembre dernier pour faire un point d'étape concret. La prochaine rencontre est programmée pour le premier semestre 2022, dans un objectif d'échanges continus, fluides et réguliers.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur et l'ANTS poursuivent leurs travaux visant à adapter les spécifications techniques de la nouvelle carte, au regard des contraintes liées à son format réduit. Je pense notamment à la difficulté que peut poser la longueur du nom de la commune de naissance ou d'habitation ou du nom d'usage. Ces cas particuliers sont, certes,

très peu nombreux, mais ils méritent bien évidemment une solution. L'une des solutions techniques adéquates consiste tout simplement à ce stade à réduire la police de caractère. Dans les cas les plus complexes, les services reviennent directement vers l'utilisateur et trouvent de nouvelles solutions.

Vous le constatez, les services de l'État mettent tout en œuvre pour faciliter la transition vers le nouveau titre pour les Français et le travail des lieux de délivrance que sont les mairies, soutenues par les préfetures.

Dans le contexte très particulier de la crise mondiale liée à la covid, la maîtrise des délais de délivrance de la nouvelle carte nationale d'identité fait l'objet d'une vigilance particulière de la part du ministère de l'intérieur. Pour les années 2020 et 2021, plusieurs restrictions ont frappé les territoires à l'international, et, de fait, l'opportunité d'un renouvellement de passeport ou de carte d'identité a été moindre. La levée des restrictions sur les déplacements et la nouvelle disponibilité des services, qui n'étaient plus confinés, a entraîné un phénomène de rattrapage des demandes non effectuées en 2020 sur le début de l'année 2021.

En outre, le déploiement de la nouvelle carte nationale d'identité a engendré une hausse de la demande de titres au troisième trimestre 2021, entraînant une augmentation des délais de délivrance de titres tant dans les mairies, qui sont chargées du recueil et de la remise, que dans les services préfectoraux, chargés de l'instruction des demandes.

En octobre 2021, le délai moyen entre la demande et l'obtention d'un titre d'identité était de 25 jours au plan national. Ce délai inclut le temps d'instruction, le temps de fabrication et le temps d'acheminement jusqu'à la mairie. À cela s'ajoutent les délais de prise de rendez-vous, qui sont très variables selon les communes, comme chacun le sait. Ils s'élèvent en moyenne à 24 jours selon les derniers chiffres dont dispose le ministère de l'intérieur, mais sont plus longs dans les communes les plus urbaines.

Par anticipation de cette hausse de la demande, le ministère de l'intérieur a d'ores et déjà mis en œuvre un certain nombre de mesures : une communication destinée aux usagers, afin de les inciter à anticiper leur demande et à recourir à la pré-demande en ligne sur le site de l'ANTS ; l'extension, dès le printemps 2021, du dispositif d'authentification par les empreintes, qui permet d'alléger le travail des agents des CERT, en plaçant les titres à renouveler dans une file d'instruction simplifiée ; la refection à l'identique pour les titres perdus, volés ou détruits avant la remise à leur titulaire, dès le mois d'octobre 2021. Ce dispositif permet d'éviter de faire revenir le demandeur en mairie et procéder à une nouvelle instruction, ce qui offre un gain de temps certain.

Pour réduire les délais de rendez-vous en mairie, le directeur de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) va adresser, dans les prochains jours, une note aux préfets pour leur demander de poursuivre l'accompagnement des communes de leur département, *via* des échanges réguliers avec les mairies, afin d'harmoniser et d'optimiser les conditions de recueil des demandes et de remise des titres.

Au cours du premier trimestre 2022, une rencontre sera organisée par chaque préfeture de département avec les communes équipées de dispositifs de recueil. Cet accompagnement pourra se fonder sur les axes d'évolution identifiés par l'Inspection générale de l'administration, laquelle a réalisé une analyse de l'activité de délivrance des titres en mairie, conformément à la demande de la ministre de la cohésion des territoires et des

relations avec les collectivités territoriales et du ministre de l'intérieur, dans son rapport de février 2021.

Enfin, un renfort des effectifs des CERT est en cours de préparation, toujours pour contribuer à raccourcir ces délais de délivrance.

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, l'identité des citoyens est également plus que jamais un enjeu essentiel de souveraineté nationale. L'État est le garant exclusif de la sécurisation et du contrôle de l'état civil des citoyens français à travers la protection de l'identité civile, des libertés individuelles et de la vie privée.

Ce devoir de protection est d'autant plus essentiel que ce droit fondamental de jouir d'une identité reconnue et protégée peut être attaqué à tout moment par des dispositifs de plus en plus innovants et de plus en plus agressifs. Il est donc de la responsabilité de l'État de mettre tout en œuvre pour faire face aux risques de détournement ou d'usurpation de l'identité des citoyens. C'est ce que nous avons fait avec cette nouvelle carte nationale d'identité, qui est une réussite et dont les services de l'État peuvent être fiers, à l'instar de tous les Français.

Au-delà des enjeux de sécurité, nous avons également voulu répondre à des enjeux d'avenir : les évolutions techniques utilisées sont robustes. Elles font de cette carte nationale d'identité une réussite industrielle, qui présente des signes de sécurité conformes à l'état de l'art. La nouvelle carte d'identité s'inscrit résolument dans cette ambition du Gouvernement et du pays.

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions, maintenant et dès que vous le souhaitez.

Mme Cécile Cukierman. – Il nous a semblé important, dans le rapport d'information consacré à la mission budgétaire « Administration générale et territoriale de l'État », de revenir sur les différentes étapes de la mise en œuvre de la nouvelle carte nationale d'identité et sur les différents acteurs impliqués. De fait, nous avons été alertés, à la sortie de l'été, sur l'augmentation très forte des délais de délivrance pour un certain nombre de nos concitoyennes et de nos concitoyens.

Comme vous le savez, le fait que la carte d'identité ne soit plus délivrée dans la commune de résidence suscite une certaine émotion. Au-delà du symbole, on ne peut pas éluder le lien entre citoyenneté et lieu de résidence.

Effectivement, la CNIe est une réussite, à en juger du moins par le nombre de demandeurs et de titres délivrés. Mais un article faisant état d'un certain nombre d'interrogations sur la confection de ce titre est paru hier dans un grand quotidien national.

Pouvez-vous revenir précisément sur les relations et les rôles respectifs de l'ANTS et d'IN Groupe, opérateur industriel de l'Imprimerie nationale, notamment dans la détermination de la solution technologique ? En particulier, qui définit en pratique le cahier des charges qui permet de retenir un modèle de titre sécurisé plutôt qu'un autre ?

Le régime juridique monopolistique actuel permet à l'Imprimerie nationale de déroger à certaines règles de la commande publique, notamment à la sélection par appel d'offres. Cette dérogation vous paraît-elle à même de garantir le meilleur choix, notamment en ce qui concerne le niveau de sécurité des documents régaliens ? Quels étaient les autres

choix possibles ? Le Gouvernement entend-il faire évoluer cette situation, notamment pour favoriser une mise en concurrence plus systématique des acteurs du marché ?

Enfin, le modèle retenu pour la nouvelle carte d'identité utilise des encres fabriquées en Suisse et comprend une photographie en tons de gris qui nécessite des équipements de gravure laser produits notamment par une entreprise américaine. Comment s'est opérée la sélection de ces technologies ? Quels avantages présentent-elles, notamment en termes de sécurité, par rapport aux autres technologies disponibles ? Ce recours à des technologies étrangères pour la fabrication de nos titres régaliens n'est-il pas susceptible de poser problème pour notre indépendance stratégique ?

M. Alain Marc. – Je veux relayer deux questions de mon collègue Dany Wattebled.

Est-ce l'Imprimerie nationale qui a rédigé le cahier des charges de l'appel d'offres pour la CNIe ?

Dans ce dossier, quel rôle a joué l'ANTS ? À quoi a-t-elle servi et avec quels moyens ? D'après mon collègue, on a le sentiment que les choix faits relèvent de l'Imprimerie nationale, et non des directives parties de l'ANTS. Aussi est-il important de savoir si l'ANTS est intervenue en tenant pleinement son rôle ou si elle a subi cet appel d'offres.

M. Christophe-André Frassa. – Merci, madame la ministre, des explications que vous nous avez données.

Lorsque l'on est passé de la carte d'identité papier à l'actuelle carte nationale d'identité sécurisée, il s'est passé un certain temps avant que les Français établis hors de France puissent en disposer, pour des raisons techniques et surtout parce que l'on a tendance à les oublier, bien qu'ils soient 3,4 millions.

Compte tenu du caractère beaucoup plus sécurisé de la nouvelle carte et de la plus grande centralisation de sa fabrication, comment le Gouvernement envisage-t-il le recueil des données relatives aux Français de l'étranger, leur transmission et l'envoi des nouvelles cartes dans les différents consulats généraux ? Je pense notamment à ceux qui résident au sein de l'Union européenne – ils représentent tout de même la moitié des Français en Europe –, qui sont les plus grands utilisateurs de cartes nationales d'identité, les autres détenant plus souvent des passeports.

M. Alain Richard. – Le nombre de demandes augmente, et l'on peut s'attendre à un pic dans à peu près trois mois.

Il semble que le nombre de communes équipées d'un dispositif de recueil n'a pas augmenté depuis plusieurs années. J'ignore si le ministère, *via* les préfetures, en a fait le bilan. Quoi qu'il en soit, dans le département que je représente, le Val-d'Oise, l'absence de création de nouveaux lieux de recueil depuis des années aboutit à une pression réelle, compte tenu de la croissance de la population.

Cela crée un certain effet pervers : en raison d'une espèce de bourse qui circule sur internet, les communes qui répondent aux demandes dans les meilleurs délais attirent désormais des personnes issues des quatre coins de la région. Il serait à mon avis assez judicieux de prévoir une petite soupape pour augmenter le nombre des dispositifs de recueil.

Il y a quarante-deux ans, Christian Bonnet, le ministre de l'intérieur de l'époque, que nous respectons beaucoup, nous annonçait triomphalement, à la commission des lois de l'Assemblée nationale, une carte d'identité infalsifiable. Or, comme Mme la ministre l'a rappelé tout à l'heure, trois ou quatre générations de cartes plus tard, il y a toujours des falsifications... J'observe donc avec intérêt que, cette fois, le Gouvernement n'emploie plus le terme « infalsifiable ». À l'impossible, nul n'est tenu.

M. François Bonhomme. – Madame la ministre, je souhaite vous interroger sur les modalités d'accompagnement de la mise en œuvre de la nouvelle carte d'identité, notamment s'agissant des modalités de recueil et d'instruction ainsi que sur l'accompagnement financier.

En 2016, un décret a mis un terme à l'obligation de recueillir sa carte nationale d'identité dans sa commune de résidence. Ce changement majeur a suscité beaucoup d'interrogations pour les populations concernées comme pour les communes qui, par la grâce d'un arrêté préfectoral, se sont retrouvées désignées « communes équipées d'un dispositif de recueil » et ont dû organiser ce nouveau dispositif.

La question des conditions de l'accompagnement financier s'était déjà posée à l'époque. Dans beaucoup de communes, on s'est aperçu que le temps d'instruction estimé par l'État ne correspondait pas forcément à la réalité sur le terrain. Quelle dotation annuelle envisagez-vous pour compenser le coût de fonctionnement supplémentaire induit par ce nouveau dispositif ?

Il était question d'améliorer le maillage territorial des lieux de recueil, par l'intermédiaire de bus France services. Pouvez-vous nous donner des précisions sur le calendrier de déploiement ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Dans certains territoires d'outre-mer, les paramètres de sécurité entourant la nouvelle carte d'identité vont à la fois rassurer et déplaire aux auteurs de fraudes. Pouvez-vous formuler un retour d'expérience sur les modalités concrètes de déploiement de la nouvelle carte en outre-mer ?

Les autorités françaises ont souhaité ajouter un certain nombre de dispositifs aux règles de sécurité imposées par le règlement européen, afin de garantir une protection optimale des données à caractère personnel qui y figurent. Quelles sont ces garanties supplémentaires ? Dans quelle mesure sont-elles de nature à permettre une protection effective des données de nos concitoyens ?

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – Monsieur le sénateur Alain Richard, comme vous le savez peut-être, mon mentor en politique était le sénateur-maire du Mans, Jean-Claude Boulard. Celui-ci m'a appris que, entre deux mots, il fallait choisir le moindre et qu'il ne fallait jamais dire « 0 % », « 100 % », « infalsifiable » ou « inviolable »... J'ai retenu sa leçon : je ne m'engage jamais sur l'avenir en ces termes.

Madame la sénatrice Cécile Cukierman, vous avez tout à fait raison de souligner que, en raison de l'engouement pour la carte nationale d'identité électronique, les délais d'instruction des demandes sont désormais un peu plus importants – d'environ 25 jours. Le ministère de l'intérieur a donc décidé de mobiliser des moyens humains pour réussir à réduire les délais d'instruction dont la responsabilité lui incombe. Un plan de renfort de 12 ETP, ce qui correspond à 144 mois vacataires, a ainsi été mis en œuvre à partir de juin 2021, au

bénéfice des 15 centres d'expertise. Compte tenu du niveau élevé du stock, nous avons aussi voulu mettre en place un plan de renfort des effectifs des CERT à compter du 1^{er} janvier 2022, à hauteur de 97 ETP. Cet effort important représente environ 20 % des effectifs des CERT en poste en septembre et doit permettre de traiter le stock, mais aussi de diminuer le délai d'instruction dans les mois à venir.

Au cours du premier trimestre 2022, des rencontres territoriales seront organisées, autour des préfets, avec les communes équipées de dispositifs de recueil. Leur accompagnement pourra se fonder sur les axes d'évolution qui auront été identifiés par l'inspection générale de l'administration, laquelle a réalisé une analyse de l'activité de délivrance des titres en mairie, à la demande de la ministre de la cohésion des territoires et du ministre de l'intérieur.

Pour ce qui concerne la délivrance, celle-ci s'effectue dans la commune où la demande a été déposée, qui peut être la commune dans laquelle on réside. À ce jour, 2 380 communes sont équipées d'un dispositif de recueil. Il est possible que davantage de communes s'engagent, notamment *via* le dispositif France services, dès lors qu'un agent peut être disponible pour cet accompagnement – cela se fait sur proposition du préfet.

Pour répondre à la question de l'accompagnement financier, une prime de 4 000 euros est versée depuis 2017 aux communes équipées d'un nouveau dispositif de recueil sur un nouveau site. L'idée est de venir en appui aux collectivités et de financer les petits aménagements des locaux des communes.

J'en viens aux étapes de déploiement et au rôle de chacun dans ce dossier. Les travaux de conception de la carte ont tenu compte des obligations que j'évoquais dans mon introduction, avec la volonté d'atteindre la cible de sécurité définie par le ministère de l'intérieur et l'ANTS, une vigilance étant portée notamment sur le visuel. Le volet relatif à la production de la carte relève de l'ANTS, en lien étroit avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et le directeur de la modernisation et de l'administration territoriale. Une convention détermine précisément les rôles respectifs de l'ANTS et de l'Imprimerie nationale – chacun a bien respecté son rôle. Le déploiement de la CNI exigeait aussi la révision de deux textes réglementaires, que j'ai détaillés dans mon propos introductif. Enfin, pour ce qui est de la conduite du changement, nous nous sommes beaucoup appuyés sur les retours des trois départements pilotes.

Ces étapes différentes de déploiement ont été coordonnées et évaluées par un comité de pilotage, présidé par le secrétaire général du ministère de l'intérieur et réunissant l'ensemble des acteurs, entre 2019 et 2021.

L'attribution de marchés à IN Groupe est encadrée à la fois par le législateur et par la jurisprudence. La loi prévoit le monopole de l'Imprimerie nationale pour la réalisation des documents à mesures particulières de sécurité, comme les titres d'identité. L'article 2 de la loi du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale dispose en effet que celle-ci « est seule autorisée à réaliser les documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, et notamment les titres d'identité, passeports, visas et autres documents administratifs et d'état civil comportant des éléments spécifiques de sécurité destinés à empêcher les falsifications et les contrefaçons. »

C'est sur le fondement de ces dispositions très explicites que le Conseil d'État a jugé, en 2006, en référé, que, pour un marché de fourniture de passeports électroniques

sécurisés et au regard du monopole confié par la loi à l'Imprimerie nationale, le ministère de l'intérieur ne pouvait pas confier à une autre entreprise un marché consistant en la fourniture du composant électronique permettant de stocker sous forme numérique des données relatives aux titulaires des passeports, la fourniture du livret vierge, la personnalisation du passeport électronique, c'est-à-dire la prestation qui consiste à remplir l'imprimé avec les informations relatives aux titulaires des passeports, mais aussi à activer les sécurités logicielles du composant électronique, et, enfin, la distribution des passeports personnalisés.

Le commissaire du gouvernement au Conseil d'État avait d'ailleurs plaidé que tant les évolutions technologiques qu'une meilleure sécurité justifiaient également une telle vision du monopole, afin que toutes les étapes de fabrication, de l'impression à la personnalisation, soient confiées au même opérateur pour plus de sécurisation et moins de falsification.

C'est donc bien au titre de la sécurité des titres et de celle de la procédure de fabrication de ces derniers que le législateur a voulu réserver la production d'un certain nombre de documents, dont les CNI, à l'Imprimerie nationale.

Sur la question de l'encre et des composants, je veux rappeler quelques informations factuelles. IN Groupe est une société à participation exclusivement publique ; elle est donc, en tant que telle, soumise aux règles de la commande publique. Le code de la commande publique ne permet pas de dérogations, sauf si la sécurité ou la protection des documents sécurisés ne peuvent pas être garanties par d'autres moyens. Je crois que le législateur a voulu soumettre l'Imprimerie nationale à un régime spécifique pour protéger les intérêts de l'État sur des problématiques d'une extrême sensibilité, comme l'identité des citoyens.

Pour ce type de documents, le code de la commande publique prévoit des procédures adaptées aux exigences de secret et à la nécessité de l'application des mesures de sécurité. En effet, en vertu de l'article L. 2512-3 du code de la commande publique, sont soumis à ces procédures « les marchés qui exigent le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité conformément aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'État l'exige, à condition que cette sécurité ou cette protection ne puisse pas être garantie par d'autres moyens. » Cette facilité a donc été utilisée pour des composants qu'une large publication des spécifications exposerait à des risques. Ainsi, certains fournisseurs ont pu être sélectionnés sur le fondement de cette procédure *ad hoc* dans l'intérêt de l'État et des citoyens. C'est le cas, par exemple, des puces intégrées à la CNI, qui contiennent un certain nombre d'informations. Les exigences liées à ces informations, à la personnalisation de chaque carte d'identité, aux fonctionnalités et aux règles de sécurisation et de chiffrement justifient le choix de limiter la mise en concurrence.

Pour autant, trois fournisseurs, et non un seul, ont été retenus et, au global, 70 % de la valeur du titre résulte de la mise en œuvre des procédures de droit commun en termes de concurrence, notamment sur le polycarbonate, les encres, le dispositif holographique et les composants électroniques.

Je reviens sur la répartition des rôles, qui sont vraiment différents : l'Imprimerie nationale a la responsabilité de la fabrication des titres et l'ANTS est l'opérateur du ministère de l'intérieur qui définit les cibles sur lesquelles l'Imprimerie doit agir. Elle le fait bien sûr avec la DLPAJ, qui a fourni un travail énorme de préparation.

Pour ce qui concerne les fonctions nouvelles sur le plan de la protection des données personnelles, la nouvelle carte n'a pas seulement vocation à être plus petite, plus pratique ou plus facile à ranger. Elle a aussi vocation à être plus sécurisée, avec la photo incluse dans la puce et le chiffrement des données.

Pour l'heure, 2 millions de cartes ont été d'ores et déjà délivrées et plus de 3 millions de demandes de cartes ont été formulées. Je puis affirmer sans imprudence que, à ce stade, le ministère de l'intérieur n'a eu connaissance d'aucune falsification. La carte nationale d'identité apparaît donc vraiment robuste et sécurisée.

D'ailleurs, si l'un ou l'autre d'entre vous dispose d'éléments concrets ou de témoignages plaçant pour une amélioration, je vous invite à les faire passer au ministère de l'intérieur ou à l'ANTS. Pour ma part, je n'en ai pas. Le taux de satisfaction est, pour le moment, très élevé, et tous les tests de sécurité, de lutte contre la falsification ou contre l'usurpation ont été probants.

Je rappelle que le fichier TES, qui a pu susciter des débats nourris par le passé, contient aujourd'hui l'intégralité des 29 millions de dossiers de demande de passeport biométrique et, bientôt, toutes les demandes liées à la CNI. C'est un coffre-fort numérique unique. Il ne sert qu'à dupliquer les données biométriques pour un renouvellement de titre d'identité sécurisé, à la suite de sa péremption, de sa perte ou de son vol.

Aucune démarche de renseignement territorial n'est accolée à TES. Le déploiement de la CNI exigeait la révision de textes réglementaires, dont l'un concerne TES : il s'agissait de permettre l'utilisation du fichier des titres électroniques sécurisés pour la CNI.

Il est possible de refuser de déposer ses empreintes sur TES. Nous avons ainsi enregistré 6 085 refus de centralisation d'empreintes de la part des demandeurs de passeport – sur plus de 8,7 millions de demandes, ce qui représente 0,069 % des demandes.

La protection des données est assurée par le chiffrement des données incluses dans TES, la signature par l'agent en mairie, les conditions de conservation des empreintes, la surveillance réalisée par le centre de surveillance et des dispositifs comme la puce, le polycarbonate, les empreintes et les éléments d'identité de la République française. Un important travail a été effectué par les services pour disposer d'éléments de sécurisation supplémentaires, au-delà de la puce, du format, des bases chiffrées et de la deuxième photo, avec notamment des bords transparents personnalisés dotés de motifs en relief. Ces derniers illustrent le savoir-faire français, mais sont aussi extraordinairement difficiles à contrefaire. Je me suis d'ailleurs rendue sur le site de l'Imprimerie nationale à l'occasion du lancement de la CNI et ai pu observer son processus de fabrication. J'ajoute qu'à ce stade, aucune falsification n'a pu être réalisée.

On a enregistré 2 660 demandes de CNI avec refus de conservation des empreintes, pour 3 055 837 demandes de cartes nationales d'identité déposées, soit 0,09 % des demandes.

M. Christophe-André Frassa. – Je n'ai pas entendu de réponse à ma question.

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – Les Français de l'étranger relèvent du droit commun. Les demandes se font de la même manière.

Nous travaillons également à réduire les délais d'obtention de leurs cartes d'identité, même s'il existe évidemment des délais incompressibles d'expédition depuis l'Imprimerie nationale jusqu'aux postes consulaires à l'étranger.

M. Christophe-André Frassa. – La transmission des données depuis la section consulaire de Wellington jusqu'à l'Imprimerie nationale et l'envoi de la carte, surtout s'il n'y a plus qu'un seul centre de fabrication, va prendre un certain temps. Peut-on s'attendre à la même mise en place que pour la carte nationale sécurisée ou l'entrée en vigueur sera-t-elle différée du fait de différentes complications techniques ?

Bien évidemment, le droit commun s'applique aux Français de l'étranger, mais je parlais ici des questions logistiques et techniques – ce sont toujours des problèmes de cette nature qui se posent pour les Français de l'étranger.

Je veux vous en donner un exemple concret : quand on est passé de la carte d'identité papier à l'actuelle carte d'identité sécurisée, des Français de l'étranger se sont fait interpellé et arrêté par des agents de la police aux frontières parce que c'était toujours la carte papier qui était délivrée à l'étranger, alors que la carte nouveau format avait été mise en place depuis un an et demi.

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – Monsieur le sénateur, merci de ces éléments de précision.

Le nouveau système de la carte nationale d'identité est déjà déployé depuis le 8 juillet. À ce stade, nous n'avons pas eu connaissance de difficultés concernant des demandes de carte nationale d'identité électronique par des Français de l'étranger : la transmission des données s'opère de manière dématérialisée, comme partout ailleurs.

C'est le sens de la réponse que je vous ai faite en évoquant le droit commun : il n'y a pas de procédure particulière pour les Français de l'étranger.

M. Christophe-André Frassa. – Y a-t-il déjà des postes qui délivrent la CNIe ?

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – Oui. Les titres peuvent être remis par un consul honoraire ou par l'autorité de délivrance au cours d'un déplacement dans sa circonscription.

Si vous avez eu écho de problèmes, n'hésitez pas à nous les faire remonter pour que nous puissions effectuer les ajustements nécessaires. Je répète que, pour l'heure, il semble qu'il n'y ait rien à signaler.

Mme Cécile Cukierman. – Madame la ministre, heureusement que, trois mois après la généralisation du déploiement de la CNI, il n'y pas encore de nombreux cas de falsification ! Sinon, cela aurait été un fiasco, et non la grande réussite que vous évoquez.

Je ne mets pas en cause vos propos, mais, aujourd'hui, le rôle et l'organisation d'IN groupe, ses financements et son rapport avec certains fournisseurs sous-traitants ou d'entreprises qui ont été rachetées et intégrées suscitent un certain nombre d'interrogations, dont certaines ont été rendues publiques.

Nous sommes dans un État de droit, il n'appartient donc pas aux parlementaires de se prononcer sur les choix techniques et d'interroger directement l'ANTS sur ces

questions. En revanche, nous nous devons de vous interpellier sur la sécurisation de ce nouveau titre. Nous avons voulu vous auditionner au sujet de la nouvelle carte d'identité et formuler des propositions, à charge pour vous d'en tirer les enseignements.

M. François Bonhomme. – Le montant forfaitaire pour chaque station de recueil a bien été revalorisé au 1^{er} janvier 2018, consécutivement à la décision de mettre fin, en 2017, au principe de la délivrance de la CNI dans les communes de résidence. Mais je vous ai interrogée sur la charge que ce nouveau titre représente pour les communes : quel temps celles-ci consacrent-elles à l'ensemble de ces opérations ? Il semble avoir été accru. Quel accompagnement prévoyez-vous pour faire face à cette croissance de volume et de temps ? Je n'ai pas entendu de réponse à ce sujet.

Vous évoquez la possibilité de nouveaux accueils mobiles, grâce à des bus France services. Sous quelle forme, selon quel calendrier ? Il faut un meilleur maillage territorial.

Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée. – Madame Cukierman, je ne remets pas en cause le fait de venir devant le Parlement. Selon la Constitution, le Gouvernement rend compte de son action devant le Parlement. Je me rends devant vous à chaque fois que vous me le demandez, avec plaisir et honneur. Je tâche de répondre à toutes les questions.

À ce stade, il n'y a aucune falsification – et non « peu » de falsification. Je salue le travail de tous les agents de l'Imprimerie nationale, du ministère de l'intérieur et de l'ANTS, réalisé avec un grand professionnalisme et une excellente coordination. Ce travail préexistait à mon arrivée au ministère.

La nouvelle carte nationale d'identité a une sécurité parfaitement robuste, quasiment « infalsifiable », selon certains. Il s'agit d'un produit multicouches par thermofusion. Les données personnelles comme la photographie ou le nom sont gravés sur une couche profonde de la carte. Une tentative d'effacement à des fins de modification ne pourrait pas être réalisée sans altérer les impressions. Les bords transparents entourant le titre sont conçus pour lutter contre les attaques par abrasion. C'est un élément de sécurité important, qui complique énormément la tâche du potentiel faussaire. Un numéro de document unique permet de s'assurer, lors de contrôles, que la carte présentée n'est pas celle qui a été volée ou perdue. Une image diffractive recouvre la photo de l'utilisateur, dispositif anticopie efficace. Il y a aussi divers éléments de personnalisation, notamment la technique dite « de l'abrasion ». La photo est présente à la fois au recto et au verso – en miniature –, et gravée au laser. Le cachet électronique visible, à savoir un QR code gravé dans le polycarbonate de la carte, concerne des mentions essentielles apposées sur celle-ci, tout en assurant son intégrité et son origine. Il peut être lu uniquement par les équipements des forces de sécurité intérieure, en cas d'impossibilité d'accéder aux données de la puce. Enfin, la puce électronique contient des mentions apposées sur la carte, sous forme de caractères alphanumériques, ainsi que la photographie – de bonne définition – du titulaire et ses empreintes digitales.

Je n'ai pas proposé aux parlementaires de faire des propositions d'évolutions technologiques. Certains font référence à des articles de presse ou à des sous-entendus. Je ne suis pas à la tête d'IN Groupe, et n'ai pas d'informations sur tel ou tel élément. Si vous avez des questions précises, nous pouvons y répondre, mais je suis là en tant que ministre déléguée à la citoyenneté, qui représente le ministère de l'intérieur.

Les éléments de sécurisation de cette carte sont robustes. L'intégralité des marchés a été passée dans le profond respect des lois de la République votées par le Parlement. Nous respectons le code de la commande publique et le monopole de l'Imprimerie nationale.

Les évolutions possibles concernent à la fois les maisons France services et les bus mobiles France services, qui pourront être dans cette démarche d'« aller vers ».

M. François-Noël Buffet, président. – J'évoquais, dans mon propos liminaire, un article d'Étienne Jacob paru dans l'édition d'hier du journal *Le Figaro*. Je vous le ferai parvenir pour que vous puissiez nous répondre.

Je vous remercie de votre venue.

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

La réunion, suspendue à 17 h 35, est reprise à 18 heures.

Audition de M. Éric Doligé, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre de la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution et chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés et la répartition des sièges de députés ou de sénateurs

M. François-Noël Buffet, président. – En application de l'article L.567-1 du code électoral, nous allons procéder à l'audition de notre ancien collègue Éric Doligé dont la nomination est envisagée par le Président du Sénat pour siéger comme personnalité qualifiée au sein de la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution et chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés et la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

Cette audition est publique et sera suivie d'un vote qui se déroulera dans cette salle, à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement, à l'issue de l'audition.

Le Président du Sénat ne pourrait pas procéder à cette nomination si les votes négatifs au sein de notre commission représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Nous ne sommes pas dans le cadre de l'article 13 de la Constitution. Les délégations de pouvoirs sont autorisées.

M. Éric Doligé, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre de la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution et chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés et la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. – Je vous remercie de votre accueil.

Je remercie le Président du Sénat, Gérard Larcher, qui m'a proposé d'assumer cette responsabilité, si ma nomination est validée.

Je suis né à Paris à la fin de la guerre ; j'ai étudié à l'Edhec. Après mon service militaire, j'ai intégré une entreprise à l'âge de 25 ans. J'ai dirigé une entreprise, avant de la racheter et d'en prendre la présidence. Je l'ai cédée lorsque j'ai été élu président du conseil général du Loiret, pour éviter tout conflit entre mes fonctions d'élu et celles de responsable économique.

Je me suis lancé en politique en 1977 en concourant dans une liste à Meung-sur-Loire, commune du Loiret de 4 500 habitants. Chef d'entreprise, j'étais agacé par les impôts, normes et autres modifications législatives. On avait l'impression que, tous les mercredis, après le conseil des ministres, le gouvernement de Raymond Barre nous rajoutait de nouvelles contraintes. Je voulais essayer de faire évoluer les choses. Mais, quarante ans après, la situation est plutôt pire... Il faut toutefois rappeler qu'à l'époque, nous étions aussi soumis au contrôle des prix.

J'ai commencé mon mandat municipal comme adjoint aux finances. J'ai ensuite été maire, à partir de 1983 et durant dix-huit ans, puis conseiller général –je le suis resté durant trente ans – et président du conseil général – je le suis resté vingt ans.

En 1988, j'ai été élu député, mandat que j'ai exercé jusqu'en 2001, puis je suis devenu sénateur, pendant dix-sept ans. J'ai donc derrière moi quarante ans de mandats, qui se sont superposés. Je les ai abandonnés au fur et à mesure des nouvelles lois de décentralisation. J'ai quitté le Sénat en 2017.

Parallèlement, j'ai présidé l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (Epala), à la suite de Jean Royer, durant dix-sept ans. L'Epala a été transformé en établissement public territorial de bassin (EPTB). J'ai présidé l'Association française des EPTB, avant de présider le Centre européen de prévention et de gestion des risques d'inondation (CEPRI), ce qui m'a donné une vision européenne et internationale du sujet. J'ai notamment beaucoup travaillé sur l'Allemagne et l'Angleterre.

En 2020, le Président Gérard Larcher m'a nommé au Haut Conseil des finances publiques (HCFP), structure intéressante, très technique, qui rassemble à 90 % des représentants de la haute administration, et peu de personnalités externes. Je suis la voix de l'élu et du citoyen extérieur.

J'ai présidé la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), ce qui m'a permis de bien connaître la répartition des sapeurs-pompiers, qui sont très importants dans l'aménagement du territoire.

M. François-Noël Buffet, président. – Vous avez présidé aussi la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne du Sénat et avez été rapporteur de plusieurs textes.

Que retenez-vous de votre expérience comme vice-président, en 2014, de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif notamment à la délimitation des régions ? Ce sujet avait beaucoup intéressé le Sénat.

M. Éric Doligé. – Cette commission spéciale avait un rapporteur de grande qualité : François-Noël Buffet ! Le projet de loi nous est arrivé dans la précipitation. La

commission spéciale et le Sénat se sont prononcés très rapidement. Nous avons travaillé sur les limites des régions et des départements, ainsi que sur la fusion éventuelle des départements et des régions...

Avec Jean-Pierre Sueur, nous avons réussi, en dernière lecture, à transformer la région Centre en Centre-Val de Loire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Au moins, on voit désormais où elle se situe !

M. Éric Doligé. – Des journées de débat pour ce grand résultat... Nous avons eu de nombreux échanges. J'en retiens l'extrême complexité du sujet, lorsqu'on veut changer les limites administratives et l'organisation des territoires. Nous avons soulevé ces points, même si nous n'avons pas forcément été suivis. Nous en voyons les conséquences actuellement. Nous avons vécu les lois de décentralisation et la loi de 2013 sur le découpage des cantons et la création des conseillers départementaux à la place des conseillers généraux, avec des découpages savants.

La commission avait regardé les objectifs des lois proposés. Il fallait simplifier, rendre plus claire et moins coûteuse cette organisation, et créer la parité. En dehors de la parité, je vous laisse juges des résultats obtenus dans les autres domaines... C'était passionnant. J'ai rassemblé alors 7 000 recours, que j'ai présentés au Conseil d'État. Cela prouve bien qu'il y avait des difficultés dans les découpages présentés. Ils n'ont pas changé grand-chose, hormis la parité.

M. Alain Richard. – Je me permets de vous présenter des éléments de réflexion. Il n'y a pas eu de modification des circonscriptions depuis deux législatures. Je n'ai pas vérifié quels étaient les écarts de population créés entre circonscriptions. Il me paraît vraisemblable que l'écart de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne a dû être dépassé dans certains départements, donnant droit à des demandes ou à des décisions législatives de modification des circonscriptions après 2022.

Nous avons un précédent : le projet de loi déposé par le gouvernement d'Édouard Philippe en 2018, qui prévoyait, sur le modèle de l'ordonnance portée par Alain Marleix en 2009, de conserver les cantons entiers pour former des circonscriptions, sauf s'ils dépassaient 60 000 habitants. Or, la taille moyenne d'une circonscription étant d'environ 130 000 habitants, un canton de 59 000 habitants forcément affecté à une circonscription plutôt qu'à la voisine risque de créer des différences assez fortes. Auparavant, la même règle existait, mais avec un seuil de 35 000 habitants. La rigidité était donc moindre. Avec le basculement vers des cantons binominaux, donc deux fois plus gros, on a fait monter le seuil de partage de cantons à un niveau très élevé. Je ne pense pas que la commission sera consultée sur un projet de loi d'habilitation de découpage, mais ce chiffre, qui constituera un précédent, posera des difficultés.

En 1986, quand on a commencé à fixer des règles à ce sujet, on a voulu garder le découpage au sein du département. On ne fait jamais de comparaison entre la population de la circonscription la plus petite et celle de la plus grande au niveau national. Dans les départements, notamment ceux qui ont peu de sièges, le basculement de deux à trois crée des différences de représentativité assez importantes. Nous sommes contraints par la tradition constitutionnelle voulant que le découpage se fasse par département. Mais, en réalité, à l'échelle des circonscriptions, les inégalités sont assez prononcées.

M. Éric Doligé. – La commission est compétente pour le découpage des circonscriptions législatives et le nombre des députés et des sénateurs. Les circonscriptions sénatoriales sont départementales ; la commission n'a pas à intervenir à leur sujet. Cela peut poser un problème à terme, car rien ne dit que les circonscriptions départementales seront toujours les circonscriptions d'élection des sénateurs. Nous l'avons vu dans certains projets de textes proposant une élection des sénateurs à l'échelle régionale. En théorie, la commission ne pourrait pas se prononcer sur ce sujet.

Si nous avons eu plus de recul sur le découpage des régions et si la commission avait été compétente, nous aurions pu mener une réflexion plus approfondie. La Constitution est ainsi faite, mais la difficulté existe.

Comme l'élection est faite en fonction du nombre d'habitants, et non par territoire, la limite de 100 000 habitants, plus ou moins 20 %, pose des problèmes dans certains territoires. Il sera toujours difficile d'éviter des différences entre territoires. Je pense notamment au cas des territoires ultramarins. À Saint-Barthélemy, pour élire un sénateur, il faut 25 grands électeurs... Il ne peut y avoir une égalité parfaite. Dans ce cas, on tient compte des territoires.

Pour les critères de population, il est problématique de regarder séparément les différentes élections. Un regroupement de cantons emporte des conséquences sur les autres élections. Il en est de même en cas de fusion de départements. J'y suis favorable si les départements sont volontaires, et en fonction de certains critères. Mais cela a des conséquences sur les élections à d'autres échelons, par exemple pour élire les députés, car certains cantons peuvent vouloir se regrouper ou se rattacher à d'autres régions. Le Sénat a abordé ces sujets à de nombreuses reprises.

M. François-Noël Buffet, président. – Comment est garantie l'indépendance de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution ?

M. Éric Doligé. – L'indépendance est inscrite dans la dénomination de cette commission, mais il faut aussi que ses membres soient indépendants des pouvoirs gouvernemental, politique et médiatique.

Participe de cette indépendance le fait que les six membres sont d'origines totalement diverses, étant respectivement nommés par le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale, le Président de la République, le président du Conseil constitutionnel, le vice-président du Conseil d'État... Ils sont *a priori* indépendants les uns par rapport aux autres. En général, les membres de cette commission ont une certaine expérience des collectivités territoriales, des territoires et de la vie publique. Plus on avance en âge, plus on est indépendant d'esprit et plus on est critique ! Certes, on dépend toujours de son origine et de sa culture. Cela dit, mes présidents de groupe et de parti ont parfois regretté une certaine indépendance de ma part, qui ne s'est pas améliorée avec le temps...

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie. Nous allons donc désormais procéder au vote sur votre candidature.

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

**Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le
Président du Sénat, de M. Éric Doligé aux fonctions de membre de la
commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution et chargée de
se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi
délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés et la répartition des
sièges de députés ou de sénateurs**

Il est procédé au vote.

M. François-Noël Buffet, président. – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 21

Bulletin blanc : 1

Bulletin nul : 0

Nombre de suffrages exprimés : 20

La majorité des trois cinquièmes est de 12.

Pour : 20

Contre : 0

La commission donne un avis favorable à la nomination, par le Président du Sénat, de M. Éric Doligé aux fonctions de membre de la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution et chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés et la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

La réunion est close à 18 h 30.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mardi 7 décembre 2021**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales
du Sénat -

La réunion est ouverte à 13 heures.

**Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à accélérer
l'égalité économique et professionnelle**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle se réunit au Sénat le mardi 7 décembre 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Catherine Deroche, sénatrice, présidente, de Mme Fadila Khattabi, députée, vice-présidente, de Mme Laurence Garnier, rapporteure pour le Sénat, et de Mme Marie-Pierre Rixain, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Catherine Deroche, sénatrice, présidente. – Notre commission mixte paritaire (CMP) est réunie pour examiner la possibilité de parvenir à un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, qui a été adoptée par l'Assemblée nationale le 12 mai 2021, et par le Sénat, le 27 octobre dernier.

Mme Fadila Khattabi, députée, vice-présidente. – Je me réjouis que nous nous orientions vers un accord entre nos deux chambres sur cette belle proposition de loi relative à l'égalité entre les femmes et les hommes. J'observe d'ailleurs que le bureau de notre CMP est composé de quatre femmes... Je tiens aussi à saluer le travail et la pugnacité de Marie-Pierre Rixain.

Mme Laurence Garnier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Nous sommes réunis cet après-midi afin de parvenir à un accord sur la proposition de loi visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle.

Ce texte déposé par notre collègue députée Marie-Pierre Rixain vise à renforcer la place des femmes dans notre économie et notre société, et à améliorer, en particulier, le partage des responsabilités dans l'entreprise. Dix ans après la loi « Copé-Zimmermann » relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle, qui a permis d'atteindre une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration des grandes entreprises, il reste en effet beaucoup de progrès à accomplir. La proposition de loi entend favoriser l'égalité par des mesures réellement contraignantes et cherche également à agir sur certains déterminants des inégalités.

Le texte déposé comptait initialement 9 articles. L'Assemblée nationale a inséré 15 nouveaux articles et en a supprimé un. Au terme de son examen par le Sénat, qui a inséré 6 articles additionnels et supprimé 7 autres articles, la proposition de loi compte ainsi 22 articles. Trois articles ont fait l'objet d'une adoption ou d'une suppression conformes. En comptant les articles supprimés, 27 articles restent donc en discussion.

Je tiens à remercier Marie-Pierre Rixain pour la qualité de nos échanges en amont de cette réunion. Nous partagions l'objectif de réussir à franchir un pas supplémentaire vers l'égalité entre les femmes et les hommes au moyen de mesures concrètes et opérationnelles ; cela nous a permis de surmonter un nombre réduit de divergences.

Je remercie également la présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, Annick Billon, pour sa participation attentive et exigeante à nos travaux, et en particulier pour ses apports en matière d'accès des femmes entrepreneures aux financements.

L'article 7 prévoit que les entreprises de plus de 1 000 salariés publient chaque année les écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes parmi leurs cadres dirigeants et les membres de leurs instances dirigeantes. Il fixe l'objectif d'atteindre une proportion minimale de représentation de chaque sexe parmi ces postes de 30 % d'ici à 2027, et de 40 % d'ici à 2030. Le Sénat avait respecté pour l'essentiel l'équilibre à la fois réaliste et exigeant trouvé par l'Assemblée nationale. Il restait à nous entendre sur la définition du périmètre des fonctions visées pour l'application des quotas. Nous vous proposons de choisir la voie la plus ambitieuse en considérant les cadres dirigeants, d'une part, et les membres des instances dirigeantes, d'autre part, comme deux ensembles distincts, chacun devant présenter une représentation équilibrée. Suivant la rédaction retenue par le Sénat, ce périmètre serait apprécié au niveau de chaque entreprise, pour les cadres dirigeants et les instances dirigeantes qui la concernent, et non au niveau du groupe.

Le Sénat avait fixé l'entrée en vigueur de la publicité des écarts de représentation sur le site du ministère du travail à la même date que le premier quota de 30 %, soit au bout d'un délai de cinq ans. Si le principe d'une entrée en vigueur différée est maintenu, celle-ci interviendrait deux ans après la publication de la loi.

À l'article 8, qui vise à favoriser l'entrepreneuriat des femmes, le Sénat avait énoncé clairement des objectifs chiffrés de représentation de chaque sexe au sein des comités d'investissement de Bpifrance, en fixant les échéances de 2025 pour parvenir à un niveau de 30 % et, à la suite de l'adoption d'un amendement d'Annick Billon en séance publique, de 2027 pour arriver à 40 %. Considérant que la Banque publique d'investissement est en réalité très près d'atteindre le premier quota, nous vous proposerons de fixer son entrée en vigueur dans le délai d'un an suivant la publication de la loi. Par ailleurs, la conditionnalité du soutien de Bpifrance à la publication par les entreprises de l'index de l'égalité professionnelle s'appliquera au bout de deux ans, comme l'avait prévu le Sénat. Il nous semble également pertinent de retenir l'amendement de notre collègue Raymonde Poncet Monge qui prévoit que Bpifrance se fixe des objectifs et publie des données en matière d'accès aux prêts.

En revanche, il ne nous a pas semblé possible de retenir l'article 7 bis A, qui vise à affirmer le rôle du comité des nominations dans la féminisation des conseils d'administration des entreprises, ni l'article 7 bis B, qui limite à trois au lieu de cinq le nombre de mandats d'administrateur pouvant être détenus par une même personne, tous deux

introduits par le Sénat, car ils auraient pour conséquence une ingérence dans la gouvernance des sociétés qui dépasserait de loin la question de l'égalité économique et professionnelle.

S'agissant des autres volets de la proposition de loi, le Sénat avait approuvé les dispositions visant à favoriser l'autonomie financière des femmes et à prévenir les risques de violences économiques au sein du couple.

Le Sénat a également soutenu, dans l'ensemble, les mesures destinées à favoriser la conciliation entre vie familiale et professionnelle, en conservant les articles adoptés à l'Assemblée nationale visant à améliorer l'insertion professionnelle des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) ou encore à faciliter l'accueil en crèche des enfants de familles monoparentales.

À l'article 3 *bis*, qui vise à faciliter l'accès des femmes enceintes à une organisation en télétravail, nous considérons qu'il n'est pas forcément dans l'intérêt des femmes concernées de figer les règles dans la loi. Nous vous proposerons donc de rétablir la rédaction adoptée par la commission des affaires sociales du Sénat, qui prévoit que l'accord d'entreprise ou la charte sur le télétravail doit préciser les conditions dans lesquelles les salariées enceintes peuvent bénéficier du télétravail.

Nos deux assemblées ont approuvé la plupart des dispositions qui permettront de renforcer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans le système éducatif, qui constitue l'un des principaux déterminants de l'égalité dans le monde professionnel et dans la société. Le Sénat a ainsi approuvé les dispositions prévoyant la publication d'indicateurs sur l'égalité dans l'enseignement supérieur et permettant une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les jurys de concours.

Nous avons supprimé des dispositions déjà satisfaites par le code de l'éducation, considérant que les rappeler dans la loi ne permettrait pas, en pratique, d'améliorer la prévention et de favoriser l'égalité des chances. En accord avec Marie-Pierre Rixain, nous vous proposerons de rétablir la prise en compte des enjeux d'égalité par la commission des titres d'ingénieur et la possibilité pour les accords de coopération entre établissements d'enseignement de prévoir des mesures favorisant l'égalité, afin d'inscrire explicitement ces enjeux prioritaires dans la loi.

Plusieurs articles, insérés en séance publique par le Sénat, visent à renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, par le rehaussement à 50 % du quota de représentation de chaque sexe dans les nominations aux postes d'encadrement et par l'abaissement du seuil des établissements publics de coopération intercommunale éligibles à ces obligations de nominations. Il est aussi prévu d'appliquer une sanction pour les collectivités publiques qui ne mettraient pas en œuvre un plan d'action pour l'égalité. Si l'on peut partager l'intention qui a conduit à l'adoption de ces mesures, nos travaux sur ce texte n'ont pas permis d'évaluer précisément l'effet de ces dispositions qui n'entrent qu'indirectement dans le champ de la proposition de loi. Il conviendrait donc, avant d'adopter définitivement de telles mesures, de consulter les collectivités concernées et d'évaluer les dispositifs adoptés très récemment en matière d'égalité dans la fonction publique. C'est pourquoi nous vous proposerons de supprimer ces articles.

Au total, le texte que nous vous proposons d'adopter, recentré sur ses principaux objectifs et sur ses mesures les plus opérationnelles, offre des outils supplémentaires pour tendre vers l'égalité professionnelle dans l'entreprise. Avec ma collègue rapporteure

Marie-Pierre Rixain, nous vous invitons à adopter un texte qui apportera des avancées réelles au service des droits des femmes et d'un monde du travail plus représentatif de notre société.

Mme Marie-Pierre Rixain, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de loi que notre commission mixte paritaire doit examiner aujourd'hui a connu un long chemin. Elle est issue de réflexions anciennes, d'auditions menées par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale.

Les auditions que j'ai menées comme rapporteure sur cette proposition de loi en amont de son examen par l'Assemblée nationale ont également été particulièrement instructives : pour garantir l'accès des femmes au marché du travail et leur juste participation à la vie économique du pays, il faut saisir l'ensemble des maillons de la chaîne. Les préjugés, les stéréotypes aboutissent encore trop souvent à déséquilibrer la représentation genrée de filières d'excellence, tandis que les difficultés auxquelles les femmes sont exposées pour accéder à un crédit les empêchent encore aujourd'hui de créer leurs entreprises. C'est une inégalité insupportable, et une perte sèche pour l'économie française.

Cette proposition de loi s'attache à y remédier, en facilitant l'accès des femmes à l'autonomie financière, à l'insertion professionnelle lorsqu'elles ont eu un enfant, à une juste représentation dans l'enseignement supérieur et dans la recherche. Elle vise à donner satisfaction à leur quête légitime d'occuper des postes de direction qui leur sont aujourd'hui refusés, tout en garantissant l'accès des femmes entrepreneures à l'investissement public.

Cette proposition est issue d'un constat : dix ans après sa publication, la loi « Copé-Zimmerman » s'est traduite par une amélioration spectaculaire de la place des femmes dans les conseils d'administration de nos entreprises : avec un taux de 46 % de femmes, la France est désormais le premier pays à l'échelle de l'Union européenne ; elle se place juste après l'Islande.

Je me félicite enfin de l'état d'esprit dans lequel nous abordons cette commission mixte paritaire, dont la conclusion heureuse me paraît d'autant plus naturelle que le Sénat a sensiblement amélioré le texte.

Les sénatrices et les sénateurs ont en effet, outre de nombreuses améliorations de forme, renforcé les dispositions allant dans le sens de l'égalité économique et professionnelle. Je pense en particulier à la communication par les employeurs de plus de 50 salariés, dans l'entreprise et à l'extérieur, des mesures de correction destinées à favoriser l'égalité salariale. Je pense également à la modification des conditions dans lesquelles sera évaluée l'insertion professionnelle des bénéficiaires de la PreParE, qui sont des femmes dans leur grande majorité, dans le cadre d'une convention signée entre la Caisse nationale des allocations familiales et Pôle emploi.

Je me félicite également des points sur lesquels nous avons été immédiatement d'accord, tant sur les objectifs que sur les outils pour les atteindre.

Pour faciliter l'autonomie financière des femmes et la prévention des violences économiques, l'Assemblée nationale comme le Sénat ont prévu l'obligation de verser les salaires ainsi qu'un vaste champ de prestations sociales sur le compte bancaire de la personne qui est titulaire des droits. Les deux chambres ont également adopté l'extension du droit au compte individuel d'une personne qui détient également un compte joint, afin, là encore, de

ne pas priver les femmes de leur indépendance économique dans ces périodes très délicates que peuvent être les séparations.

S'agissant des familles monoparentales, qui sont à la charge de femmes dans 80 % des cas, députés et sénateurs ont partagé l'ambition qu'un service public de la petite enfance puisse contribuer fortement à leur autonomie, en vue de leur insertion professionnelle. C'est tout le sens de la reconnaissance dans la loi des crèches à vocation d'insertion professionnelle, dites « AVIP ». Ces dernières, qui s'engagent à accueillir 20 % d'enfants dont les parents sont demandeurs d'emploi et volontaires pour s'engager dans une recherche d'emploi intensive pouvant comprendre une période de formation, ont déjà permis aujourd'hui d'obtenir d'excellents résultats en matière de réinsertion. Je me réjouis que nous partagions l'objectif majeur d'insertion de personnes qui sont souvent éloignées de l'emploi depuis plusieurs années, faute notamment de mode de garde adapté.

Je tiens à souligner, enfin, les très nombreux points d'accord entre nous concernant l'enseignement supérieur et de la recherche. Le Sénat a ainsi repris plusieurs mesures, comme la publication de statistiques relatives à la répartition par sexe des élèves de classes préparatoires, ou encore la mise en place de jurys qui soient composés d'au moins 30 % de membres de chaque sexe pour accéder à l'ensemble des formations d'enseignement supérieur – à l'exception des filières particulièrement déséquilibrées, pour lesquelles il est maintenu l'obligation de participation d'un membre du sexe sous-représenté. Le Sénat s'est aussi prononcé en faveur des nouvelles missions confiées aux observatoires de l'insertion professionnelle dans les universités, pour améliorer l'information publique sur les proportions de femmes et d'hommes dans chacune des filières auxquelles préparent les universités. Il a enfin repris l'obligation faite aux établissements de l'enseignement supérieur de publier des indicateurs relatifs à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ainsi qu'aux actions mises en œuvre pour réduire les inégalités.

En matière d'égalité professionnelle, je me réjouis que le Sénat ait aussi fait le choix de consolider l'index de l'égalité professionnelle, un outil qui a fait ses preuves depuis son introduction en 2018. Les entreprises devront, désormais, rendre publics non seulement l'ensemble des indicateurs composant la note finale de l'index, mais également les mesures de correction et les objectifs de progression qu'elles se fixent.

Il a toutefois été nécessaire d'approfondir certains points pour parvenir à une position de compromis entre nos deux chambres.

Nous avons ainsi établi une position de compromis en matière de lutte contre les stéréotypes, en vertu de laquelle nous maintenons les obligations qui incomberont à la commission des titres d'ingénieur dans le suivi d'écoles qui, trop souvent encore, connaissent de forts déséquilibres entre les sexes.

Nous sommes parvenus à une solution que j'estime équilibrée quant à l'accès des femmes enceintes au télétravail, par le biais d'une nouvelle dimension dans les négociations en entreprise, à l'instar de ce qui existe déjà pour l'accès d'autres catégories de salariés à une organisation en télétravail.

En ce qui concerne l'article 7 – sans doute l'article le plus emblématique de cette proposition de loi –, nous avons réussi à élaborer un dispositif dont j'ai toutes les raisons de penser qu'il sera efficace. La question du périmètre des entreprises concernées par ce nouvel objectif chiffré de 30 % de femmes dans les instances dirigeantes d'ici à cinq ans, puis 40 %

d'ici à huit ans, a pu être épineuse. Toutefois, j'ai la conviction que le seuil de 1 000 salariés, auquel souscrivent nos deux assemblées, permettra de cibler justement les entreprises qui ne confient que bien trop rarement leurs postes à fortes responsabilités aux femmes.

La portée de cet article réside dans la prise en compte du vivier de cadres de ces grandes entreprises. Nous ne devons, en effet, pas concentrer nos efforts uniquement sur les « postes de commandement », mais bien sur toute la chaîne. Il faut descendre de manière très fine, très granulaire – pour reprendre les termes de Mme Christine Lagarde – dans l'organisation de l'entreprise pour constituer un vivier de talents. Je me félicite que nous soyons parvenus à un accord sur ce point, en définissant deux obligations distinctes, l'une portant sur les cadres dirigeants, l'autre sur les membres des instances dirigeantes ; cela est fondamental.

Enfin, la publication sur le site du ministère du travail, dans les deux ans suivant la promulgation de la loi, des résultats obtenus par chacune des entreprises concernées par le dispositif nous permettra de mesurer les progrès accomplis et, le cas échéant, les efforts encore à fournir pour parvenir à l'égalité réelle dans le partage des postes de pouvoir.

Nous avons réussi à adopter une vision commune quant à la nécessité de soutenir l'entrepreneuriat des femmes, en fixant à Bpifrance des objectifs réalistes et raisonnables en matière de représentation des femmes et des hommes au sein des comités d'investissement. L'introduction d'une « éga-conditionnalité » des prêts octroyés est une avancée majeure dans notre législation, et je tiens à saluer le calendrier ambitieux fixé par le Sénat. Si nous considérons que Bpifrance a un devoir d'exemplarité, nous nous sommes attachés néanmoins à ce que les sociétés de gestion de portefeuille ne soient pas exemptes de tout effort en la matière. C'est pourquoi nous sommes rapidement tombés d'accord sur la nécessaire obligation pour ces sociétés de définir un objectif de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes, actualisé chaque année.

Je veux saluer le travail accompli par le Sénat en première lecture ainsi que le dialogue très constructif que nous avons entretenu avec la rapporteure désignée par sa commission des affaires sociales. Je me félicite que votre assemblée ait enrichi le texte que l'Assemblée nationale avait adopté au mois de mai dernier, et qu'elle se soit attachée à y apporter les modifications de fond et de forme qui lui confèrent toute la portée – je pourrais dire toute la force – qu'il revêt aujourd'hui.

En résumé, je veux saluer, une nouvelle fois, le travail accompli par nos deux assemblées au service d'une cause fondamentale : l'égalité économique et professionnelle entre les femmes et les hommes. Je crois pouvoir dire que nous avons été à la hauteur de cette noble ambition, dans la lignée des précédentes lois à ce sujet, notamment de la loi « Copé-Zimmerman ». Je tiens à saluer cette ambition du Parlement pour que cette égalité entre dans le droit comme dans les faits, dans tous les pans de l'activité économique et intellectuelle, aussi rapidement que possible.

Mme Catherine Deroche, sénatrice, présidente. – Nous passons à l'examen des dispositions restant en discussion.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 2

Mme Marie-Pierre Rixain, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition commune de rédaction n° 1 vise, tout en conservant les apports du Sénat, à rétablir la précision adoptée par l'Assemblée nationale selon laquelle l'obligation de versement des prestations sur le compte bancaire de l'allocataire doit se faire sans préjudice des situations dans lesquelles l'employeur est subrogé dans les droits de son salarié.

La proposition commune de rédaction n° 1 est adoptée.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 3 bis

Mme Laurence Garnier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 2 vise à rétablir l'article tel qu'il a été adopté par la commission des affaires sociales du Sénat, moyennant un ajustement rédactionnel. Avec Marie-Pierre Rixain, nous avons en effet convenu que l'accès des salariées enceintes au télétravail devait faire l'objet de négociations au sein de chacune des entreprises concernées. Dans la lignée de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 26 novembre 2020, l'ajout de cette disposition permet de conserver une souplesse bienvenue, sans laquelle, ainsi que cela avait été exprimé dans les débats tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, une forme de télétravail systématique pourrait dans certains cas se substituer à de nécessaires arrêts de travail.

La proposition commune de rédaction n° 2 est adoptée.

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 4 bis (supprimé)

L'article 4 bis demeure supprimé.

Article 4 ter (supprimé)

L'article 4 ter demeure supprimé.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles et de coordination.

Article 5 bis AA

L'article 5 bis AA est supprimé.

Article 5 bis AB

L'article 5 bis AB est supprimé.

Article 5 bis AC

L'article 5 bis AC est supprimé.

Article 5 bis AD

L'article 5 bis AD est supprimé.

Article 5 bis

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles et de coordination.

Article 5 ter (supprimé)

L'article 5 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une coordination.

Article 5 quater (supprimé)

L'article 5 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une coordination.

Article 5 quinquies

L'article 5 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6 bis (supprimé)

L'article 6 bis demeure supprimé.

Article 7

Mme Marie-Pierre Rixain, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n^o 3 vise à préciser que l'obligation de publier les écarts de représentation entre les femmes et les hommes comme l'obligation de

parvenir à une proportion de cadres dirigeants et de membres des instances dirigeantes de chaque sexe qui ne soit pas inférieure à 30 % s'appliquent bien à deux ensembles distincts.

La proposition commune de rédaction n° 3 est adoptée.

Mme Laurence Garnier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 4 fixe à deux ans après la publication de la présente loi l'entrée en vigueur de l'obligation de publication des écarts de représentation entre les femmes et les hommes sur le site internet du ministère chargé du travail. Il s'agit d'une position intermédiaire entre la rédaction de l'Assemblée nationale, qui était d'application immédiate, et la rédaction du Sénat, qui prévoyait une entrée en vigueur le 1^{er} mars de la cinquième année suivant la publication de la présente loi.

La proposition commune de rédaction n° 4 est adoptée.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7 bis A

L'article 7 bis A est supprimé.

Article 7 bis B

L'article 7 bis B est supprimé.

Article 7 bis

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction du Sénat

Article 7 ter (supprimé)

L'article 7 ter demeure supprimé.

Article 8

Mme Marie-Pierre Rixain, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 5 vise à fixer au 1^{er} mars de l'année suivant la publication de la présente loi la date de l'entrée en vigueur de l'obligation pour Bpifrance d'avoir une proportion de membres de chaque sexe au sein des comités d'investissement qui ne soit pas inférieure à 30 %. Il s'agit d'une position intermédiaire entre la rédaction de l'Assemblée nationale, qui était d'application immédiate, et la rédaction du Sénat, qui prévoyait une entrée en vigueur le 1^{er} mars de la troisième année suivant la publication de la présente loi.

La proposition commune de rédaction n° 5 est adoptée.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 bis A (supprimé)

L'article 8 bis A demeure supprimé.

Article 8 bis

Mme Laurence Garnier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 6 vise à supprimer le décret prévoyant les modalités d'actualisation de l'objectif fixé par les sociétés de gestion de portefeuille selon que celles-ci excèdent ou non des seuils d'effectifs. Elle précise directement dans la loi que l'objectif sera réactualisé chaque année.

La proposition commune de rédaction n° 6 est adoptée.

L'article 8 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 ter (supprimé)

L'article 8 ter demeure supprimé.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi.

La réunion est close à 13 h 35.

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de Mme Marie-Christine Dalloz, député -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à définir les dispositions préalables à une réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles

Mesdames, Messieurs,

Par lettre en date du 21 octobre 2021, M. le Premier ministre a fait connaître à M. le Président du Sénat et à M. le Président de l'Assemblée nationale que, conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il avait décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à définir les dispositions préalables à une réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont désigné :

– *Membres titulaires :*

• *Pour l'Assemblée nationale :*

*Mmes Marie-Christine Dalloz, Marguerite Deprez-Audebert,
M. Alexandre Holroyd, Mmes Véronique Louwagie, Cendra Motin,
MM. Xavier Paluszkiwicz, Laurent Saint-Martin*

• *Pour le Sénat :*

*Mme Nicole Bonnefoy, M. Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde,
MM. Didier Mandelli, Pascal Martin, Didier Rambaud, Claude Raynal*

– *Membres suppléants :*

• *Pour l'Assemblée nationale :*

*Mmes Béatrice Descamps, Marie Lebec, MM. Vincent Ledoux, Jean-Paul Lecoq,
Mme Christine Pires Beaune*

• *Pour le Sénat :*

*M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Jean-Pierre Corbisez,
Gérard Lahellec, Antoine Lefèvre, Jean-François Longeot, Stéphane Sautarel*

La commission mixte paritaire s'est réunie le 8 décembre 2021, au Palais-Bourbon.

Elle a désigné :

– *Mme Marie-Christine Dalloz en qualité de président et M. Claude Raynal en qualité de vice-président ;*

– *Mme Marguerite Deprez-Audebert et Mme Christine Lavarde en qualité de rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.*

Étaient également présents Mmes Véronique Louwagie, Cendra Motin, MM. Xavier Paluszkiwicz, Laurent Saint-Martin, députés titulaires, et Mme Marie Lebec, M. Jean-Paul Lecoq, députés suppléants, ainsi que Mme Nicole Bonnefoy, MM. Jean-François Husson, Didier Mandelli, Pascal Martin, Didier Rambaud sénateurs titulaires, et Mme Isabelle Briquet, MM. Jean-Pierre Corbisez, Gérard Lahellec, Antoine Lefèvre, Jean-François Longeot, Stéphane Sautarel sénateurs suppléants.

*

* *

À l'issue de l'examen en première lecture par chacune des assemblées, restaient en discussion treize articles. En application de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire a été saisie de ces articles.

*

* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Marie-Christine Dalloz, député, président. – L'Assemblée nationale a été saisie d'un texte qui comprenait neuf articles. Elle en a supprimé un, adoptant le texte en première lecture le 28 janvier 2021.

Le Sénat, pour sa part, a adopté un article conforme, et en a modifié sept, rétabli un et introduit cinq nouveaux.

Notre commission mixte paritaire est donc chargée d'élaborer un texte sur les treize articles qui demeurent en discussion.

M. Claude Raynal, sénateur, vice-président. – Je me réjouis que nous puissions nous réunir cet après-midi pour une commission mixte paritaire, que j'espère conclusive, sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Ce texte permettra des avancées, même si nous savons tous qu'elles ne sont pas encore suffisantes face aux défis auxquels nous sommes confrontés.

Nous regrettons à cet égard le temps qu'il aura fallu pour nous réunir. La mission d'information sénatoriale de nos collègues Michel Vaspert et Nicole Bonnefoy sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation avait été suivie d'une proposition de loi, laquelle avait été adoptée par le Sénat en janvier 2020, il y a donc près de deux ans. Plutôt que de s'en saisir, l'Assemblée nationale a préféré examiner sa propre proposition de loi, déposée près d'un an après. Nous avons donc perdu du temps.

La commission des finances du Sénat a examiné ces deux propositions de loi, la première sur le rapport de Jean-François Husson et la seconde sur le rapport de Christine Lavarde. Je salue également le travail de Pascal Martin et de Nicole Bonnefoy, rapporteurs pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, dont le président Jean-François Longeot est parmi nous aujourd'hui.

J'espère que nos rapporteurs pourront faire état de nos points de convergence pour aboutir à un accord.

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour le Sénat. – Le nombre de sénateurs présents témoigne de l'importance que nous attachons à ce texte éminemment sensible pour les territoires. C'est dans une entente parfaite, et en ayant à l'esprit l'intérêt des collectivités et surtout des citoyens, que Mme Deprez-Audebert et moi avons travaillé. Je la salue, d'autant qu'elle a dû prendre au pied levé la relève du député Stéphane Baudu, rapporteur en première lecture. Nous vous présentons un texte de compromis dont nous espérons qu'il recueillera votre approbation.

À l'instar du président Raynal, je déplore le temps qui s'est écoulé entre le vote du premier texte par le Sénat et l'adoption définitive par le Parlement, prévue le 16 décembre prochain, des dispositions que nous vous soumettons aujourd'hui : il aura fallu presque deux ans.

Je regrette également l'attitude du Gouvernement qui, après avoir essayé en vain – le Sénat refusant obstinément le recours aux ordonnances lorsque le Parlement est en mesure de se saisir du sujet – de faire adopter un amendement pour légiférer par voie d'ordonnance sur le retrait-gonflement des argiles, a finalement déposé un amendement à l'Assemblée nationale dans le cadre de la discussion en cours du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. C'est d'autant plus dommage que l'Assemblée et le Sénat ont effectué un travail de fond et ont des choses à dire. Il serait plus judicieux de nous laisser faire notre travail de législateur.

Les apports du Sénat, et en particulier de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sont conservés dans le texte qui vous est soumis. Le dispositif gagne en transparence. Il est institué une Commission nationale consultative des catastrophes naturelles dont les débats donneront lieu à des comptes rendus publics. Chacun aura ainsi connaissance des critères requis pour obtenir la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

L'accompagnement des communes est renforcé. Alors que le Sénat avait instauré une cellule de soutien à la gestion des catastrophes naturelles, il nous a semblé plus pertinent d'élargir le rôle du référent départemental à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles et à leur indemnisation. Le référent se voit confier la présentation, au moins une fois par an, d'un bilan devant la commission départementale des risques naturels majeurs – ce qui obligera cette dernière à se réunir – ainsi qu'une mission de prévention, conformément au souhait du Sénat.

Dans le souci d'une meilleure appréhension des risques, nous demandons au Gouvernement de dresser un état des lieux des informations disponibles sur internet, telles que les ressources cartographiques par exemple, et d'étudier l'intérêt d'une fusion des trois sites internet existants.

S'agissant de la réforme de l'indemnisation, dans l'intérêt des sinistrés, les délais pour la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et pour l'indemnisation des assurés par les assurances sont raccourcis. Afin de renforcer la transparence, en matière de retrait-gonflement des argiles, le texte impose à l'assureur de transmettre les comptes rendus des visites effectuées régulièrement, par exemple pour examiner l'évolution des fissures dans les bâtiments. Ce dernier doit également prendre en charge les frais de relogement d'urgence. Enfin, la franchise est supprimée pour les habitants des communes dépourvues de plan de prévention des risques naturels (PPRN).

Néanmoins, le risque retrait-gonflement des argiles reste insuffisamment pris en considération. Le texte ne l'aborde que par le biais du rapport du Gouvernement prévu à l'article 7 – lequel, je ne suis pas dupe, est déjà en partie rédigé : il existerait en la matière un rapport de l'Inspection générale des finances qui n'a pas été porté à notre connaissance. Sur le même sujet, nous proposons de porter le délai de prescription de deux à cinq ans, comme le prévoyait la proposition de loi sénatoriale de 2020.

Pour ce qui est de l'article 3, relatif aux franchises, nous avons travaillé avec tous les acteurs, en toute transparence. Il est vrai que la rédaction finale, sur laquelle nous avons reçu un avis très tardif de la part du Gouvernement, est large. Nous aurions préféré transcrire dans la loi l'idée qu'avait défendue Olivia Grégoire, secrétaire d'État chargée de l'économie sociale, solidaire et responsable, d'une franchise plafonnée pour les TPE-PME et déplafonnée pour les grandes entreprises. J'entends l'argument selon lequel il est difficile, à ce stade, de définir dans la loi ces deux catégories d'entreprises, mais nous souhaitons clairement que les textes d'application reprennent ce principe.

Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je me félicite moi aussi de l'esprit dans lequel nous avons travaillé. La proposition de loi relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles est un texte très attendu. Je le sais d'autant plus que ma circonscription est particulièrement concernée par les risques naturels majeurs : les communes du Pas-de-Calais sont régulièrement victimes tant de la sécheresse que des inondations, y compris tout récemment, et les sinistres se multiplient.

Je suis donc honorée de prendre la suite de Stéphane Baudu, qui était rapporteur en première lecture de cette proposition de loi que j'avais d'ailleurs cosignée.

Je tiens avant tout à saluer le travail réalisé par les sénateurs à ce sujet. Je remercie en particulier Nicole Bonnefoy pour le travail qu'elle a mené dans le cadre de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation. Ses conclusions ont permis de sensibiliser le grand public aux risques naturels et d'alerter le Parlement et le Gouvernement sur les limites des dispositifs d'indemnisation, qui laissent parfois les sinistrés dans une grande détresse.

Je remercie également les sénateurs pour leurs apports au texte adopté par l'Assemblée nationale : si nous ne vous proposons pas de tous les retenir, ils ont néanmoins permis d'avancer sur certains sujets. Mme Lavarde et moi-même vous proposons ainsi un texte de compromis qui, je le pense, apporte une première réponse aux attentes des communes, des sinistrés et de l'ensemble des acteurs concernés par les risques naturels et impliqués dans leur indemnisation.

En premier lieu, le texte améliore la transparence de la procédure et l'information des sinistrés.

Nous vous proposons de conserver la rédaction de l'article 1^{er} issue du Sénat, avec quelques modifications purement rédactionnelles.

La rédaction de l'article 4 telle qu'adoptée par le Sénat est également maintenue, sous réserve de quelques modifications rédactionnelles. La commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle devra désormais établir un rapport annuel, qui présentera un bilan synthétique des avis rendus et un état des référentiels retenus pour apprécier l'intensité anormale des phénomènes naturels. Ainsi, les sinistrés et les communes pourront mieux comprendre les avis qu'elle rend.

La proposition de loi crée également une Commission nationale consultative chargée de rendre annuellement un avis sur la pertinence des critères retenus pour prononcer l'état de catastrophe naturelle. Cette commission sera composée de titulaires de mandats locaux et de représentants des sinistrés, qui pourront s'assurer de la pertinence scientifique, mais aussi politique des critères.

Nous avons revu la rédaction du quatrième alinéa de l'article 4 pour que le Parlement et le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs soient destinataires des documents établis par les deux commissions.

Deuxième point important, le texte améliore la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et d'indemnisation des sinistrés.

Nous vous proposons une nouvelle rédaction de l'article 3 relatif aux franchises. Grâce à ces nouvelles dispositions, les sinistrés qui résident dans des collectivités territoriales n'ayant pas adopté de plan de prévention des risques naturels prévisibles ne seront plus pénalisés par des modulations de franchises.

L'article 5 fait l'objet de modifications essentiellement rédactionnelles. Il révisé les différents délais applicables. Ainsi, l'assureur disposera d'un délai d'un mois pour faire réaliser les réparations en nature, ou d'un délai de vingt-et-un jours pour verser l'indemnisation due à l'assuré. Cet article prévoit également que les indemnisations doivent permettre de financer des réparations mettant réellement un terme aux désordres existants, dans la limite du montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre.

Afin d'améliorer l'information de l'assuré dans le cas des procédures d'indemnisation les plus longues, c'est-à-dire celles qui concernent le risque sécheresse-réhydratation des sols, nous vous proposons de préciser que l'assureur communique à l'assuré un compte rendu des constatations effectuées lors de chaque visite par l'expert.

L'article 6 étend le périmètre de la garantie « catastrophes naturelles » au bénéfice des assurés : leurs frais de relogement d'urgence seront pris en charge, ainsi que les frais d'architecte et de maîtrise d'ouvrage. La protection des assurés sera donc améliorée, en particulier lorsque leur logement devient insalubre du fait d'une catastrophe naturelle.

Troisièmement, le texte renforce l'accompagnement des communes et des sinistrés.

L'article 2 institue un référent à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles et à leur indemnisation dans chaque département. Nommé par arrêté préfectoral, il a notamment pour mission d'accompagner les communes sinistrées dans leurs démarches pour faire déclarer l'état de catastrophe naturelle et obtenir une indemnisation. Il pourra en

particulier faciliter les échanges entre les collectivités territoriales, les services de l'État et les assureurs.

Le Sénat avait souhaité lui attribuer également des missions de prévention. Conscientes de l'importance de la prévention en amont de l'indemnisation, mais soucieuses de ne pas multiplier les interlocuteurs, nous vous proposons de confier au référent un rôle d'information des communes, des habitants et des associations de sinistrés du département sur la prévention et la gestion des conséquences des catastrophes naturelles ainsi que sur les dispositifs d'aide.

En outre, le référent présentera, au moins une fois par an, à la commission départementale des risques naturels majeurs un bilan des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, de l'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier, et de l'évolution des zones exposées au phénomène de sécheresse-réhydratation des sols.

Quatrième point et non des moindres, la proposition de loi, comme le précise son titre, améliore considérablement la procédure d'indemnisation des sinistrés, y compris en ce qui concerne le risque sécheresse-réhydratation des sols. Toutefois, face à l'accroissement de la fréquence et de l'ampleur des épisodes de sécheresse, nous devons réfléchir à la meilleure manière de prévenir ce risque et d'indemniser les sinistrés.

L'article 3 *bis* porte de deux à cinq ans le délai de prescription des actions en indemnisation des dommages causés par des mouvements de terrain consécutifs à la sécheresse-réhydratation des sols.

Je l'ai dit, l'article 5 prévoit une meilleure information de l'assuré tout au long de l'expertise en cas de sinistre causé par la sécheresse.

L'article 8, adopté conforme par le Sénat, porte de dix-huit à vingt-quatre mois le délai dont disposent les communes pour transmettre leur demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, afin de prendre en compte les délais parfois longs dans lesquels les dommages apparaissent.

Ces nouvelles dispositions sont importantes, mais insuffisantes pour répondre aux enjeux du risque sécheresse-réhydratation, aujourd'hui et pour le futur.

C'est pourquoi l'article 7 prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les pistes à envisager pour améliorer la prévention de ce risque, s'agissant notamment des logements existants, et sur l'opportunité d'élaborer un régime d'indemnisation spécifique, éventuellement hors de la garantie catastrophe naturelle.

Nous vous proposons, en écho à certaines dispositions adoptées par le Sénat, que le rapport dresse une liste des communes particulièrement exposées au risque sécheresse, afin d'améliorer les dispositifs de prévention à leur attention ; qu'il fournisse une évaluation des informations disponibles sur les sites internet dédiés à la prévention des risques naturels et à la gestion et à l'indemnisation des catastrophes naturelles ; et enfin qu'il propose des pistes éventuelles d'indemnisation.

Le texte que nous vous soumettons reprend les points les plus importants qui ont été soulevés devant nos deux assemblées, et offre un équilibre raisonnable entre les propositions faites des deux côtés. Je vous propose donc de l'adopter sans autre modification.

M. Pascal Martin, sénateur. – Le texte qui nous réunit aura mobilisé trois commissions permanentes dans les deux chambres du Parlement, autour d'un objectif commun : améliorer la prise en compte des conséquences des catastrophes naturelles dans notre droit. Nos deux rapporteurs ont travaillé en étroite collaboration pour créer les conditions d'un accord auquel nous devrions parvenir ce soir.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, dont j'étais rapporteur pour avis, avait reçu une délégation au fond pour traiter les articles 2, 4 et 7, puisque la prévention des risques naturels et le traitement des conséquences du changement climatique sur les vies humaines et les activités économiques sont au cœur de ses compétences et de ses préoccupations. La commission est satisfaite de plusieurs évolutions inscrites dans le texte, qui permettront de renforcer la transparence sur la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle – qui date du début des années 1980 –, de mieux accompagner les communes face à la gestion des événements climatiques exceptionnels, et d'améliorer la prise en charge des dommages.

Il reste cependant plusieurs regrets à la lecture de ce texte. D'abord, encore une fois, le sujet aurait pu et dû être traité plus tôt : il suffisait à l'Assemblée nationale de se saisir de la proposition de loi de Nicole Bonnefoy et de la modifier dans le sens souhaité par les députés et le Gouvernement.

Ensuite, nous ne pouvons pas nous satisfaire des dispositions relatives au phénomène de sécheresse-réhydratation des sols argileux. Je salue certes l'instauration de la prescription quinquennale, qui permettra d'améliorer le traitement de certains dossiers, mais c'est insuffisant.

En outre, certaines propositions de rédaction des rapporteurs reviennent sur des dispositions introduites par le Sénat à l'initiative de la commission à laquelle j'appartiens. Ainsi, a été supprimée de la loi toute disposition réellement contraignante relative au retrait-gonflement des argiles, malgré le dernier compromis proposé par Mme Lavarde pour compléter le dispositif issu de la loi ELAN. Des limites ont aussi été posées à la transparence des travaux de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Enfin, des dispositions relatives à l'information des citoyens à partir d'un point d'entrée unique dématérialisé sur les risques naturels ont été supprimées, alors qu'il s'agissait simplement de concrétiser une annonce de la ministre de la transition écologique et que plusieurs propositions de compromis avaient été faites.

Cependant, je me réjouis que le rôle du référent préfectoral soit étoffé, comme nous le souhaitons. La commission de l'aménagement du territoire a pu mesurer, en se rendant dans la vallée de la Roya, dans le département des Alpes-Maritimes, le rôle essentiel joué par le préfet délégué à la reconstruction Xavier Pelletier, après la tempête Alex.

Mon objectif était d'apporter à toutes les communes l'aide d'un référent d'une telle qualité, en gravant dans la loi ses missions. Nous y sommes parvenus en grande majorité et je m'en félicite.

Les mesures finalement proposées, même si leur portée reste limitée tant sur le plan juridique que financier, apportent certains éléments de réponse positifs. Je souhaite que la commission mixte paritaire aboutisse à un accord qui illustrerait une fois de plus, et s'il en était besoin, tout l'intérêt du bicamérisme. Je soutiendrai naturellement le texte élaboré par les rapporteurs des deux assemblées.

La commission mixte paritaire a procédé ensuite à l'examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

Mme Marie-Christine Dalloz, député, président. – Afin de faciliter la discussion, les deux rapporteurs ont déposé une rédaction de compromis globale qui, selon les articles, retient soit la rédaction de l'une ou de l'autre des assemblées, soit une rédaction encore différente.

La commission adopte ensuite chacun des articles restant en discussion ainsi que le titre dans la proposition de rédaction des rapporteurs.

Mme Nicole Bonnefoy, sénatrice. – Je vous remercie d'avoir mis en exergue le travail important réalisé au Sénat par notre mission d'information, présidée par Michel Vaspert : ces six mois d'auditions et de rencontres ont débouché sur un débat en séance publique et une proposition de loi adoptée à l'unanimité au Sénat.

Je regrette profondément que cette proposition de loi n'ait pas abouti dans le cadre de la navette parlementaire. Des éléments en ont été repris par un député du groupe Modem avec le soutien du Gouvernement, qui a engagé la procédure accélérée sur le nouveau texte. C'est une mauvaise manière, tout à fait regrettable. Cela étant dit, nous avons tous travaillé sur le même sujet.

Le texte qui en ressort ne va pas assez loin, notamment sur les questions liées au retrait-gonflement des sols argileux – j'avais souhaité la création de la mission d'information sénatoriale sur la gestion des risques climatiques justement parce que je constate dans mon département qu'elles ne sont pas suffisamment prises en considération. Le Gouvernement dispose d'un rapport traitant du problème depuis plusieurs années ; des propositions auraient donc pu être faites. Je suppose que nous y reviendrons dans les mois à venir.

Bien entendu, l'évolution du régime d'indemnisation est nécessaire, mais si l'on veut réduire les montants d'indemnisation, il faut aussi renforcer la politique de prévention, dont la mission d'information avait relevé la faiblesse. Pourtant, un euro investi dans la prévention en fait économiser 7 en indemnisation.

Malgré ces regrets, je suis heureuse de voir ce texte aboutir.

La commission mixte paritaire a adopté, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.

*

* *

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter la proposition de loi relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est close à 18 h 05.

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

Jeudi 2 décembre 2021

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique

M. Arnaud Bazin, président. – Nous commençons les auditions de notre commission d'enquête sur le recours aux cabinets de conseil en accueillant M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique.

Je le remercie de sa présence aujourd'hui.

Créée en 2017, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a pris la suite du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Elle a pour objectif d'accompagner les projets de modernisation de l'administration, à l'exception des projets informatiques, qui relèvent d'une autre direction interministérielle.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

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

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

M. Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique. – La DITP assure quatre missions.

La première est le pilotage de la mise en œuvre des réformes suivantes : d'une part, les décisions prises par le Gouvernement au sein du comité interministériel de la transformation publique (CITP), dont je suis le secrétaire et dont l'objectif est de promouvoir une action publique plus proche, plus simple et plus efficace et de coordonner l'action des ministères pour atteindre cet objectif ; d'autre part, les réformes prioritaires du Gouvernement. Ce dernier pilotage, qui a fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre en novembre 2020, vise à s'assurer que les réformes soient très concrètement perceptibles par les Français dans leur territoire et dans leur vie quotidienne.

La deuxième mission de la DITP est l'amélioration de la qualité de service et de l'expérience des usagers. La direction coordonne les actions qui visent à améliorer les standards de qualité de service et les engagements de service public, lesquels sont formalisés dans la charte « Marianne », devenue la charte « Services publics + ».

Cette charte est adossée à une plateforme qui permet aux Français de connaître les résultats de chaque service public dans leur territoire – la mise à disposition de l’information au plus près des usagers et du terrain revêt pour nous une grande importance – et aux usagers de donner leur avis sur les services publics, afin d’encourager ceux-ci à évoluer dans le bon sens ou de leur proposer des pistes d’amélioration. Cette plateforme, ouverte le 28 janvier 2021 par Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, monte actuellement en puissance.

La troisième mission de la DITP, plus connue, est de promouvoir la modernisation et l’innovation publiques, en partenariat avec les directions interministérielles compétentes, et de travailler sur l’adaptation de l’organisation des administrations de l’État aux niveaux central et déconcentré : promouvoir l’innovation managériale et les nouvelles méthodes de travail, la simplification pour les agents, comme nous le faisons pour les usagers dans le cadre de la deuxième mission. Cette symétrie des attentions entre les agents et les usagers est extrêmement importante.

La quatrième mission consiste à promouvoir de nouvelles méthodes pour faire évoluer le logiciel de l’action publique en étant davantage à l’écoute des agents et des usagers, et en associant davantage les parties prenantes à l’élaboration des politiques publiques. Nous animons ainsi un réseau de laboratoires d’innovation publique au niveau territorial, dans chaque région, ce qui nous permet d’être en contact très étroit avec les territoires.

Ces quatre missions de pilotage, d’animation et de programmation occupent à peu près la moitié des agents de la DITP. L’autre moitié est orientée vers l’appui aux administrations publiques, pour les aider dans leurs projets de transformation. Nous avons à cette fin plusieurs compétences dans les domaines du design, des sciences comportementales, de la facilitation et de la participation citoyenne. Parmi ces personnels, une équipe d’une vingtaine d’agents sont des consultants internes spécialisés dans l’organisation, la transformation et la conduite de projets, qui interviennent également auprès des ministères. Ces ressources représentent une vaste palette de compétences, et deux tiers de nos agents sont des agents publics sous contrat.

Lorsque les ministères se tournent vers nous, ils ont auparavant regardé ce que pouvaient leur apporter leurs inspections générales et leurs conseils généraux, qui sont le recours naturel des administrations publiques lorsqu’il s’agit de dégager des ressources en interne pour des projets ou lorsqu’un avis indépendant est recherché.

Néanmoins, la DITP a une première valeur ajoutée particulière : nos consultants internes sont recrutés dans des cabinets de conseil. Il s’agit donc de profils expérimentés, ayant cinq à huit d’expérience pour les chefs de projet, et de huit à quinze ans pour les directeurs de projet, qui sont familiers des techniques du conseil, de la direction de projet et du secteur public. Nous les recrutons, aussi, parce qu’ils ont un sens particulier du service public, et le plus grand nombre d’entre eux poursuivent leur carrière dans ce secteur. En ce sens, nous sommes un vivier.

La DITP a une deuxième valeur ajoutée particulière : nous avons une posture de partenaire exigeant et une méthode de travail très coopérative. Nous coconstruisons avec les administrations, tout en veillant au respect des orientations données par le Gouvernement en matière de transformation. Notre posture, originale, ne s’apparente ni à celle d’une inspection générale indépendante et distanciée ni à celle d’un prestataire externe, puisque nous ne

facturons pas et n'avons pas d'objectifs commerciaux. Nous ne vendons pas du temps et n'essayons pas de faire durer les missions plus que nécessaire.

Par ailleurs, nos travaux ne visent pas à la remise de rapports ; c'est le résultat qui compte : l'administration que l'on est venu épauler a-t-elle réussi à faire aboutir le projet qu'elle souhaitait entreprendre ?

Je prendrai l'exemple des centres ressources autisme, qui sont engagés dans une démarche nationale d'optimisation et ont eu besoin de l'aide de la DITP ; grâce à ce travail, ils ont pu diminuer de cent jours les délais d'instruction et, surtout, réaliser 42 % de diagnostics en plus. Ils ont d'ailleurs appelé ce programme d'amélioration du service « mission DITP ». Cette mission a été une réussite, car, à la fin, une équipe était formée, capable de prendre le relais et de poursuivre la transformation.

Pour réaliser nos missions, nous utilisons des capacités externes. Nous avons plusieurs marchés publics en fonction des compétences que nous recherchons pour atteindre nos résultats. Notre objectif est d'augmenter la force de frappe. Dans un projet de transformation, le temps est extrêmement important, notamment le temps d'écoute passé avec les agents d'exécution de terrain. Il faut aussi appréhender les situations complexes que ceux-ci rencontrent. Pour augmenter nos capacités d'écoute et de production, nous avons recours à des prestataires externes, que nous utilisons aussi pour apporter une compétence qui nous manque, notamment pour déployer la solution que nous construisons avec les administrations de manière très concrète et opérationnelle.

À chaque fois que nous intervenons avec des prestataires externes, nous fonctionnons en équipe intégrée, comme c'est le cas dans le marché que nous utilisons. Le pilotage de la mission et le contact avec les administrations sont donc toujours assurés par la DITP ; nous ne déléguons jamais un travail à un tiers.

Par ailleurs, lorsque nous intervenons, nous demandons toujours que soit mobilisée une équipe de l'administration, avec laquelle nous travaillons en coconstruction, montons en compétences et intégrons les savoir-faire et les outils développés, afin que cette équipe puisse piloter les interventions elle-même. Ce modèle fonctionne bien et le recours à des consultants extérieurs est envisagé à chaque fois au cas par cas, en fonction des besoins, de manière très pragmatique. Encore une fois, nous ne déléguons jamais nos missions à des conseils externes.

Héritiers du SGMAP, nous avons une longue expérience du recours aux cabinets de conseil. Nous avons reçu mandat de la direction des achats de l'État (DAE), au début du présent quinquennat et à la suite du rapport de la Cour de comptes qui appelait à des rationalisations, de construire un marché interministériel d'assistance à la conception et à la mise en œuvre de projets de transformation de l'action publique.

Ce mandat, qui a été notifié en juin 2018, est parfois appelé, à tort, le « marché DITP ». En effet, ce marché que la direction a passé pour le compte de tous les ministères, à l'exception de celui des armées, n'est pas centralisé à la DITP : chaque ministère demeure entièrement responsable de son utilisation, sans qu'il y ait de contrôle *a priori* ou *a posteriori* de la direction. Celle-ci n'exerce aujourd'hui aucun rôle de pilotage, de suivi ou d'évaluation du recours aux consultants par les ministères.

Si l'accord-cadre facilite l'accès à des prestations, du fait qu'elles ont été normalisées, rationalisées, avec une optimisation des prix, des modes d'intervention et des méthodes, la DITP n'a aucun mandat pour encourager les administrations à recourir à des prestations externes. Nous parvenons néanmoins au terme des quatre ans prévus pour cet accord-cadre. À la suite d'une demande du CITP, nous avons commencé à réfléchir à un plan des achats de l'État, donc à la façon de mieux maîtriser nos politiques de consommation en vue d'assurer un plus grand contrôle des dépenses de conseil ; dans ce cadre, la DITP pourrait avoir un rôle renforcé de conseil aux acheteurs, voire de « tour de contrôle ». Ces évolutions ont été proposées, mais ne sont pas encore arbitrées.

Vous m'avez invité à intervenir sur la question des règles de déontologie, qui sont pour nous très strictes. Ainsi, les personnels que nous recrutons et qui travaillaient auparavant dans un cabinet de conseil ne sont pas autorisés à prendre des décisions relatives audit cabinet. Par ailleurs, des personnes qui auraient pris des décisions au bénéfice d'un cabinet de conseil ne peuvent pas, pendant une période de trois ans, travailler pour ce cabinet. Des procédures internes sont prévues à cet égard et un déontologue travaille au sein de la délégation.

Je vous citerai un exemple personnel. J'ai un fils, étudiant à l'École nationale des ponts et chaussées, qui a réalisé un stage chez McKinsey, à l'issue duquel ce cabinet lui a proposé un contrat à durée indéterminée (CDI) à compter de septembre 2022. Je me suis donc immédiatement déporté : je n'ai plus de contact avec ce cabinet, et c'est mon adjoint qui prendra part à l'analyse de la négociation et des décisions le concernant. Je tenais à apporter ces précisions afin de donner à votre commission une image complète de la situation.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je vous remercie, monsieur Lambert, pour vos propos liminaires.

Vous êtes la première personne auditionnée par notre commission d'enquête. Nous avons choisi de créer celle-ci pour obtenir des éléments d'information précis sur ce sujet très encadré. Mais je tiens à préciser d'emblée, comme je l'ai dit à nos collègues, qu'il ne s'agit pas d'un tribunal : nous ne sommes pas des procureurs. Nous cherchons à comprendre les mécanismes et les rouages expliquant l'augmentation du recours aux cabinets de conseil privés. Comme la presse s'en est fait l'écho, les sommes engagées par les pouvoirs publics à cette fin sont considérables, sans pour autant que les résultats obtenus soient toujours positifs.

D'autres sujets me tiennent à cœur : le rôle et la place des services publics et des fonctionnaires dans notre pays, de même que le respect de notre souveraineté nationale. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce dernier point.

Vous avez dit, dans votre propos liminaire, que vous recrutiez des personnels qui travaillaient auparavant dans des cabinets de conseil et qui ont, au sein de la DITP, le statut d'agents publics sous contrat. Avant de procéder à ces recrutements, vérifiez-vous que les services de l'État ne seraient pas en mesure d'assurer les missions auxquelles on destine ces personnels ?

M. Thierry Lambert. – Pour répondre à votre première question, lorsque nous procédons à des recrutements, nous publions des fiches de poste en précisant les compétences que nous souhaitons ; nous recrutons donc les personnes en fonction de leurs compétences. Dès lors qu'un fonctionnaire d'État ou territorial ayant ces compétences présente sa candidature, nous le recrutons.

Ainsi, l'une de nos directrices de projet, qui travaillait auparavant dans l'administration fiscale, vient de faire un travail remarquable sur le dispositif MaPrimeAdapt'. L'accès à la DITP n'est donc pas réservé aux contractuels venant du secteur du conseil.

Il m'est difficile de répondre à votre deuxième question. Nous sommes une toute petite équipe au regard des besoins, immenses, de l'État, et nous n'avons pas de trop de moyens pour répondre aux demandes qui nous sont adressées par les administrations. Par conséquent, nous n'avons pas d'idée *a priori* sur les besoins des administrations en termes de ressources ; nous sommes simplement à leur disposition quand elles en ont besoin.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Pour préciser ma question, avant de recruter des personnels issus de cabinets de conseil, qui deviennent des agents publics sous contrat au sein de la DITP, vous assurez-vous que ces profils de postes n'existent pas déjà dans l'administration ?

M. Thierry Lambert. – Nous n'examinons pas dans le détail les organigrammes des administrations ; nous répondons à une demande. Nous ne faisons pas d'analyse *a priori* sur l'existence de tels profils dans l'administration.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Comment vous assurez-vous de l'absence de conflit d'intérêts lors de l'intervention d'un cabinet de conseil pour le compte de l'État ?

M. Thierry Lambert. – Sur les conflits d'intérêts, notre analyse est extrêmement rigoureuse. Nous n'acceptons aucun déjeuner avec un cabinet de conseil, nous sommes très attentifs lorsque nous passons des commandes ou analysons des offres, pour que jamais une personne chargée d'un dossier ne soit en situation de conflit lors de la passation du marché. Nous pourrions transmettre à la commission tous les éléments et grilles d'analyse qui en attestent.

Lors des missions menées par la DITP, les cabinets de conseil sont rarement en contact direct avec l'administration : c'est la délégation qui pilote. On ne voit donc pas apparaître de conflits d'intérêts. Si tel devait être le cas, nous serions très vigilants.

M. Arnaud Bazin, président. – Vous nous avez confirmé que vous disposiez d'une charte de déontologie et qu'un déontologue répondait aux questions des agents lors de leur formation. Cela relève de la déontologie interne.

Les intervenants extérieurs que sont les cabinets de conseil, évoqués par Mme la rapporteure, sont-ils soumis à des obligations déontologiques ? Je m'interroge aussi sur le devenir des données publiques qu'ils peuvent recueillir, lesquelles ont une valeur et pourraient être revendues.

Je prendrai un exemple de conflit d'intérêts : le recours en matière de santé, pour définir des éléments d'amélioration de la politique gouvernementale, à un cabinet de conseil qui travaille pour un grand groupe pharmaceutique. Dans une telle situation, procédez-vous à des vérifications et quels seraient les engagements dudit cabinet de conseil en termes de déontologie sur ces sujets délicats ?

M. Thierry Lambert. – Cette question est clairement établie dans les appels d'offres, et ce sont des cahiers des charges qui s'appliquent.

À chaque fois qu'un conflit d'intérêts est connu, c'est au cabinet de conseil de faire une déclaration d'intérêts ; sinon, il serait en faute. Dans cette situation, dans la mesure où nous avons des lots multi-attributaires, le déclarant « passe son tour ». Nous n'avons pas de pouvoir d'investigation pour vérifier ce que fait un consultant à l'étranger, par exemple.

Tout ce qui concerne les données est spécifié dans l'appel d'offres, lequel est appliqué rigoureusement.

Les questions de déontologie se posent aussi dans les organisations privées ; quand on fait appel à un cabinet de conseil, on veut du *benchmark*, de la connaissance sur le marché, laquelle s'acquiert en travaillant pour plusieurs personnes ; voilà ce que l'on recherche au travers d'un parangonnage. Dans le même temps, on n'a pas envie que la personne qui nous donne un conseil transmette la même information à nos concurrents...

Pour ma part, je n'ai pas rencontré de situation de conflit d'intérêts à l'occasion de nos missions – notamment celle que vous avez évoquée, monsieur le président. Encore une fois, c'est au cabinet de conseil de faire cette déclaration d'intérêts.

Mme Christine Lavarde. – Le recours à des contractuels venant de cabinets de conseil n'est-il pas lié au fait que l'État ne sait pas rémunérer correctement des compétences particulières ? Quelles sont les conditions salariales appliquées à ces agents contractuels ?

M. Thierry Lambert. – La loi de 2019 de transformation de la fonction publique permet de recourir plus facilement à des contractuels. Lorsque l'on cherche des compétences pointues, les secrétariats généraux et les directions des ressources des ministères sont désormais capables d'apprécier, au regard de l'expertise des personnes recrutées, le niveau de rémunération qu'il convient d'offrir. Pour les métiers du numérique, un travail a ainsi été fait pour construire des grilles de rémunération compétitives. Et, lorsque nous recrutons, nous essayons de faire des propositions permettant d'attirer des personnes disposant d'une telle expertise. Aujourd'hui, cette souplesse existe et elle est mise en œuvre.

Mme Christine Lavarde. – Vous venez de répondre sur les agents contractuels recrutés hors de la fonction publique. Pour ce qui concerne les agents de la fonction publique, sur quelle grille salariale les recrutez-vous ? Leur offrez-vous les mêmes opportunités ?

M. Thierry Lambert. – Les agents titulaires sont soumis aux règles de leur statut. La carrière d'un titulaire s'apprécie sur le long terme, tandis que les agents contractuels ont des contrats à durée déterminée ; les situations sont donc un peu différentes.

M. Franck Montaugé. – Le sujet auquel s'intéresse la commission d'enquête a-t-il été quantifié, étudié et documenté pour mettre en évidence ses évolutions sur une période significative ? Quelles sont l'ampleur et la dynamique de cette façon de travailler ?

Vous est-il possible de fournir à la commission d'enquête la charte de déontologie que vous appliquez ?

Au-delà des options politiques et de la vision du rôle de l'État qui en résulte, ces recrutements externes ne sont-ils pas le reflet d'une faiblesse en matière de formation des fonctionnaires d'État ou des contractuels de la fonction publique qui assument des missions de longue durée ?

Quelle est votre approche de cette facilité que représente, selon moi, le déport, lequel n'est pas forcément adapté aux situations rencontrées, y compris parfois au niveau local et pas seulement aux niveaux supérieurs de l'État ? Cette disposition ne mériterait-elle pas d'être reconsidérée et retravaillée au plan législatif pour aboutir à des garanties supérieures à celles qui existent aujourd'hui ?

M. Thierry Lambert. – La DITP n'assure pas le suivi des dépenses de conseil et n'a pas accès aux outils pour le faire. Nous n'avons pas une vision de l'évolution de ces dépenses sur le plan général.

Pour ce qui concerne nos propres dépenses, après une hausse très forte du recours au conseil à l'époque de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), on observe depuis 2014 une stabilisation, voire une décline au cours du présent quinquennat. La DITP n'a donc pas davantage recours aux cabinets de conseil. En revanche, effectivement, on voit bien qu'il y a un recours au conseil qui a lieu à l'extérieur, soit en utilisant le marché interministériel soit d'autres, mais je ne sais pas le quantifier. La direction du budget le pourra peut-être.

M. Arnaud Bazin, président. – Quel est l'ordre de grandeur pour ce qui concerne la DITP ? À votre connaissance, existe-t-il une liste des prestations de conseil commandées par l'État, un endroit où l'on peut trouver une consolidation des commandes ?

M. Thierry Lambert. – À ma connaissance, il n'y a pas de consolidation.

Du temps de la DGME, la dépense était d'environ 222 millions d'euros entre 2007 et 2012, c'est-à-dire à peu près 37 millions d'euros par an en moyenne. À l'époque du SGMAP, de 2013 à 2017, la dépense était de 76 millions d'euros, soit une baisse importante et une moyenne de 15,2 millions d'euros. Depuis la création de la DITP en 2018, la dépense totale s'élève à 46 millions d'euros, soit une moyenne annuelle de 11,6 millions d'euros. Encore une fois, lorsque la DITP intervient, il s'agit de dépenses pour les ministères. On intervient pour d'autres.

M. Arnaud Bazin, président. – À ce stade, nous retenons de vos réponses que vous ne disposez pas de consolidation de l'ensemble des prestations de conseil passées pour le compte de l'État à l'intérieur du marché que vous avez évoqué, et que vous n'avez pas connaissance de listes permettant d'estimer la commande globale sur la période.

M. Thierry Lambert. – Nous disposons de l'estimation pour l'accord-cadre de conseil interministériel et pouvons vous transmettre les documents y afférents. Depuis le début de ce marché, 208 millions d'euros ont été dépensés.

M. Arnaud Bazin, président. – Cela correspond-il aux chiffres donnés par Mme Olivia Grégoire, secrétaire d'État chargée de l'économie sociale et solidaire ?

M. Thierry Lambert. – Non. Elle parle d'une étude faite en son temps par la direction du budget, qui correspond à une partie de la nomenclature *Chorus*. Il vaudrait donc mieux poser la question à cette direction. Ce sont leurs chiffres, pas ceux de notre marché.

M. Arnaud Bazin, président. – On arrive à un ordre de grandeur de 206 millions d'euros avec les chiffres de Mme Grégoire et vous venez d'évoquer 208 millions. Mais ce sont deux choses différentes...

M. Thierry Lambert. – Notre accord-cadre comprend trois lots : stratégie-organisation-évaluation ; transformation ; excellence opérationnelle et performance, pour mieux travailler avec les agents, mieux allouer le temps et améliorer les process, ce que l'on appelle aussi la « réingénierie des process ».

Ces trois lots, qui sont au niveau interministériel, donnent lieu aujourd'hui à une dépense de 208 millions d'euros.

M. Arnaud Bazin, président. – Pourrez-vous nous communiquer le nombre de marchés subséquents de cet accord-cadre ?

M. Thierry Lambert. – Il n'y a pas de marché subséquent, mais des bons de commande. Nous vous communiquerons toutes les données correspondantes.

La deuxième question portait sur la formation. Elle est extrêmement importante. On ne fait pas assez d'efforts, dans l'administration en général, sur la formation. La formation initiale bénéficie de certains moyens, mais la formation continue, assez peu. À la DITP, nous considérons que cet axe est important, raison pour laquelle nous avons créé le campus de la transformation. Notre objectif est de transférer les connaissances et savoir-faire vers les ministères et les administrations.

J'ai évoqué notre travail sur l'autisme : nous avons formé une équipe à cette fin. De même, pour les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), si l'on peut aujourd'hui avoir des droits à vie et si les délais d'accès à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont considérablement améliorés, c'est aussi parce qu'un travail de fond a été fait avec 21 MDPH, en associant toutes les parties prenantes, les conseils départementaux, les agents, les usagers, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), pour trouver des solutions et construire ensemble des équipes qui savent conduire cette amélioration de la qualité pour les usagers.

Nous avons comme projet de renforcer l'année prochaine les crédits que nous allouons à la formation des agents. Plus généralement, et c'est un point auquel notre ministre est extrêmement attachée, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) est en train de développer la plateforme Mentor, qui met à disposition, en ligne, un certain nombre de formations. Nous sommes en tête de pont sur les questions de transformation, sur la direction de projets, sur le *lean management*, sur l'utilisation des sciences comportementales, sur la relation à l'utilisateur.

Un des grands axes de la réforme de la haute fonction publique, qui n'est pas sous pilotage de la DITP, est d'attacher davantage d'importance à la formation continue. Les modules communs de formation initiale des hauts fonctionnaires s'attachent aussi à intégrer des points qui sont aujourd'hui sous-représentés dans les formations, notamment le management et la direction de projet.

Dans le cadre de la haute fonction publique, la ministre nous a demandé de faire des ateliers dans les territoires pour avoir des retours des agents sur la formation qu'ils recevaient et à quel point ils se sentaient équipés pour relever leurs défis. Ces besoins seront pris en compte par la ministre et la DGAFP, et nous y apporterons notre part sur l'innovation, la direction de projet et le *lean management*.

Troisième point, le déport. Cette règle est importante du fait de sa transparence. Je vous l'ai dit dès mon propos introductif, même si, en fait, le conflit est théorique puisque mon fils sera recruté en septembre 2022, et il n'acceptera peut-être même pas l'offre qui lui est faite, pour qu'il n'y ait pas de risque que l'on dise qu'il a eu cet emploi en contrepartie d'un marché que je pourrais accorder à McKinsey. J'ai annoncé à mes équipes, à la secrétaire générale du Gouvernement, à la ministre et au cabinet que je cessais de m'occuper de McKinsey : pas de contacts commerciaux, pas de travail sur les bons de commande, pas d'évaluation et pas d'implication dans les lots où McKinsey se porterait candidat. C'est la transparence et la fermeté sur les principes qui comptent.

Est-ce suffisant ? Je n'ai pas d'avis personnel sur la question. Aujourd'hui, en tout cas, dans mon périmètre de responsabilité, les choses sont extrêmement claires.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Pensez-vous qu'il faudrait modifier les règles du déport ?

M. Franck Montaugé. – La question ne vous visait pas personnellement.

M. Thierry Lambert. – Je ne peux répondre que sur ce que je connais.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Le choix de vous déporter peut aussi vous mettre en difficulté dans la responsabilité qui est la vôtre. Pensez-vous que, sur le fond, il faudrait repenser le déport ?

M. Thierry Lambert. – Je n'ai pas suffisamment réfléchi au sujet.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Sur la question de la formation, pensez-vous sincèrement qu'aujourd'hui l'expertise des cabinets privés est meilleure que celle des agents publics de l'État ?

M. Thierry Lambert. – « Meilleure » n'est peut-être pas le bon mot.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Plus efficace alors ?

M. Thierry Lambert. – Non, car ce ne sont pas des blocs.

Nous avons travaillé sur les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ; avec le plan de relance, elles ont beaucoup de travail, et il s'agit d'une mission très régaliennne. On nous a demandé de les aider à revoir leurs processus pour absorber une plus grande charge. On ne connaît pas le travail d'une DRAC...

Nous apportons une méthode, une technique, une capacité de travail. Ce que nous faisons, c'est en quelque sorte de la maïeutique de performance. Les DRAC connaissent leur métier, les usagers, leur terrain d'action ; elles n'ont pas besoin que l'on vienne leur donner des leçons. En revanche, elles ont besoin qu'on leur apporte une capacité de travail, de l'écoute, l'expérience d'autres process et qu'on les aide à construire elles-mêmes des solutions.

Nous ne sommes pas des donneurs de leçons, nous ne connaissons pas mieux les sujets que les personnes que nous venons aider. On les aide à ne pas s'enliser, parce que, concrètement, les services font leur travail au quotidien pour répondre aux besoins des

Français. Il n'est pas illégitime que, à un moment où l'on veut changer les choses, des personnes viennent vous aider à le faire.

M. Arnaud Bazin, président. – Mme la rapporteure souhaite savoir, me semble-t-il, quel est l'apport de votre direction interministérielle par rapport à des cabinets privés.

M. Thierry Lambert. – La plupart des compétences que nous avons en interne sont très comparables à celles des cabinets de conseil : je ne dirais pas qu'ils sont meilleurs que nous. Nous sommes très attentifs à notre recrutement, et nous avons des agents extrêmement engagés. Notre apport, c'est la force de frappe.

Pour le travail sur les MDPH, nous avons commencé sans consultants ; ces derniers nous ont simplement aidés à faire des consultations en ligne. Un rapport parlementaire, auquel nous avons apporté notre soutien, a formulé 113 propositions pour simplifier la vie des personnes handicapées. Ensuite, nous sommes allés sur le terrain, dans 16 MDPH. Ces maisons ne sont pas toutes pareilles : il était important de passer du temps avec les agents pour comprendre les différences. Nous avons bénéficié du renfort de consultants externes : avec nos deux équivalents temps plein (ETP), cela aurait été difficile... Cette force de frappe nous aide à produire plus vite. Lors de la phase d'opérationnalisation avec la CNSA et les MDPH, nous avons réduit la voilure.

Le recours aux consultants n'est pas toujours justifié par le fait que nous ne savons pas faire : ils servent à renforcer ponctuellement nos moyens.

M. Arnaud Bazin, président. – Il faut dire que votre équipe est extrêmement réduite.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Se pose la question du manque de moyens humains !

M. Thierry Lambert. – Dans le cadre du plan achats de l'État, nous avons fait une proposition qui me semble, à ce stade, bien reçue : transformer une partie des crédits d'achat de prestations en internalisation d'ETP. Cela représenterait pour nous une économie : une personne qui travaille pour nous coûte moins cher, notamment parce qu'il n'y a pas de TVA...

M. Arnaud Bazin, président. – La TVA, c'est une affaire de vases communicants !

M. Thierry Lambert. – Absolument. Néanmoins, cela joue pour le décaissement du ministère.

Pour recruter ces compétences, il convient d'être suffisamment attractif, et capable de recruter rapidement. Les CDD ne sont pas très attractifs, il faut pouvoir proposer un plan de carrière. C'est d'ailleurs ce qui se passe : trois agents de la DITP – un titulaire et deux contractuels – sont partis travailler à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal).

Il n'est pas si facile de recruter des talents. Nous devons leur proposer un poste d'une attractivité équivalente à ce qu'ils pourraient avoir dans le privé.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Cela rejoint la question de Mme Lavarde sur la grille salariale.

M. Thierry Lambert. – En début de carrière, la grille salariale ne pose pas vraiment problème ; la question est plutôt celle des perspectives à moyen terme. La ministre a bien intégré cette question. La fonction publique comprend maintenant de nombreux contractuels, à qui il faut proposer aussi une carrière.

M. Arnaud Bazin, président. – Un sujet d'importance n'a pas été encore abordé : celui des prestations gratuites, dites « *pro bono* ».

La DITP en a-t-elle bénéficié ? De manière plus générale, qu'en pensez-vous ? Ne posent-elles pas un problème déontologique, avec le risque que des contreparties soient demandées à l'administration ? Je pense à McKinsey, qui a offert des prestations gratuites en 2018 lors de l'organisation du sommet *Tech for Good*, mais on pourrait citer bien d'autres exemples. Sur les réseaux sociaux, on dit : « quand c'est gratuit, c'est vous le produit. » Se pose donc la question des données : sont-elles, à votre connaissance, potentiellement monnayables et monnayées ?

M. Thierry Lambert. – À ma connaissance, en tout cas depuis mon entrée en fonctions, nous n'avons pas eu de *pro bono*.

En revanche, pendant la crise sanitaire, les cabinets de conseil ont connu une chute d'activité, avec des agents disponibles. La plupart d'entre eux ont cherché comment ils pouvaient apporter leur aide, et ont donné du temps gratuitement aux administrations, ce qui me paraît plutôt positif.

D'une manière générale, il faut que le *pro bono* soit extrêmement transparent. Dans le nouvel accord-cadre, nous voulons organiser ce cadre de transparence : tout ce qui est fait en *pro bono* doit être déclaré. La décision d'interdire aux cabinets de conseil de faire don de leur temps à des organismes publics n'a pas été prise, mais la question de la transparence et du souci d'éviter tout conflit dans le choix postérieur du recours à un consultant, notamment d'avoir la possibilité de refuser un droit de suite sur une prestation *pro bono*, nous paraît extrêmement importante. Cela sera prévu plus explicitement dans le prochain accord-cadre.

M. Mickaël Vallet. – Vous avez partiellement répondu à la question que je souhaitais vous poser, mais je voudrais vous donner l'occasion de préciser les choses.

Dans votre propos liminaire, vous avez dit que c'était le résultat qui comptait, et pas simplement la remise de rapports, que vous ne vendiez pas du temps et que vous n'aviez pas intérêt à faire durer les missions.

Vous nous apprenez ce matin qu'il pourrait y avoir une tendance, de la part des cabinets de conseil extérieurs, à faire durer la mission ou à rendre des rapports qui peuvent être, selon certains articles de presse, des « copier-coller ». Nous connaissons aussi cela dans les collectivités territoriales !

Vous avez déclaré que votre service mettait à la disposition des ministères 20 agents consultants internes, auxquels il faut ajouter les inspections générales et les conseils généraux. Vous avez indiqué qu'il n'y avait pas de document, à votre connaissance, listant le montant des prestations de conseil. Néanmoins, pour ce qui est de l'État, on sait que ce montant est au minimum de plusieurs milliards d'euros. La différence entre les 20 agents et ce

montant ne rend-elle pas évidente la nécessité de multiplier par cinq, dix ou cent le nombre d'agents que vous avez à votre disposition pour intervenir, sans faire durer les missions et en recherchant l'efficacité, et non la simple remise d'un rapport ? La marge de manœuvre n'est-elle pas énorme ?

M. Thierry Lambert. – Merci de me donner l'occasion de préciser ma réponse. Je ne dis pas que j'ai des preuves que certains cabinets de conseil font durer leurs missions. En revanche, je peux vous dire qu'à la DITP, notamment avec mon adjoint, qui connaît bien ces sujets, nous sommes des acheteurs professionnels de conseil. Nous savons lorsqu'un devis est un peu « chargé ». On ne peut pas reprocher à des organisations commerciales, qui doivent réaliser un profit, d'essayer de maximiser leurs marges : il est donc très important d'être capable de « challenger » les devis et les factures. Nous ne sommes pas certains que toutes les organisations publiques soient capables de le faire. C'est pour cela que, dans le cadre de ce plan achats, la DITP augmente son rôle de conseil aux acheteurs, afin d'être plus disponible pour aider les ministères à acheter leurs propres prestations. Nous avons demandé des moyens supplémentaires à cette fin.

Nous ne facturons pas notre temps : pour nous, la vraie mesure, c'est l'impact final et le retour sur investissement. Pour les DRAC, nous avons réussi à dégager 13 % de temps en revoyant les process avec les agents, qui sont très enthousiastes d'avoir trouvé les solutions avec notre aide. Le coût de cette mission est remboursé en deux mois et demi ! L'aide ponctuelle et l'ajout de ressources peuvent aider à débloquer l'énergie que l'on trouve dans les services de l'État.

Nous avons proposé d'augmenter nos effectifs pour avoir une plus grande capacité de réponse aux demandes qui nous sont adressées. Nous ne sommes pas seuls : il y a les inspections générales et, dans le secteur de la santé, une agence qui donne aussi des conseils internes. Certains ministères ont une petite cellule de conseil.

Avec nos crédits, et si nous parvenons à recruter les compétences nécessaires, nous pensons pouvoir augmenter un peu la part interne, et faire un peu moins d'achats externes. J'insiste sur la nécessité d'être capable de recruter ces talents qui font la différence dans les missions.

M. Arnaud Bazin, président. – Quel est le montant prévisionnel du prochain accord-cadre ?

M. Thierry Lambert. – Pour l'instant, nous ne l'avons pas fixé. Nous sommes en train de travailler sur la question.

M. Arnaud Bazin, président. – Quelle échéance vous êtes-vous fixée pour le lancement du marché ?

M. Thierry Lambert. – **Le printemps 2022.**

M. Laurent Burgoa. – Vous faites appel de temps en temps à des cabinets de conseil : recevez-vous beaucoup de candidatures ? Les mêmes cabinets sont-ils souvent candidats ?

M. Thierry Lambert. – Nous avons des lots multi-attributaires : nous avons donc beaucoup de cabinets de conseil qui se présentent. Nous pourrions bien entendu communiquer toutes les pièces à la commission d'enquête. Effectivement, on trouve parmi eux les grands

noms du conseil, qui ont les capacités d'apporter l'expertise et qui ont la surface pour répondre à nos missions. Mais nous avons aussi la volonté d'aider les petites boîtes de conseil à entrer sur le marché. Un de nos lots comprend la société Inop's, qui fédère des offres de cabinets plus petits afin de leur permettre d'avoir accès à nos marchés. C'est un point sur lequel nous avons également travaillé dans le nouvel accord-cadre.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Quel est votre rôle précis dans le recours aux consultants dans le contexte de la crise sanitaire, et comment cela s'articule-t-il avec l'accord-cadre interministériel ?

Les missions que vous aviez confiées à des cabinets ont-elles toutes abouti à des résultats positifs ? On connaît quelques missions qui ont été des échecs...

Enfin, une question me tient à cœur, celle de notre souveraineté. Confier des missions à ces cabinets de conseil n'entraîne-t-il pas des difficultés en termes de souveraineté ? Comment procédez-vous pour maîtriser les informations confidentielles qui sont *de facto* divulguées à des consultants, par exemple par le ministère de la défense ?

M. Thierry Lambert. – **Je répondrai** rapidement à la dernière question : le ministère de la défense est en dehors de notre champ d'action.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Mais vous n'êtes pas indifférent à la question de la souveraineté !

M. Thierry Lambert. – Nous la prenons en compte dans la question des données, dans les documents auxquels les consultants peuvent avoir accès pour le besoin de leurs missions et qu'ils doivent restituer. Toute une procédure a été mise en place dans le cadre général des prestations intellectuelles. Il faut dire que la DITP travaille sur des questions de qualité de service. Nous ne sommes pas tous les jours confrontés à ce genre de problèmes.

J'en viens à la crise sanitaire. Pendant le premier confinement, comme tous les services de l'État, nous avons essayé d'aider autant que possible la première ligne. Tous ceux qui pouvaient se rendre disponibles, qui n'étaient pas malades, qui n'avaient pas à s'occuper de leurs enfants, ont donné de leur temps sans compter pour répondre aux grands besoins des administrations de première ligne.

Nous l'avons fait avec nos propres ressources : quatre consultants ont été affectés à la plateforme Covidom. Un grand cardiologue prend la direction médicale de cette plateforme de télésurveillance médicale des malades du covid qui n'existait pas avant la crise, avec une start-up qui apporte une solution numérique, l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), les médecins généralistes, les urgences... Et nous inventons un nouveau système de télésurveillance pour éviter l'engorgement des urgences, rassurer les malades du covid à Paris. Nous avons créé la plus grande plateforme de télésurveillance médicale.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Cela ne marche pas très bien !

M. Thierry Lambert. – Je l'ai utilisée : elle marchait très bien !

Notre mission a été d'aider des professeurs de médecine, des sociologues, des urgentistes à structurer et à industrialiser le dispositif. Nous apportons des techniques pour trouver les bonnes solutions.

Sur certaines missions, nous avons eu besoin de quelques apports techniques : nous avons eu recours à des consultants sur des questions de modélisation quand nous sommes allés aider la cellule qui s'occupait des tests au ministère de la santé. Nous avons également mis nos ressources à la disposition de la direction générale des entreprises, qui travaillait sur l'approvisionnement en masques pour la partie non médicale. Nous avons aussi mis à disposition des crédits de la région Île-de-France pour travailler sur le reconfinement. En tout, nous avons dépensé un peu plus d'un million d'euros de conseil pour accompagner sur ces missions ou pour les mettre à disposition des administrations qui en avaient besoin de manière urgente.

Quant aux ministères, ils sont passés par les marchés.

M. Arnaud Bazin, président. – Par l'accord-cadre interministériel ?

M. Thierry Lambert. – Certains sont passés par l'accord-cadre, mais ils auraient pu s'en affranchir au vu de l'urgence.

Nous n'intervenons pas sur ces renforts, très utiles pour beaucoup d'administrations dont les équipes étaient fatiguées et très sollicitées et qui ont permis d'apporter une force de frappe et de l'expertise pour faire face à la crise.

Nous faisons toujours une évaluation des missions. Nous fonctionnons en équipe intégrée : quand cela ne va pas, on le sait très vite ! L'échec d'une mission est un peu le nôtre aussi. Dans les services de l'État, certains projets ne sont finalement pas choisis, notamment parce qu'un changement d'orientation est intervenu. Tout n'aboutit pas comme on l'espérait, mais nous sommes satisfaits dans l'essentiel des cas. C'est pour nous une grande satisfaction de voir les résultats très concrets sur l'amélioration de la qualité de service aux usagers ou sur les conditions de travail des agents. À chaque mission, des évaluations très concrètes sont réalisées, avec une grille d'analyse qui permet de valider le service fait. Si le consultant n'a pas fait le travail attendu ou ne le rend pas à temps, des pénalités sont prévues. Honnêtement, la plupart du temps, les problèmes sont détectés très en amont, et nous sommes capables de les régler en cours de mission.

M. Arnaud Bazin, président. – Avez-vous des exemples d'échec ?

M. Thierry Lambert. – Nous avons travaillé sur une réforme de la DGCS, et la crise est arrivée. Les décisions que nous avons proposées n'ont pas été prises. Cela arrive donc, mais c'est aussi le cas avec les missions d'inspection.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Sauf, qu'en l'espèce, cela peut coûter cher !

M. Thierry Lambert. – Le coût de l'administration qui ne produit pas ce qui est attendu d'elle pose aussi question.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous n'avons pas abordé la question des prestations d'accompagnement informatique, qui pourraient représenter des montants importants. En 2018, un rapport du rapporteur général de la commission des finances, qui faisait suite à des travaux de la Cour des comptes, a été assez critique sur la question.

Quels sont vos rapports avec la direction interministérielle du numérique (Dinum) pour choisir les modalités de mise en œuvre des grands projets informatiques de l'État ?

On parle là de dizaines ou de centaines de millions d'euros. Ces sujets sont extrêmement sensibles.

M. Thierry Lambert. – Nous avons de très bons rapports avec la Dinum : nous sommes dans les mêmes locaux et rapportons à la même ministre. C'est aussi le sens du ministère de la transformation publique de mettre ensemble la stratégie de transformation, le numérique et les ressources humaines. Nous avons donc des conditions de travail extrêmement privilégiées.

Nous ne sommes pas, en l'occurrence, l'acheteur interministériel des prestations que vous évoquez.

M. Arnaud Bazin, président. – Est-ce le rôle de la Dinum ?

M. Thierry Lambert. – La Dinum a un rôle très important de suivi des grands projets informatiques.

M. Arnaud Bazin, président. – Chaque ministère achète-t-il ses propres prestations informatiques ?

M. Thierry Lambert. – Non, c'est la direction des achats de l'État (DAE) qui le fait.

La Dinum porte une grande attention à la revue des projets et à la prévention des risques. Des procédures permettent d'apporter du conseil, mais également de faire du contrôle sur les très grands projets. On observe une diminution des problèmes observés.

Nous intervenons au travers du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) en matière de financement de grands projets de transformation, avec la Dinum dès qu'il s'agit de système d'information, afin de recueillir son avis sur l'état de préparation du projet, la composition de l'équipe, l'architecture qui est choisie, sa conformité à la stratégie « *Cloud au centre* », etc.

M. Arnaud Bazin, président. – En quelque sorte, vous les utilisez comme cabinet de conseil !

M. Thierry Lambert. – Oui, c'est du conseil interne. La Dinum apporte des conseils aux ministères pour les aider à développer des projets informatiques sous contrôle, de bonne qualité et conformes aux prescriptions interministérielles, telles que la stratégie « *Cloud au centre* » et la souveraineté.

M. Arnaud Bazin, président. – Avez-vous été associé au projet de logiciel Scribe du ministère de l'intérieur, qui semble avoir été un échec, avec Capgemini ?

M. Thierry Lambert. – Non.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Dernière question : vous est-il déjà arrivé de refuser à des ministères le recours à des prestations de cabinets extérieurs ?

M. Thierry Lambert. – Non, car nous ne contrôlons pas le recours aux cabinets extérieurs par les ministères.

Nous avons refusé des missions à des ministères parce qu'elles n'étaient pas prioritaires par rapport à ce qui nous était demandé. Quand on sélectionne une mission avec notre équipe, c'est d'abord parce qu'il s'agit d'une demande de haut niveau émanant du ministre ou de son directeur de cabinet. Une fois le portage garanti, le projet est aussi choisi en fonction de son impact et de son alignement sur nos priorités, qui sont le programme de transformation publique et des objectifs prioritaires de politique publique.

M. Franck Montaugé. – Je me permets d'évoquer le Pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN), composé de grands spécialistes informatiques chargés de discuter avec les industriels des questions de fonctionnement des plateformes.

C'est un exemple intéressant d'internalisation de compétences de très haut niveau dont l'État a besoin pour piloter ses politiques et être efficace, dans un monde économique très innovant. Le secrétaire d'État chargé de la transition numérique avait évoqué ce pôle lors des travaux de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique.

M. Thierry Lambert. – Nous sommes très heureux de pouvoir internaliser des compétences pour bien faire nos missions.

M. Arnaud Bazin, président. – Il est probable que nous vous demandions la transmission de documents écrits à la suite de l'audition, en application du droit de communication renforcé de la commission d'enquête.

Nous vous remercions de votre diligence.

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. Frédéric Pierru, chargé de recherche au CNRS

M. Arnaud Bazin, président. – Mes chers collègues, dans la suite des auditions du jour, nous accueillons M. Frédéric Pierru, sociologue, chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et spécialiste du secteur de la santé.

Monsieur Pierru, je vous remercie de votre présence.

Vous avez consacré de nombreux travaux au système de santé français et à ce que vous appelez le « tournant managérial des politiques publiques de santé ». Vous décrivez comment les réformes successives du système de santé ont ouvert la voie à une intervention croissante du secteur privé, notamment aux cabinets de conseil chargés d'introduire des principes de gestion managériale dans l'hôpital. Nous allons donc vous entendre sur ce point.

Conformément à la procédure applicable aux procédures d'enquête, je vais maintenant vous demander de prêter serment. Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de 3 à 7 ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Frédéric Pierru prête serment.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous donne la parole pour une intervention liminaire, avant les questions de Mme la rapporteure, puis de nos collègues.

M. Frédéric Pierru, sociologue, chargé de recherche au CNRS. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation. Je suis ravi qu'un chercheur soit invité à faire part de ses résultats et de ses conclusions, ce qui est trop rare.

Deux remarques préliminaires me permettront de cadrer mon propos.

La première, c'est que je ne suis pas venu aux consultants ; ce sont eux qui se sont imposés à moi au cours de mes enquêtes sur les réformes hospitalières des années 2000. Je ne voulais pas travailler sur eux, mais, en travaillant sur la fabrique des politiques publiques hospitalières, en enquêtant dans les services, j'ai trouvé, sur mes terrains, ces acteurs de plus en plus omniprésents.

Il en fut de même pour mon collègue du CNRS Nicolas Belorgey, qui a d'ailleurs écrit un livre sur le sujet, *L'Hôpital sous pression*, où il relate comment il a réussi à se faire embaucher par un cabinet de conseil pour un « chantier de réduction du temps d'attente aux urgences ». Autrement dit, pour ceux qui s'intéressaient à l'hôpital, les consultants étaient devenus des acteurs incontournables.

Ma seconde remarque préliminaire concerne les propos du ministre des solidarités et de la santé, Olivier Véran. Interpellé lors d'une séance de questions au Gouvernement, il a dit que les gouvernements, y compris ceux de gauche, ont toujours eu recours à des cabinets de conseil, car, selon lui, « on a du talent dans le privé ».

De tels propos méritent d'être amendés car ils naturalisent la présence des cabinets de conseil dans l'État en faisant l'impasse sur les sauts qualitatifs et quantitatifs qui se sont opérés depuis les années 2000. Si le phénomène a toujours existé, il a, jusqu'à la fin des années 1990, été marginal.

La réforme de l'État puisait en effet dans les ressources de ce dernier jusqu'à la fin des années 1990 et au début des années 2000, comme mon collègue de Sciences Po Paris Philippe Bezès l'a montré dans son maître ouvrage, *Réinventer l'État*.

Des cabinets de conseil sont toujours intervenus dans l'action publique et dans l'État, mais pas à l'échelle que nous connaissons, et avec des acteurs différents. Il y a donc eu un changement, une rupture, au cours des années 2000.

Le politiste canadien Denis Saint-Martin, qui a mené une approche comparative internationale sur le sujet, estimait encore, au début des années 2000, que la France se montrait relativement imperméable à la colonisation des États par les grandes firmes du conseil, en raison de l'obstacle représenté par les grands corps de l'État.

Pour Denis Saint-Martin, il ne pouvait y avoir, en France, de « consultocratie » à l'image de celle que l'on observe dans les pays anglo-saxons. Cette expression a été forgée par d'éminents politistes britanniques, notamment Christopher Hood, pour désigner l'irruption croissante, à partir des années 1980, de grands cabinets de conseil dans les États des pays anglo-saxons. Ces derniers sont très poreux aux intérêts privés et ne possèdent pas de grands corps ; les *revolving doors* y fonctionnent à plein régime.

Denis Saint-Martin a eu raison jusqu'au début des années 2000. Mais, à partir de ces années, on a assisté à un alignement de la France sur les pratiques que l'on trouve dans les pays anglo-saxons, notamment en ce qui concerne l'appel fait aux grands cabinets de conseil.

Depuis les années 2000, le recours aux consultants est devenu un quasi-réflexe chez les décideurs politiques et administratifs. Comme toujours, la demande crée l'offre, qui entretient à son tour la demande. Les grandes firmes du conseil ont créé des départements « services publics » peuplés de hauts fonctionnaires et d'ingénieurs d'État qu'elles débauchent. C'est la raison pour laquelle on assiste à cette accélération, l'affaiblissement de l'*ethos* de service public d'une partie des hauts fonctionnaires aidant. Nous reviendrons peut-être sur ce point.

Cette accélération doit aussi au « paradoxe du serpent », selon l'expression que l'on emploie dans l'administration : les préconisations des cabinets de conseil affaiblissent les ressources de la sphère publique, qui dépend de plus en plus d'eux. En quelque sorte, les cabinets de conseil organisent la dépendance à leur égard.

Outre le changement d'échelle, il y a aussi eu un changement de nature des acteurs. Les cabinets de conseil étaient souvent petits et spécialisés ; aujourd'hui, ce sont les multinationales du conseil qui interviennent à tous les stades de l'action publique, de l'élaboration des politiques à leur mise en œuvre.

Concernant le domaine de la santé, une problématique spécifique est posée à partir du constat qu'en France, comme tous les historiens l'ont montré, l'État sanitaire est historiquement faible. En 1996, Aquilino Morelle parlait, à propos de la crise du sang contaminé, d'« État Gulliver ». En 1987, la *Revue française d'administration publique* avait intitulé l'un de ses numéros « La santé est-elle sous-administrée ? ».

Historiquement, l'administration de la santé est peu prestigieuse, peu attractive, faiblement dotée en moyens humains, matériels et d'expertise. Or c'est au moment où se construit cette administration, notamment sous la houlette de Didier Tabuteau, que le rabot budgétaire commence à passer. L'irruption des grands cabinets de conseil a percuté cet affaiblissement historique.

Dans le domaine de la santé, des cabinets de conseil étaient intervenus avant les années 2000. Mais il s'agissait majoritairement de petits cabinets, très spécialisés, créés par des acteurs hospitaliers sur des sujets techniques bien particuliers. Une date doit être retenue : en 1986, Jean de Kervasdoué, ancien directeur des hôpitaux au ministère de la santé, crée sa propre société de conseil, la Sanesco, notamment pour proposer aux hôpitaux des outils leur permettant d'analyser leur part de marché, en se servant du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI). L'École des Mines avait aussi des quasi-consultants – on peut penser à Jean-Claude Moisdon ou à Dominique Tonneau –, qui travaillaient en lien avec la direction des hôpitaux.

Que constate-t-on au tournant des années 2000 ? Je reprendrais volontiers la phrase de Philippe Bezes : la réforme de l'État est passée « en mode industriel », d'abord avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), puis avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), ainsi qu'avec les audits de modernisation lancés par Jean-François Copé. Des structures spécifiquement dédiées à l'organisation du travail ont alors été élaborées avec les cabinets de conseil, la direction générale de la modernisation de l'État

(DGME), le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), puis aujourd'hui la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

La LOLF appelait évidemment les grands cabinets de conseil, puisqu'elle est gourmande en indicateurs de performance, dont les multinationales américaines du conseil ont fait l'une de leurs spécialités.

Pour revenir au domaine de la santé, la tarification à l'activité (T2A) et les plans de retour à l'équilibre financier, avec un objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) de plus en plus contraint, ont représenté des opportunités pour les cabinets de conseil. La création de la mission nationale d'expertise et d'audit hospitaliers (MEAH), puis de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) en 2009 ont fait travailler des cabinets de conseil sur la rationalisation des achats des établissements publics, la réduction du temps de passage aux urgences, l'optimisation des blocs opératoires, les services de biologie, l'élaboration des projets d'établissement, les systèmes informatiques ou la mise en place de tableaux de bord, soit sur tout un panel de services proposés par les multinationales du conseil.

Lorsque je m'intéressais à la fabrication de la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » (HPST), j'ai appris que le brillant haut fonctionnaire responsable de la création des agences régionales de santé (ARS) au sein du cabinet de Roselyne Bachelot, alors ministre de la santé, était immédiatement parti chez McKinsey une fois son travail effectué.

Puis, lors de la mise en place du groupe chargé de préfigurer les ARS, j'ai constaté que celui-ci comportait davantage de consultants de Capgemini que de hauts fonctionnaires. Ces derniers dénonçaient d'ailleurs l'omniprésence des consultants, sans nier leur apport méthodologique dans la conduite de projet, mais en disant que les ressources attribuées aux membres des cabinets de conseil auraient pu être allouées à de hauts fonctionnaires tout aussi compétents, qui connaissent, eux, le secteur de la santé. L'un des reproches faits aux membres des cabinets de conseil est qu'ils ne connaissent rien aux cultures et aux identités professionnelles, aux corps de l'administration de la santé.

La mise en place des ARS a aussi été organisée par Capgemini. Cette omniprésence des cabinets de conseil a beaucoup heurté et irrité les entités fusionnées et les fonctionnaires de terrain. La loi HPST comporte aussi l'idée que l'audit des comptes hospitaliers doit être fait par des cabinets de conseil. Cette loi est donc emblématique de l'irruption massive des multinationales du conseil dans la fabrique des politiques hospitalières.

Je n'ai pas les moyens de mener une étude exhaustive sur l'intervention des cabinets de conseil dans l'ensemble des établissements, mais j'ai réalisé un sondage auprès de médecins ayant eu affaire à des cabinets de conseil pour la réorganisation de leurs établissements.

Un grand chef de service du CHU de Tours m'a fait part de son expérience : il s'agissait de construire un nouvel hôpital, avec, pour contrepartie, la suppression de 250 lits. La direction a engagé Capgemini pour mener ce projet. Chaque consultant était payé 1 000 euros par jour – il s'agit souvent de consultants juniors, placés sous l'autorité d'un senior regardant les choses d'assez loin. Ces consultants se sont entretenus des heures durant avec les chefs de service, avec des diagrammes comparant les services à ceux des autres régions, portant le message qu'ils travaillaient mal, n'allaient pas assez vite et gardaient les

malades trop longtemps. Dans sa présentation finale, Capgemini a fait l'éloge de l'hôpital de flux, sans stocks, de l'« hôpital aéroport ». La commission médicale d'établissement (CME) a alors voté à l'unanimité l'éviction pure et simple de Capgemini.

J'aurais pu prendre d'autres exemples : celui des hôpitaux civils de Lyon, qui ont dépensé 2 millions d'euros en audits entre 2015 et 2017 au profit de McKinsey, KPMG et Capgemini ; celui du centre hospitalier d'Aulnay, qui a commandé un service de coaching à Ylios pour 100 000 euros. On retrouve des pratiques similaires à l'hôpital de Versailles ou au CHU de Grenoble.

Je veux vous faire part d'une anecdote plus personnelle : vers 2016, j'ai accepté la proposition faite par Martin Hirsch et la direction de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) de participer à un groupe de travail comportant des médecins, des économistes, des gestionnaires et des sociologues pour réfléchir à la façon de mieux organiser le temps à l'hôpital. Rémi Salomon, aujourd'hui président de la CME de l'AP-HP, m'a appris que Martin Hirsch avait mandaté un consultant sur ce sujet, et que son rapport était déjà prêt avant que le groupe de travail n'ait commencé à se réunir. C'est dire combien la technostructure ne peut plus travailler aujourd'hui sans avoir recours à des consultants !

J'en viens à la crise pandémique. Il est compliqué de parler des cabinets sans étude empirique, même si le cas de McKinsey a défrayé la chronique. Un livre d'Henri Bergeron et de son équipe, intitulé *Covid-19, une crise organisationnelle*, montre comment la gestion de crise de la pandémie s'est traduite par la création et l'empilement de nouvelles structures qui court-circuitent les instances et les autorités légitimes, comme le Haut Conseil de la santé publique. Le recours automatique aux consultants relève de la même logique : avoir à sa main des gens qui ne contesteront pas les décisions, qui vont parler le même langage managérial, pour contourner des instances existantes.

Cela renvoie, à mon avis, à des transformations profondes du monde des décideurs politiques et administratifs, qui n'ont plus confiance dans les compétences de leurs troupes, qui par ailleurs s'étiolent. La technostructure préfère s'appuyer sur des homologues, passés dans le privé. La députée Les Républicains Véronique Louwagie a attiré l'attention sur certains chiffres pendant cette crise : vingt-huit commandes auprès des cabinets de conseil en dix mois, soit plus d'une commande toutes les deux semaines ; 11,35 millions d'euros de dépenses, soit plus de 1 million d'euros par mois, ou 50 000 euros de conseil par jour ouvré.

Certes, quand on rapporte ce montant au coût global de la crise, cela représente une goutte d'eau, mais cela témoigne à mon sens d'un défaut d'organisation et d'une perte de savoir-faire. Là est le problème : l'intervention systématique des consultants fait perdre des compétences, ce qui rend encore plus nécessaire l'intervention des cabinets de conseil.

Voici un autre exemple : la Haute Autorité de santé (HAS) est constamment débordée – je le sais pour être membre de sa commission d'évaluation économique et de santé publique (CEESP). Une grande économiste de la santé, Brigitte Dormont, a voulu structurer une offre d'universitaires pour aider la HAS à mener à bien sa tâche d'évaluation médico-économique et à traiter les dossiers qui s'empilent. Mais, pour l'instant, plutôt que de structurer une expertise interne à l'État, on préfère recourir à des cabinets de conseil, comme si l'on préférait externaliser. Pourtant, dans le monde de la recherche, beaucoup de gens sont disponibles, peuvent travailler et formuler une offre interne de conseil.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – M. Lambert, que nous avons auditionné avant vous, a évoqué l’apport des sciences comportementales dans le conseil aux administrations publiques. Avez-vous connaissance de cet aspect de l’activité de conseil ? Des sociologues y contribuent-ils ? De manière plus générale, avez-vous vu évoluer le contenu des prestations de conseil ?

Vous avez parlé à plusieurs reprises de l’affaiblissement de l’administration dans le domaine de la santé. Pourtant, dans ce domaine, des cadres sont formés par l’École des hautes études en santé publique (EHESP). Leur formation n’est-elle pas à la hauteur ? Ses étudiants seraient-ils attirés par les cabinets de conseil ? Ces cabinets interviennent-ils d’ailleurs dans ces formations ?

M. Frédéric Pierru. – À l’EHESP, dont je précise qu’il s’agit de mon institution de rattachement, il y a une forme d’affinité d’*habitus*, pour reprendre le langage des sciences sociales, qui fait que la formation managériale délivrée construit un terrain commun avec les consultants. Mais de nombreux directeurs ont un discours critique, et regrettent le recours aux consultants, notamment parce que ces derniers ne rendent souvent des comptes qu’aux chefs d’établissement, ce qui leur réserve les décisions stratégiques, alors que les directeurs adjoints se sentent en quelque sorte relégués dans l’opérationnel.

L’EHESP est de plus en plus une école managériale, surtout depuis que l’Assurance maladie la finance, je crois, à hauteur de 70 %. La culture managériale est d’ailleurs très valorisée par Laurent Chambaud, son directeur. En ce qui concerne le management, la conduite de projet, la réalisation de tableaux de bord, les directeurs d’hôpital ont largement acquis, dans leur formation, les compétences pour faire ce que font les consultants. Certains sont d’ailleurs réticents, car ils trouvent que l’esprit de service public passe sous la toise de la nouvelle gestion publique.

Concernant l’évolution des missions des cabinets de conseil, on vante aujourd’hui beaucoup la polyvalence des grandes firmes du conseil. Ces firmes n’ont cessé d’élargir l’éventail de leurs missions, qu’il s’agisse de l’optimisation d’un bloc opératoire ou d’un service de radiologie, de l’élaboration et de la conduite d’un projet d’établissement, de la mise en place d’un système informatique ou d’un tableau de bord.

Ces grands cabinets de conseil suivent une stratégie d’élargissement de l’ensemble de leurs missions, et proposent des *packages* de compétences. Jean-Marie Bertrand, qui dirigeait le groupe chargé de la création des ARS en 2009, me disait avoir choisi Capgemini, car ils avaient le *package* de compétences pour mener à bien une telle mission.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Quel est le profil des gens qui travaillent dans un cabinet comme Capgemini ?

M. Frédéric Pierru. – Ce qui est remarquable avec les cabinets de conseil, c’est qu’ils se fabriquent une légitimité composite en s’efforçant d’enrôler des professionnels. Par exemple, s’il faut rationaliser un bloc opératoire, un chirurgien, un cadre de santé, un infirmier sont embauchés. La légitimité d’un consultant pour intervenir dans un milieu qui ne lui est pas favorable consiste à fabriquer des équipes composites en agrégeant des professionnels.

Les consultants sont vantés pour le regard extérieur qu'ils apportent ; mais dans le même temps, ils sont contraints de recourir à des acteurs professionnels de santé pour pouvoir faire accepter leurs préconisations.

Il y a sûrement un marché des sociologues qui travaillent avec des cabinets de conseil, mais je ne les fréquente pas... Les consultants sont surtout des ingénieurs. Lorsqu'il s'est fait embaucher comme consultant, Nicolas Belorgey, à qui j'ai fait référence dans mon propos liminaire, ne s'est pas présenté comme sociologue. La sociologie, c'est mal vu, c'est assez critique...

M. Mickaël Vallet. – Vous avez évoqué le cas particulier d'un conseiller chargé de l'élaboration de la loi HPST, venant de McKinsey et y étant retourné une fois son travail effectué. Cet exemple a été mentionné dans un article de *L'Obs* de juin 2021. Ma question est en réalité surtout adressée à la commission : comment une telle chose est-elle possible, d'un point de vue juridique ?

Vous avez brièvement évoqué la question des agences. D'un côté, l'État s'organise de plus en plus en agences, peut-être depuis l'époque que vous avez identifiée ; de l'autre, le recours aux cabinets de conseil est généralisé, au moins dans le domaine de la santé. Exagère-t-on en disant qu'il s'agit d'une logique générale, des deux faces d'une même médaille ?

M. Frédéric Pierru. – D'une façon générale, qu'il s'agisse des ARS ou de Santé publique France (SPF), les agences ont la particularité, en France, d'être issues de fusions. J'ai dit que l'administration territoriale de la santé était très pauvre en moyens matériels, humains et d'expertise. Les ARS ont servi à réduire encore les effectifs. Dans certaines d'entre elles, on m'a dit que, pour compenser le manque de moyens humains et d'expertise, on faisait appel à des consultants. On voit donc bien le lien entre les deux éléments : c'est la faiblesse structurelle des agences, qui a d'ailleurs bien été perçue lors de la crise du covid, qui explique qu'on ait recours aux cabinets de conseil.

L'ancien directeur de Santé Publique France, François Bourdillon, m'a confié que 20 % d'équivalents temps plein ont été perdus dans la fusion de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus), de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) et de l'Institut national de veille sanitaire (InVS). Je ne dispose pas de vos moyens d'enquête, mais je sais que des commandes ont été adressées par SPF à des cabinets de conseil, pour des montants que l'on ne connaît pas. C'est toujours la même logique : un État sanitaire déjà peu vaillant, auquel on impose des réductions d'effectifs qui le rendent encore plus dépendant des cabinets de conseil.

Le conseiller de Mme Bachelot parti chez McKinsey l'a fait très peu de temps après la fin de son travail sur la loi HPST, comme il me l'a lui-même confié en entretien.

M. Arnaud Bazin, président. – Je voudrais rebondir sur la faiblesse de l'administration sanitaire, que vous avez évoquée dans votre propos liminaire. Avec 34 % de personnel administratif dans les hôpitaux français, contre environ 20 % en Allemagne, on parle souvent d'une administration pléthorique dans l'hôpital. Dès lors, comment s'explique cette carence de compétences dont vous parlez ?

M. Frédéric Pierru. – J'ai déjà entendu citer ce chiffre, qui me semble sujet à caution. Au cours de mes investigations sociologiques sur l'administration de la santé, dans

les hôpitaux comme dans les ARS, ce sont les bureaucraties de contrôle que j'ai vues se multiplier, plutôt que les fonctionnaires opérationnels. C'est particulièrement net dans les ARS. Les délégations départementales et territoriales ont été déshabillées, alors qu'elles constituent l'échelon de proximité des ARS. On les a vidées de leurs rôles et de leurs missions, en rapatriant tout ce qu'on pouvait aux sièges des ARS. Certes, un mouvement inverse a récemment eu lieu, avec un « repeuplement » des délégations territoriales, mais il ne compense pas le premier mouvement.

Là encore, il faut préciser de quels fonctionnaires et de quelle bureaucratie on parle. Dans les délégations territoriales, ceux qui sont chargés de faire de l'animation n'ont pas d'argent, pas de personnel. C'est une véritable misère, avec une vraie souffrance au travail, renforcée par l'inflation de cette bureaucratie de contrôle dont on peut questionner tant l'efficacité que le coût.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Vous avez dénoncé la « mission impossible » confiée aux ARS, pour reprendre le titre de l'un de vos articles, paru en avril 2020. Olivier Véran a annoncé le 21 juillet 2020 que les excès de la loi HPST devaient être corrigés. Pouvez-vous vous projeter sur une telle réorientation ? Quel rôle concret les cabinets de conseil seraient-ils susceptibles de jouer, avec quelles prestations, quelles implantations, quels instruments ?

Vous défendez l'idée que les cabinets sont aujourd'hui davantage impliqués dans l'élaboration de stratégies, et non plus seulement dans leur mise en œuvre. Il y aurait une accentuation de l'ingérence des cabinets de conseil dans les stratégies de santé.

M. Frédéric Pierru – Je ne sais pas quels excès sont visés par M. le ministre Véran, s'il parle de la gouvernance hospitalière, des ARS ou de l'organisation territoriale de l'administration de la santé.

Pour décrire le rôle des cabinets de conseil, je dirais qu'ils ont été les opérateurs d'une centralisation croissante de la gouvernance du système de santé, d'une forme d'autonomisation des décideurs.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – J'ai lu que des cabinets de conseil recrutaient les directeurs d'ARS sur la base d'un formulaire – une sorte de fiche de poste. En avez-vous entendu parler ?

M. Frédéric Pierru. – Non, mais cela ne m'étonne pas. Il y a de la part des cabinets de conseil une stratégie de débauchage des très hauts fonctionnaires de la santé, des grands médecins, etc. Les cabinets de conseil ont été les acteurs d'une forme d'autonomisation de la décision par rapport à la mise en œuvre.

Si je devais corriger les excès de la loi HPST, j'inverserais la gouvernance pour réinvestir l'échelon territorial de proximité, en supprimant par ailleurs les strates bureaucratiques de contrôle pour « remédicaliser » la gouvernance des hôpitaux.

Le rôle des cabinets de conseil est de vendre des recettes tout terrain, quelle que soit la situation. Ils peuvent intervenir sur la santé comme sur tout autre secteur. Intellectuellement, c'est choquant. Les acteurs et les fonctionnaires de terrain le leur reprochent beaucoup : les consultants ne connaissent ni les cultures, ni les identités professionnelles, ni l'histoire du secteur, et viennent avec des propositions formelles.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous avons vu se multiplier les interventions *pro bono*, c'est-à-dire gratuites, des cabinets de conseil, en particulier pendant la crise covid. Pourquoi ces interventions ont-elles eu lieu, et quels genres de problèmes cela pose-t-il ?

M. Frédéric Pierru. – Vous m'entraînez vers le procès d'intention... Pour l'image de marque de ces cabinets de conseil, il est un peu scandaleux d'avoir gagné de l'argent en conseillant les autorités sanitaires confrontées à la pandémie. Je vois plutôt ces interventions comme une volonté de préserver une image de marque, pour continuer ensuite les affaires.

Ce qui m'a étonné, c'est de voir un cabinet comme McKinsey, qui ne connaît rien à la vaccination, assister un ministre, alors que des spécialistes de la question sont disponibles à l'intérieur de l'État. L'administration de santé publique est capable d'élaborer logistiquement une campagne de vaccination, et on va chercher un consultant de McKinsey.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie. Vos propos nous seront très utiles pour la suite de nos travaux.

La réunion est close à 12 h 40.

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

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Achat de prestations de conseil par l'État – Audition de MM. Michel Grévoul, directeur du service des achats de l'État, et Stéphane Morin, adjoint au directeur du service des achats de l'État et directeur de projet du plan achat de l'État et Edward Jossa, président-directeur général de l'Union des groupements d'achat publics (UGAP) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 10.

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

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

Mardi 30 novembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition des experts des médias – Audition de Mme Nathalie Sonnac, professeur des universités, Paris II - Panthéon-Sorbonne-Assas, ancienne membre du collège du Conseil supérieur de l'audiovisuel, M. Olivier Bomsel, professeur à Mines ParisTech, directeur de la chaire sur l'économie des médias et des marques, et Mme Julia Cagé, « Associate professor » d'économie à Sciences Po-Paris

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous avons aujourd'hui le plaisir d'ouvrir les travaux de notre commission d'enquête sur la concentration des médias en France qui, je le rappelle, est issue d'une demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, et dont le rapporteur est David Assouline. Je remercie en votre nom nos trois invités, qui vont nous permettre d'entrer dans le vif du sujet.

Madame Nathalie Sonnac, vous êtes professeur à l'université Paris II, spécialiste de l'économie des médias. Vous avez exercé de nombreuses fonctions : vous avez notamment été membre du Conseil national du numérique entre 2013 et 2015 et, bien entendu, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) entre 2015 et 2021. Votre double casquette d'universitaire et de praticienne permettra d'éclairer très utilement les travaux de la commission.

Monsieur Olivier Bomsel, vous êtes professeur d'économie à Mines ParisTech. Depuis 1998, vous avez orienté une partie de vos travaux sur les médias et vous intervenez très régulièrement à ce titre dans la presse. Vous êtes également, ce qui est peu fréquent pour un universitaire, producteur de cinéma.

Enfin, Mme Julia Cagé, qui nous rejoindra dans quelques minutes, est économiste et Professeure des universités à Sciences Po Paris. Ses travaux portent sur l'économie des médias et le financement de la démocratie. À ce titre, notre commission ne pouvait pas se passer de sa présence, d'autant qu'elle propose, au travers de ses ouvrages – je pense en particulier à l'ouvrage intitulé *L'information est un bien public : Refonder la propriété des médias*, écrit avec Benoît Huet et publié en février dernier –, une réflexion extrêmement stimulante, hors des sentiers battus sur la thématique centrale de notre commission.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Nathalie Sonnac et M. Olivier Bomsel prêtent successivement serment.

Mme Nathalie Sonnac, professeur des universités, Paris II - Panthéon-Sorbonne-Assas, ancienne membre du collège du Conseil supérieur de l'audiovisuel. – Le contexte dans lequel nous nous informons et nous nous divertissons aujourd'hui est fragmenté, mondial et pluriel. Si je devais décrire le processus qui a abouti à la concentration industrielle des médias, je mettrais l'accent sur quatre points : la numérisation de l'information, les nouvelles technologies et les nouveaux usages ; l'environnement concurrentiel dans lequel les médias évoluent, avec une fragmentation des audiences et l'hyperpuissance économique et financière des nouveaux acteurs ; le fait que les Français s'informent aujourd'hui principalement en ligne et sur les réseaux sociaux ; le modèle économique des plateformes numériques, qui les conduit à occuper une position hégémonique dans l'espace informationnel, mais aussi communicationnel. Ce dernier aspect représente un danger démocratique, comme j'ai eu l'occasion de le rappeler dans une tribune publiée la semaine dernière.

Pour autant, les médias véhiculent des valeurs démocratiques à la fois en termes de contenu et de sens. Ils génèrent de nombreuses externalités positives pour la société, tant en matière d'accès à la culture et à l'information qu'en matière de divertissement et de formation. Mais ces biens ne sont pas des marchandises comme les autres : ils ne peuvent se limiter au seul bon fonctionnement du marché !

Pour le secteur de l'audiovisuel, c'est la loi de 1986 qui s'applique en matière de concentration, mais elle a déjà été modifiée quatre-vingt-six fois. La dernière révision date du 1^{er} juillet 2021 et concerne la transposition de la directive Services de médias audiovisuels (SMA), qui élargit le champ de régulation du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Néanmoins, l'actuel dispositif anti-concentration n'a pas été modifié.

Aujourd'hui, le numérique est partout. Nous assistons à une révolution technologique – 70 % des téléviseurs sont connectés –, mais aussi économique et d'usage. L'offre de contenu est très large *via* la télévision numérique terrestre (TNT), l'ADSL, le câble, la fibre, le satellite, en direct, en différé, etc. Avant de répondre à la question posée relative au phénomène de concentration, il convient de préciser comment s'informe-t-on aujourd'hui ? Quelle est la demande ? Ainsi, 88 % des Français de plus de douze ans déclarent se connecter à internet tous les jours et 63 % utilisent internet pour suivre l'actualité. Par ailleurs, 73 % de la population est multi-équipée. Une personne sur deux possède une tablette numérique. Près des deux tiers des 18-24 ans s'informent uniquement sur internet et les réseaux sociaux *via* leur smartphone : YouTube, Twitter, Snapchat, Twitch et TikTok ont leur préférence. Nous assistons donc à une réorganisation complète de l'accès à l'information dans le monde numérique ; les Gafa - Google, Apple, Facebook et Amazon –, y occupent une position hégémonique. Surpuissantes économiquement et financièrement, elles imposent les règles du jeu démocratiques.

La mécanique du modèle d'affaires des plateformes dérive véritablement de la façon dont, en 1836, Émile de Girardin, en créant le quotidien « à bon marché » *La Presse*, s'est appuyé sur le financement par la publicité pour promouvoir la diffusion de masse. L'actuel accès gratuit à l'information, qu'il s'agisse de la télévision, de la radio ou de la presse papier, repose sur ce mécanisme de subvention par les annonceurs (modèle à deux versants). Avec les plateformes, cette mécanique s'applique « puissance n », la valeur du réseau augmentant avec le nombre d'utilisateurs : cette mécanique d'interactions entre annonceurs et lecteurs appelée effet de réseau croisé structure l'économie numérique et conduit l'émergence de plateformes de grandes tailles, c'est ce que l'on appelle : « *the winner takes all.* » Les plateformes dominantes mettent en place des barrières à l'entrée, ce qui renforce la concentration. Toutes les études économiques mettent en évidence que la maîtrise des données et l'optimisation fiscale renforce le phénomène de concentration.

Le marché de la publicité, qui alimente cette mécanique et est au cœur de l'économie des médias. Le marché de la publicité en ligne pèse environ 6 milliards d'euros, pour un marché global de 14 milliards d'euros tous médias confondus. Les plateformes numériques « siphonnent » les recettes publicitaires des médias traditionnels, qui sont très peu présents sur le marché de la publicité en ligne. Ce marché est dominé par trois acteurs : Google, Facebook et Amazon qui en captent près de 80%. Il est très complexe, avec de nombreux intermédiaires techniques, où les ventes automatisées pénalisent notamment les acteurs traditionnels. Les plateformes numériques jouent le rôle de *gatekeeper*, c'est-à-dire des points de passage obligés pour les acteurs traditionnels.

Vous l'aurez compris, selon moi, Facebook, qui compte plus de 2,5 milliards d'utilisateurs, peut être considéré comme un média de masse, une sorte d'agora.

Ces mouvements de concentration des médias s'observent largement aux États-Unis où se multiplient notamment ces dernières années des opérations de fusion. Le marché est très concurrentiel et les acteurs sont de plus en plus puissants, car ils ont besoin de moyens importants pour investir dans l'acquisition de droits devenus de plus en plus chers – films, séries, cinéma, droits sportifs –, ainsi que dans la recherche et le développement. Sur cinq ans, la totalité des dépenses en faveur de la production audiovisuelle et cinématographique de TF1, de M6, de Canal+ et de France Télévisions s'est élevée à 6 milliards d'euros, contre 17 milliards de dollars pour Netflix en un an. C'est dire combien ces acteurs sont surpuissants !

Un certain nombre de groupes européens tentent d'avoir une position forte en Europe. Je pense à Bertelsmann, qui se restructure, au groupe Murdoch et à Mediaset. Il en va de même en France, où la tendance est également aux mouvements de fusion et de concentration, qu'il s'agisse de l'extension du groupe Vivendi-Bolloré ou du projet de fusion entre TF1 et M6.

Autre point important, et pardon de revenir en arrière, les algorithmes et l'intelligence artificielle, sont aussi complètement constitutifs de ce modèle économique à deux versants. Chaque jour de nouveaux services sont offerts pour collecter de la donnée. C'est l'économie du *big data* : l'offre de nouveaux services et de publicité se trouve enrichie grâce aux millions de traces que nous laissons en navigant sur les différents sites, toujours possédés par les mêmes acteurs. Des travaux intéressants sont d'ailleurs conduits sur la question du consentement.

In fine, l'espace informationnel est de plus en plus large, au risque d'être moins démocratique. Le rapport *Stigler Committee on Digital Platforms* paru en 2019 est éloquent, et la partie qui concerne la communication et des médias est très pertinente. L'analyse empirique est riche et témoigne qu'il existe une perturbation du marché publicitaire, la presse écrite ayant perdu en dix ans en France entre 50 % et 70 % de ses recettes. La viabilité de son modèle économique est donc fragilisée. Le déplacement de l'imprimé vers les sources numériques diminue le pluralisme et augmente la concentration. Ils constatent un déclin du journalisme local dû à l'émergence de cette nouvelle façon de s'informer. Tout cela tend à réduire la participation électorale et entraîne des changements dans les résultats politiques.

Dès 1954, des travaux avaient mis en avant que si l'information contenue dans le média est un bien public, le support demeurerait pour partie marchand. Aujourd'hui, le support marchand étant totalement public et intangible, les règles s'en trouvent modifiées.

M. Olivier Bomsel, professeur à Mines ParisTech, directeur de la chaire sur l'économie des médias et des marques. – Avant toute chose, je vous indique que la chaire que je dirige depuis 2008 a été financée par le groupe Vivendi, puis par le groupe Lagardère. J'ai également obtenu des financements de TF1 et de France Télévisions. Actuellement, cette chaire est financée par Vivendi et par la société de conseil Ekimetrics, spécialisée dans la mesure de l'efficacité des investissements publicitaires.

Par ailleurs, je préside une société de production que j'ai fondée avec ma femme il y a une trentaine d'années et que j'ai reprise il y a deux ans.

Enfin, je tiens à dire que personne ne m'a demandé de faire une déclaration liminaire, je m'attendais de la part de la commission d'enquête à des questions, je suis donc embarrassé.

À mon sens, et de façon très générale, peut être considéré comme un média tout ce qui publie, par opposition à la correspondance qui a vocation à rester privée, voire secrète, c'est-à-dire toute information qui circule d'un émetteur vers des récepteurs pour fabriquer du sens. Il est important de garder cette idée à l'esprit.

Dans l'Ancien régime, la publication n'était pas soumise aux mêmes règles que dans les systèmes institutionnels ultérieurs. Le dispositif institutionnel actuel correspond à ce que les économistes appellent un ordre d'accès ouvert, c'est-à-dire un dispositif dans lequel l'économie de marché permet la libre concurrence et l'apparition de groupes d'intérêt sans cesse différents. Les médias servent à faire fonctionner à la fois les marchés et la démocratie représentative, à tout le moins les organisations qui concourent aux compétitions électorales.

À ce titre, l'évolution des médias est très étroitement articulée à l'évolution des ordres sociaux, singulièrement dans le régime de l'ordre d'accès ouvert dans lequel nous vivons en France depuis 1881, c'est-à-dire depuis la loi qui autorise la liberté de la presse et la liberté d'organisation.

La grande originalité de l'époque est l'apparition de dispositifs qui sont à la fois des dispositifs de correspondance et de publication. Les réseaux sociaux, appelés maintenant médias sociaux, contrairement à ce qui se pratiquait dans le monde « analogique », n'ont plus besoin de système dédié pour séparer correspondance et publication. La publication a toujours été associée à des systèmes techniques très identifiés : l'imprimerie, la presse, ainsi que les

outils de radiodiffusion et l’affichage. La correspondance, quant à elle, se faisait grâce au courrier, au télégramme, au télex, etc.

Les réseaux sociaux ont ceci de particulier qu’ils permettent à la fois la création d’organisations absolument essentielles au bon fonctionnement de la démocratie représentative, puisque des groupes d’intérêt vont se former qui auront vocation à être représentés dans le système politique, et une représentation sociale desdits groupes à travers des outils de publication, ce que l’ordonnance de 1945 sur la presse prévoyait de manière beaucoup plus rigide, en associant à chaque fois un organe de presse à une organisation politique et en mutualisant la distribution des journaux par un système collectif de messagerie.

Aujourd’hui, en raison de la concurrence mondiale, l’économie bouge beaucoup plus rapidement. Les groupes d’intérêt apparaissent aussi de manière beaucoup plus rapide que dans l’ancien monde. Les réseaux sociaux sont le reflet de cette situation et concourent, selon moi, à son insertion dans la démocratie représentative.

Que deviennent les anciens médias dans ce dispositif ? Comment sont-ils contournés, voire siphonnés, par les nouveaux médias ? En quoi bénéficient-ils d’externalités positives sur leur audience ? Ces interrogations demeurent entières.

Comme l’a souligné Nathalie Sonnac, les acteurs dominants au niveau mondial dans les nouveaux médias sont américains, excepté en Chine. De ce point de vue, la question du *soft power* ou de la structuration d’une représentation de la culture et de l’expression française, voire européenne, pose une série de problèmes.

M. Laurent Lafon, président. – Madame Cagé, je vous souhaite la bienvenue. Je dois préciser qu’il vous appartient, le cas échéant, d’indiquer vos éventuels liens d’intérêts et conflits d’intérêts en relation avec l’objet de notre commission.

Je vous invite également à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, Mme Julia Cagé prête serment.

Mme Julia Cagé, « Associate professor » d’économie à Sciences Po-Paris. – Cette commission, importante, se réunit dans un contexte que nous pourrions qualifier d’urgent. Elle m’apparaît comme un complément nécessaire, mais peut-être un peu tardif, de la mission diligentée par la ministre de la culture et le ministre de l’économie et des finances sur la question de la concentration des médias. Nous pouvons craindre en effet que ses conclusions, comme celles de la mission, n’arrivent trop tard pour résoudre les problèmes importants qui se présentent aujourd’hui.

La question qui se pose porte sur la validité des dispositifs à l’œuvre en France pour éviter une concentration excessive dans le secteur des médias.

Il existe une loi, qui a évolué lentement depuis sa promulgation en 1986. Vue de 2021, cette évolution me paraît toutefois comparable à un dépoussiérage de chandeliers opéré pour faire face à l’introduction de l’électricité ! En effet, malgré les nombreux amendements dont elle a fait l’objet, cette loi n’est plus du tout adaptée au contexte actuel. En témoignent, d’une part, la fusion qui est en train de se produire entre TF1 et M6 et, d’autre part, l’emprise grandissante de Vivendi dans le secteur des médias.

La loi de 1986 prend l'eau de toutes parts, notamment à trois endroits différents.

Les dispositifs monomédia, ou sectoriels, qui portent sur la concentration dans le secteur de la presse, sont doublement insuffisants. Ils ne concernent tout d'abord que la presse quotidienne d'information politique et générale. À titre d'exemple, la montée annoncée de Vivendi au capital de Lagardère entraînerait une prise de contrôle de *Paris Match* et du *Journal du Dimanche*. Or ces deux titres, dont nous pouvons reconnaître l'importance pour le pluralisme, ne sont pas concernés par ce dispositif anti-concentration, puisqu'il s'agit d'hebdomadaires et non de quotidiens d'information politique et générale.

De même, à l'occasion de la prise de contrôle du groupe Prisma Media par Vivendi, validée par l'Autorité de la concurrence au début de l'année, la loi de 1986 n'a pu s'appliquer, car Prisma Media ne comporte que des magazines mensuels – comme *GEO*, *Capital* – et hebdomadaires – comme *Voici* ou *Gala*. Nous reconnaissons pourtant tous l'importance politique de titres comme *Le Journal du dimanche* ou *Capital*.

Indépendamment même de l'arrivée du numérique, la loi précitée, qui ne concerne pas d'ailleurs les sites internet d'information, pêche donc déjà par sa définition étroite de ce qui fait le pluralisme de la presse. Cette définition, sur laquelle nous aurions déjà pu nous interroger en 1986, n'a plus aucune validité aujourd'hui, d'autant que de nombreux magazines quotidiens, mensuels et hebdomadaires rafraîchissent à chaque minute, voire à chaque seconde, le contenu de leur site internet.

En outre, les seuils de concentration inscrits dans la loi sont définis selon un pourcentage de couverture du territoire national, ce qui a rendu possible la constitution de monopoles régionaux dans les secteurs de la presse quotidienne départementale (PQD) et de la presse quotidienne régionale (PQR). Cette tendance, qui s'est accélérée au cours des dernières années, risque de se poursuivre, comme en témoigne l'annonce par NJJ Presse de sa volonté de prendre le contrôle intégral du capital de *La Provence*.

Sans même évoquer la question du numérique, nous voyons bien que les dispositifs de la loi de 1986 posent plusieurs difficultés.

En ce qui concerne l'audiovisuel, l'interdiction faite aux entreprises de posséder plus de 49 % du capital d'une chaîne de télévision privée dont l'audience moyenne annuelle dépasse 8 % de l'audience totale des services de télévision, décidée pour limiter la concentration dans le secteur de l'audiovisuel, est passée complètement à côté de la notion, pourtant essentielle, d'« actionnaire majoritaire de fait » ou d'« actionnaire de contrôle ». L'actionnaire majoritaire de TF1 est ainsi, aux yeux de tous, Bouygues, alors même que le groupe Bouygues détient moins de 50 % du capital de la chaîne. Le seuil de 49 % paraît donc insuffisant. Toutefois, un nouveau seuil à 40 % ne suffirait peut-être pas davantage. Il faut donc réussir à penser la notion d'actionnaire majoritaire de fait, et l'introduction de règles limitant le droit de vote et le pouvoir de contrôle des actionnaires en place.

En effet, si la volonté à l'œuvre dans la loi de 1986 était de ne pas permettre à un actionnaire de posséder plus de la moitié du capital, le fait que certains acteurs aient entièrement le contrôle de certains médias montre que cette disposition est relativement inopérante s'agissant du respect du pluralisme de l'information.

La loi de 1986 comporte également plusieurs dispositifs plurimédia, notamment la règle dite du « deux sur trois », qui concerne la radio, la télévision et la presse écrite, et

souffre du même problème que la disposition monomédia relative à la presse, puisqu'aucun élément relatif au numérique n'y a été introduit et que seuls les quotidiens sont concernés.

Selon moi, cette loi n'est donc pas à amender, mais à réécrire, en partant de zéro, pour toutes ces raisons ainsi que pour deux raisons supplémentaires. D'une part, seul le hertzien est pris en compte pour la régulation de la télévision. D'autre part, cette loi traite uniquement des problèmes de concentration horizontale et non de la concentration verticale.

Dans l'actualité immédiate se pose la question de la fusion entre TF1 et M6. Selon les dispositions en vigueur, deux autorités indépendantes – l'Autorité de la concurrence et le Conseil supérieur de l'audiovisuel – ont à se prononcer sur cette fusion. Or elles ont des cahiers des charges différents.

Je suis consciente du fait que le paysage médiatique a énormément changé au cours des dernières années, notamment depuis l'arrivée des GAFA et des grandes plateformes de *Subscription Video On Demand* (SVOD) comme Netflix, et cette situation appelle à nous interroger sur la loi de 1986. Les partisans comme les opposants à la fusion entre TF1 et M6 s'accordent d'ailleurs sur le fait que cette loi est inopérante. Toutefois, deux problématiques s'opposent : d'un côté, une problématique purement économique, liée à la constitution de géants de l'audiovisuel nationaux, voire européens, et de l'autre côté la question du pluralisme. Or, au nom de la concentration économique – elle devrait pourtant nous interroger sur la menace que font peser les GAFA et les plateformes de vidéos à la demande sur le pluralisme, sur le plan tant de l'information que de la création audiovisuelle –, nous sommes prêts à sacrifier le peu de pluralisme qui nous reste pour résoudre une problématique de surconcentration par la constitution de nouveaux monopoles. Cela me semble tout à fait paradoxal.

M. David Assouline, rapporteur. – Madame Sonnac, dans une tribune publiée dans *Le Monde* le 20 novembre dernier, vous soulignez que le mouvement de concentration des médias qui s'observe en France tient à la pression exercée par les GAFA, qui passe notamment par l'assèchement des ressources publicitaires. Selon vous, le paysage actuel est-il trop ou pas assez concentré ?

Mme Nathalie Sonnac. – Le paysage médiatique est constitué de télévisions, de radios, de l'affichage, du cinéma, de la presse écrite et de l'ensemble des sites accessibles sur internet, où l'on trouve la déclinaison de l'ensemble des médias existants ainsi qu'une myriade d'autres titres comme *Mediapart*, accessibles au moyen d'un abonnement.

Le mouvement de concentration des médias existe, puisque des médias divers se trouvent dans le giron d'un seul et même groupe – comme Bolloré ou Murdoch. Mais la mesure utilisée n'est pas idoine. Il y a par conséquent un biais dans la réponse que je pourrais apporter à votre question, car nous manquons d'instruments de mesure sur ce point.

En revanche, il est possible de mesurer la concentration du pluralisme de l'information politique et générale, non avec les instruments de la loi de 1986, qui ne fournissent pas la bonne focale, mais avec des indices de mesure comme la part d'attention, employée par Andrea Prat dans le rapport du centre Stigler. Il s'agit du pourcentage du temps consacré par un individu à une source médiatique, divisé par le temps total qu'il consacre à l'ensemble des sources existantes.

Je ne peux répondre à la question de savoir si un film Disney favorise ou empêche le pluralisme de l'information. En revanche, il s'agit d'un acteur extrêmement puissant dans le champ informationnel et communicationnel.

M. David Assouline, rapporteur. – Au vu de l'importance de l'écart entre les dépenses de production audiovisuelle et cinématographique des grands acteurs de l'audiovisuel français et celles d'une plateforme comme Netflix, considérez-vous que la meilleure façon de résister à ces plateformes passe par le rassemblement des forces capitalistiques et des possibilités d'investissement ?

Mme Nathalie Sonnac. – La constitution de grands groupes industriels français et européens est indispensable dans le monde des médias. Toutefois, la focale doit être plus étroite, elle doit se porter principalement sur le pluralisme. Le champ de l'information et de la communication est en effet très large. Ainsi, par exemple TF1 investit à la fois dans l'information et dans les programmes de fiction. Il faut trouver les outils nécessaires pour garantir le pluralisme. La réglementation et la loi sont indispensables pour protéger les entreprises culturelles. Outre l'utilisation d'un nouvel indice de mesure de la concentration des médias, un remède possible consisterait à chercher « là où cela fait mal », c'est-à-dire sur le marché de la publicité. Pendant longtemps, certains secteurs ont été interdits de publicité à la télévision pour protéger le cinéma. Pourquoi ne pas obliger, de la même façon, les annonceurs à diversifier leurs achats d'espaces publicitaires dans les médias ?

M. David Assouline, rapporteur. – Quel intérêt les grands groupes français comme Bouygues ont-ils à posséder des médias qui ne relèvent pas de leur cœur de métier et ne leur rapportent pas, semble-t-il, autant que leurs autres activités ?

Mme Julia Cagé. – Toute la question est de savoir si l'on parle de rentabilité directe ou indirecte. Tout d'abord, si le retour sur investissement dans le secteur des médias n'est pas aussi important que dans d'autres secteurs, M6 comme TF1 ont très bien surmonté la crise de la covid-19, y compris sur le plan des parts de marché publicitaire.

De plus, une autre forme de rentabilité peut se présenter si l'on interroge les motivations profondes des groupes concernés, qui varient forcément d'un acteur à un autre. C'est une manière d'obtenir de l'accès. Lorsque l'on travaille dans un secteur aussi sensible que le secteur des télécoms, soumis à d'importantes régulations, le fait d'avoir accès aux hommes et aux femmes politiques est loin d'être négligeable. Cela peut donner du pouvoir politique, direct ou indirect. Ainsi, Rupert Murdoch ne s'est jamais caché de financer à la fois les conservateurs au Royaume-Uni et les républicains aux États-Unis, en finançant directement des campagnes électorales mais également aux États-Unis en apportant à certains candidats le soutien de sa chaîne Fox News. De même, nous avons parlé de Vincent Bolloré. Nous savons tous qu'une certaine déclaration de candidature a eu lieu aujourd'hui. Il peut être intéressant d'investir dans le secteur médiatique pour « pousser » un agenda politique.

Il est donc difficile d'avoir une vision globale sur ce sujet, les différents acteurs étant motivés par différents facteurs. Le facteur de l'influence économique est néanmoins très présent. Ainsi, le rachat du *Washington Post* par Jeff Bezos lui a ouvert des portes à une époque où il était un peu un paria. Or lorsqu'on travaille dans le e-commerce (Amazon), ouvrir les portes du régulateur est loin d'être négligeable !

Cela ne signifie pas pour autant que ce schéma s'applique à chacun. Certains ont sans doute de meilleures motivations que d'autres. Cependant, cette possibilité existe.

S'agissant de Bouygues, il est important de souligner qu'il n'est pas autorisé dans certains pays d'être actionnaire majoritaire d'un média tout en ayant des contrats avec la puissance publique. Ce n'est pas le cas en France, ce qui pourrait également nous interpeller.

M. Olivier Bomsel. – Il existe une tradition française du rôle important de l'État dans l'activité économique et industrielle, qui passe notamment sous la V^e République par l'utilisation de la commande publique pour fabriquer des champions nationaux. Ce n'est pas un hasard si Marcel Dassault, qui a monté son entreprise largement sur le développement d'équipements militaires, a cherché une activité dans la presse pour conforter son influence auprès de son donneur d'ordre.

Quand on voit la manière dont s'est constitué le secteur audiovisuel, et singulièrement la télévision, on voit que le général de Gaulle avait voulu que ce fût un monopole d'État, précisément pour contrer le pouvoir politique de la presse, qui était plus diversifiée et indépendante à l'époque. Lorsqu'il s'est agi d'ouvrir le monopole d'État à l'entrée de nouveaux acteurs, le président Mitterrand a choisi celui qui devait devenir son exécutif testamentaire pour lui confier la première concession de télévision privée – fait très original en France, elle était payante, alors que tous les autres pays du monde avaient libéralisé la télévision en la rendant gratuite.

Les médias ont donc été, au moins dans le régime de la télévision, concédés contre obligations à des amis du pouvoir, qui étaient des industriels puissants dans le pays.

Au fur et à mesure que le paysage s'est complexifié et diversifié moyennant l'apparition de technologies nouvelles, l'organisation industrielle s'est, elle aussi, développée suivant ces conditions initiales.

Mme Nathalie Sonnac. – Le concept d'influence économique et politique me paraît effectivement important. En revanche, je n'ai pas le sentiment qu'il existe un échange privilégié avec les autorités indépendantes de régulation – du moins pour celle que je connais.

Pour répondre plus directement à votre question, on voit bien qu'une possibilité est offerte aux détenteurs de journaux de disposer d'une influence, soit économique – par le biais d'annonceurs publicitaires – soit politique.

M. David Assouline, rapporteur. – Madame Cagé, pouvez-vous développer les exemples des fondations concernant *The Guardian* et *The Irish Times* ?

Mme Julia Cagé. – Le secteur des médias vit dans une tension : ses coûts fixes sont élevés et c'est un secteur à rendements croissants ; d'un seul point de vue économique, le modèle parfait serait donc celui du monopole, mais cela ne peut pas fonctionner, car les médias ne sont pas un secteur comme les autres, et cela entrerait en contradiction avec le pluralisme. Il faut donc penser ses fondamentaux économiques en intégrant cette nécessité : assurer l'existence d'un nombre suffisant de médias.

Mme Sonnac a mentionné Andréa Prat ; celui-ci a redéfini la mesure de la concentration dans le domaine des médias aux États-Unis, dans son article *Medias Power*, et en France, avec Patrick Kennedy, dans leur article *Where Do People Get Their News ?* Il démontre que, dès lors que l'on prend en compte non seulement la mesure des parts de marché, mais l'attention, on observe des niveaux de concentration plus élevés. En effet, le numérique a conduit à une concentration croissante, comme l'indique la comparaison des

parts de marché des journaux sur papier et sur internet. Dans ce dernier cas, l'accès se fait surtout par les réseaux sociaux et les agrégateurs, lesquels mettent en avant les contenus déjà les plus populaires.

S'agissant du modèle de la fondation, il a trois ressorts. Le premier est qu'il permet de sortir les médias de la pure logique de marché. C'est important, dès lors que l'on considère – ce qui est mon cas – que l'information est un bien public. Le principe de base d'une fondation est son but non lucratif. Le deuxième est la protection du capital du média concerné contre toute tentative de rachat, notamment par un actionnaire agressif. C'est inscrit dans les statuts de *The Guardian* comme de ceux de *The Irish Time*. Ainsi, aujourd'hui, la seule raison d'être du Scott Trust est de posséder *The Guardian*. Dans le contexte français, il serait important de veiller à la rédaction de statuts prévoyant que la fondation aurait pour seule raison d'être de protéger le média qu'elle détient. Le Scott Trust a, par exemple, sacrifié beaucoup d'actifs au profit du journal. Enfin, le troisième ressort concerne la gouvernance. Dans ces deux exemples, ceux qui apportent le capital sont séparés de ceux qui détiennent le pouvoir. On peut donc sortir de la logique selon laquelle une action équivaut à une voix ; Google l'a fait au moment de son entrée en bourse : ses fondateurs ne sont plus majoritaires au capital, mais ils le sont en matière de droits de vote. Dans le cas de *The Guardian*, la gouvernance implique ainsi les journalistes et les salariés.

En droit français, on a connu le cas de *La Montagne*, mais la régulation en la matière est très peu souple. On a donc autorisé la création de fonds de dotation, dont il existe trois exemples : *Mediapart*, *Libération* et *Le Monde*. Dans les trois cas, l'aspect non lucratif est garanti et le fonds ne verse donc pas de dividendes.

S'agissant de *Mediapart*, les statuts prévoient que la seule raison d'être du fonds de dotation est de posséder la société qui possède Mediapart. Le capital est complètement inaccessible et la gouvernance est aux mains de personnalités qualifiées. Si elle n'est pas parfaite, elle tend toutefois vers un modèle positif et implique les salariés.

Libération est un contre-exemple. Le conseil d'administration du fonds de dotation est composé de seulement trois personnes, dont deux sont nommées par SFR, et la troisième par les deux autres. SFR contrôle donc davantage la gouvernance de *Libération* après le passage en fonds de dotation. De plus, les statuts permettent au fonds de vendre l'actif *Libération* à tout moment. Notons que le passage en fonds de dotation a sans doute été fiscalement avantageux pour le groupe qui détenait le journal auparavant. Il y a donc détournement du principe de fonds de dotation : ni protection du capital ni gouvernance démocratique.

Le Monde est entre les deux. Sans l'accord du pôle d'indépendance du journal, celui-ci ne peut être cédé, mais la gouvernance pose problème : la majorité des administrateurs sont nommés et révocables à discrétion par M. Xavier Niel, fondateur du fonds de dotation.

Il faut donc des règles précises de gouvernance et d'agrément encadrant l'achat et la vente d'un média d'information politique et générale, qui ne doivent pas relever des possesseurs du média, mais du législateur.

M. David Assouline, rapporteur. – Monsieur Bomsel, vous avez écrit : « L'État a distribué des fréquences de façon discrétionnaire à des acteurs privés, souvent des amis ou des gens d'influence. » Selon vous, « le secteur n'a rien de libéral ou de concurrentiel, aucun

autre secteur n'est autant régulé ». Vous semblez déplorer trop de régulation. S'agit-il d'une mauvaise régulation ou d'une régulation trop importante ? Face à la concentration, on est tenté de relever un manque de régulation, vous semblez faire le constat inverse.

M. Olivier Bomsel. – Le secteur audiovisuel est une création de l'État, construit en allouant le spectre hertzien à des concessionnaires, avec un cahier des charges strict. Il fallait notamment acheter à des producteurs indépendants des programmes de télévision, limitant ainsi l'intégration verticale des concessionnaires de fréquences dont les actifs étaient concentrés sur les fréquences distribuées, lesquelles faisaient alors l'objet d'un monopole.

Canal Plus, à sa création, était la seule chaîne privée dépositaire d'une fréquence dont le service de télévision pouvait être vendu. Seule dans sa catégorie, elle a donc pu convaincre en moins de deux ans deux millions de clients. Ceux-ci ont financé une industrie du cinéma qui a connu un renouveau très spectaculaire. L'État a donc concédé une ressource et créé un marché dans lequel il a obligé le concessionnaire à rester concentré sur l'actif concédé et à sous-traiter à des tiers les programmes. Ce dispositif, étendu lors de la privatisation de TF1, a dévié la rente issue des marchés de la télévision vers des officiers de premier rang, les concessionnaires des chaînes, et des producteurs indépendants, qui se sont constitués en corporation. Résultat : au fur et à mesure que de nouvelles chaînes ont été créées, ce dispositif s'est étendu sans jamais pouvoir être réformé. On a ainsi assisté à une première vague de concentration après l'arrivée de la TNT. Des concessionnaires ont été choisis selon la même méthode qu'à l'époque des fréquences hertziennes et on les a laissés revendre leurs fréquences, ce qui a abouti à la situation antérieure à la fusion TF1-M6.

Ce qui est original en France, c'est que l'on a interdit aux chaînes d'être propriétaires des programmes qu'elles finançaient et que l'on a constitué un écosystème industriel dépositaire de la rente. Le secteur est ainsi devenu politiquement impossible à réformer.

M. Jean-Raymond Hugonet. – L'écosystème des médias est puissant et il est en pleine mutation ; pour le réguler, nous ne disposons que d'instruments antiques et très complexes : les lois de 1986, qui n'ont toujours pas été modifiées, et une juxtaposition de règles de droit commun ; nous connaissons une concentration verticale qui ne dérange personne ; et le sacro-saint principe du pluralisme conduit à encourager et à financer par de l'argent public la presse d'opinion, s'agissant de la presse écrite, mais à la critiquer – voire à l'interdire – pour les services d'édition télévisuelle, parce que la diffusion hertzienne repose sur des autorisations de l'État. Selon vous, avec une nouvelle loi, la télévision pourrait-elle suivre le chemin de la presse écrite ?

Mme Julia Cagé. – La question est complexe : faut-il garantir le pluralisme de la télévision de manière interne ou externe ? Pour la presse écrite, les coûts d'entrée sont faibles, un éventail d'opinions y est donc représenté, avec une régulation ancienne, qui date de 1947 par exemple en ce qui concerne la distribution et a permis un grand pluralisme. Il n'en va pas de même en ce qui concerne la télévision, d'abord parce que le nombre de fréquences est réduit. On oppose à cette idée l'existence de la télévision numérique, mais ses audiences sont encore très réduites et elle concerne surtout des jeunes qui ne votent pas. La population qui se déplace aux urnes regarde majoritairement la TNT. Ensuite, les gens zappent chaîne par chaîne, dans l'ordre. On a ainsi pu expliquer le déficit d'audience de France Info TV par sa numérotation. C'est ainsi que l'on consomme encore majoritairement la télévision dans la réalité. On est donc obligé de garantir un pluralisme interne, parce que l'on ne sait pas le faire en externe. Technologiquement, on ne saura pas le faire à court terme. Or, aujourd'hui, il

importe de fonder un cadre garantissant le pluralisme dans les conditions actuelles de consommation des médias.

On essaie de préserver le pluralisme interne pour les chaînes de télévision, mais on ne réussit pas toujours. De ce point de vue, les pouvoirs du CSA et l'usage que celui-ci en fait doivent être questionnés. Par exemple, la régulation limitée au temps de parole des personnalités politiques échoue, car des chaînes la contournent, en n'invitant plus de personnalités politiques, mais des chroniqueurs, dont les propos sont plus politiques encore, ou en organisant des rediffusions nocturnes en boucle.

M. Michel Laugier. – Nous connaissons un changement, voire une révolution dans la façon de regarder la télévision et de lire la presse. Il y a quelques années, on évoquait la concurrence entre les journaux, les télévisions, les radios ; aujourd'hui, la concurrence concerne surtout les grandes plateformes internationales. La concentration des médias est-elle, selon vous, inéluctable ? Est-ce un mal nécessaire ?

Dans cet univers, certains médias sont subventionnés, d'autres complètement privés. Comment envisagez-vous l'organisation de ces différents types de financement ?

Enfin, madame Cagé, vous avez évoqué un modèle économique concernant la presse écrite, mais qu'en est-il de la télévision ou de la radio ?

Mme Nathalie Sonnac. – La problématique est complexe. Aujourd'hui, l'information circule mondialement ; les deux tiers des 18-24 ans s'informent sur les réseaux sociaux ou internet ; 73 % des télévisions sont connectées. Même si la numérotation d'une chaîne compte et qu'il faut la prendre en compte, les gens s'informent de moins en moins à la télévision. Les acteurs et les modes de consommation sont donc en train d'évoluer considérablement.

J'ai entendu que le secteur était très concentré, mais qu'il y avait un grand éventail d'opinions. Il faudrait savoir ! Oui les médias sont concentrés et l'information politique et générale l'est trop. Pour autant, les grands acteurs industriels ont besoin de cette concentration pour avoir les moyens d'être à la hauteur de la concurrence. D'un côté, on a donc besoin de beaucoup d'argent ; de l'autre, le pluralisme politique se réduit, certains titres de journaux sont de moins en moins lus. Le groupe Le Monde n'existerait pas aujourd'hui si Pierre Bergé, Xavier Niel et Mathieu Pigasse n'avaient pas investi des millions d'euros. Pourtant, il est indépendant. La régulation par la législation est donc indispensable pour poser les règles en matière d'information politique et générale.

Le cadre de la presse est fondamental. Aujourd'hui, les aides directes et indirectes de l'État s'élèvent à 1,4 milliard d'euros, mais n'atteignent pas leurs objectifs. L'ensemble du processus doit donc être repensé. Certes, la loi de 1986 est pour partie désuète, elle se résume à une juxtaposition illisible, difficile à appliquer et mal comprise par les éditeurs. Sa mise à plat est indispensable, mais il faut appréhender le secteur de la presse dans son ensemble, parce que, aujourd'hui, tous les groupes sont, de fait, plurimédia. Les grands ensembles apparaissent donc comme nécessaires, mais la protection du pluralisme de l'information est indispensable.

Mme Julia Cagé. – Je précise que je suis présidente de la société des lecteurs du Monde, à titre non lucratif. Ce titre est un exemple intéressant. Pourquoi l'investissement de Pierre Bergé, Xavier Niel et Mathieu Pigasse a-t-il sauvé le journal en 2010 tout en préservant

son indépendance ? Parce que des règles ont été introduites. Le pôle d'indépendance a été constitué, en partie parce que Pierre Bergé le souhaitait. Il disposait de 33 % du capital jusqu'en 2017. Il est alors tombé à 25 %, mais avec une *golden share*. Quand M. Kretinsky a souhaité entrer massivement au capital, le pôle d'indépendance a obtenu un droit d'agrément pour l'entrée d'un nouvel actionnaire majoritaire au capital. Enfin, le choix du directeur ou de la directrice de la rédaction doit être validé par une majorité d'au moins 60 % des journalistes. Cela a fonctionné grâce à la bonne volonté des actionnaires, mais ce n'est pas le cas partout ailleurs. C'est la raison pour laquelle il me semble que ce droit d'agrément doit être mieux inscrit dans la loi ; il faut le remettre au goût du jour. Les aides à la presse ne s'accompagnent aujourd'hui d'aucune contrepartie ; la validation du choix de la direction de la rédaction par au moins la moitié des journalistes pourrait en être une. Il ne faut pas laisser ces éléments dépendre de la seule bonne volonté des actionnaires ou du rapport de force.

S'agissant du modèle économique entre presse écrite, télévision et radio, l'équilibre de certains titres de presse écrite s'explique par l'abandon de la gratuité totale en ligne et du « tout publicitaire ». Le choix de ce modèle fut une erreur historique ; on a bien vu que, durant la crise du covid, les titres qui dépendaient le moins de la publicité s'en sortaient le mieux. L'audiovisuel privé, en revanche, dépend pour l'essentiel des recettes publicitaires, et on y retrouve l'influence des GAFAM, qui contrôlent une grande partie de ce marché. Cela dit, le marché de la publicité audiovisuelle se porte plutôt bien, après celui de la publicité numérique. La réponse se trouve, à mon sens, du côté de la taxation des recettes des GAFAM et de leur déconcentration, plutôt que du renforcement de la concentration du marché audiovisuel en France. En tout état de cause, en concentrant l'ensemble du secteur, le groupe obtenu resterait un nain comparé à Netflix. Il me semble donc inutile de sacrifier le pluralisme.

M. Pierre Laurent. – Face à la crise des différents médias, aux énormes besoins d'investissements – que ce soit pour la presse écrite et l'audiovisuel – et aux GAFAM, une réinvention du modèle coopératif ne serait-elle pas plus pertinente que la concentration pour répondre à l'enjeu démocratique et au pluralisme ? Dans la presse écrite, il y avait beaucoup plus de titres à la Libération qu'actuellement, avec des systèmes coopératifs très puissants, notamment pour la distribution, l'achat du papier, et, d'une certaine manière, l'Agence France Presse pour la recherche d'informations...

Le service public audiovisuel propose des coopérations à ses partenaires privés, mais je ne suis pas sûr que la réponse sera positive, avec le projet de concentration entre TF1 et M6...

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Les réseaux sociaux jouent un rôle déterminant dans l'accès à l'information, en particulier pour les plus jeunes. Comment cela va-t-il bouleverser les grands groupes médiatiques, sachant qu'ils ont une capacité plus importante sur ces plateformes que les médias indépendants, en raison de moyens plus importants ? C'est une publicité qui n'est pas régulée – je le regrette – contrairement à la promotion politique.

Mme Nathalie Sonnac. – Sur le modèle coopératif, comparaison n'est pas raison. Actuellement, les médias recherchent désespérément des lecteurs. Lors de la première crise de la presse écrite, celle-ci a recherché une seconde source de financement en raison de la perte de lectorat. C'est un long mouvement. *France Soir*, dans les années 1970, c'était 1 million de lecteurs par numéro. *Libération*, journal de qualité, dépasse rarement les 200 000 lecteurs. C'est aussi vrai pour *Le Monde*, *La Croix*, *Le Figaro*... Tout s'est déplacé sur internet.

La régulation d'un pouvoir hégémonique doit être pensée à l'échelle plurimédia et pour le numérique – endroit où l'on va s'informer.

Certes, il existe quatre à cinq grands acteurs qui possèdent l'ensemble des chaînes de télévision de la TNT, mais on voit la différence entre un secteur régulé qui lutte contre les *fake news*, qui garantit un certain pluralisme, l'équité – que l'on peut toujours juger insuffisant –, la protection du jeune public ou encore l'obligation de représentation des femmes, et internet où il n'y a pas suffisamment de régulation. Même si la loi de 2018 entend lutter contre les *fake news*, de même que la directive SMA, qui oblige ces plateformes à conventionner avec le CSA. En même temps, les directives *Digital Services Act* (DSA) et *Digital Markets Act* (DMA) interrogent sur la responsabilisation des plateformes. Ces outils doivent être envisagés ensemble.

Arrêter la régulation en silo, dépeussier la loi de 1986 et les aides à la presse ne peut être pensé indépendamment de la manière dont on fabrique l'information et dont on la consomme.

Mme Julia Cagé. – Depuis le début de cette réunion, nous avons très peu utilisé le terme de « journaliste ». Il n'y a pas moins de personnes qui consomment de l'information, mais elles le font sur des supports différents. Il faut se désintéresser complètement de la question du support – presse écrite, numérique, télévision, radio... –, car ces supports vont fusionner entièrement. Actuellement, les sites internet d'Europe 1 ou de France Télévisions sont en concurrence directe avec les sites du *Monde* ou du *Figaro*. Souvenez-vous des débats lors de l'accord entre France 24 et Mashable : on allait financer avec de l'argent public un concurrent des sites d'information politique et générale. Réveillons-nous, cette concurrence existe depuis longtemps ! Le site de France Info concurrence directement, à la fois en audience et en contenu, la presse écrite. On pourrait s'amuser à comparer les pages d'accueil d'Europe 1, de France Télévisions, de France Inter, du *Monde*, de *Libération*, en effaçant les logos ; je ne suis pas sûre que vous retrouviez le support hors ligne...

On ne peut pas faire de l'information sans journalistes. Je ne suis pas d'accord sur le fait qu'il n'y aurait jamais eu autant d'informations qu'aujourd'hui. Certes, l'information circule, mais souvent ce n'est pas de l'information originale. C'est une information issue de copier-coller circulant en boucle. Or en démocratie, nous avons besoin d'une information originale.

Le nombre de cartes de presse distribuées diminue. Certes, on pourrait débattre de ce qu'est un journaliste professionnel, et certains journalistes n'ont pas de carte de presse. Mais la baisse tendancielle du nombre de journalistes est là, et cela montre la baisse de la production d'informations originales. Cela devrait tous nous inquiéter, d'autant que les effectifs de l'Agence France Presse se sont réduits, car ses premiers clients – même si le modèle économique change, s'internationalise et dépend de plus en plus des plateformes – sont les médias qui s'appauvrissent et paient des abonnements de moins en moins chers. Cela fait donc moins de ressources pour cette entreprise – qui n'est pas une coopérative mais ressemble à ce modèle de nombreux points de vue – nous alimentant en informations originales.

Les réseaux sociaux et les plateformes tirent actuellement une partie non négligeable de leurs revenus de contenus qu'ils ne produisent pas, et qu'ils ne paient pas. Certes, nous pouvons nous féliciter des avancées sur les droits voisins, mais elles sont insuffisantes. Comparez les pertes infligées aux médias traditionnels par la concurrence de ces

plateformes avec les sommes qu'elles sont désormais prêtes à payer... Il y a un problème économique avec ces plateformes et ces réseaux sociaux, indépendamment des *fake news*. Les réseaux sociaux tirent leurs revenus de la publicité ; or, les fausses informations génèrent davantage de clics ; donc ces plateformes sont incitées financièrement à favoriser la propagation de ces fausses informations par rapport à des contenus plus « ennuyeux », mais plus informatifs. Ayons conscience des contraintes que font peser les plateformes internationales, mais ne partons pas de ce point pour réguler la concentration des médias en France. Sinon, nous serons face à un mur : nous n'aurons jamais assez de concentration face à Netflix ! Revenons à l'objectif constitutionnel de pluralisme. Il ne faut pas amender cette loi, mais la réécrire, sans prendre en compte les supports. Et il faut s'attaquer à la régulation des plateformes, des réseaux sociaux et de ces monopoles, qui ne pourra être faite qu'à l'échelle européenne. Il faut attaquer ces deux problèmes de front.

Oui, les 18-24 ans vont beaucoup sur les réseaux sociaux, mais ce ne sont pas eux qui votent (l'un n'étant pas forcément sans rapport avec l'autre) – et on peut s'en lamenter. Mais la population qui vote encore massivement actuellement, c'est celle qui consomme de l'audiovisuel sur sa télévision, en zappant d'une chaîne à l'autre. On ne peut pas faire fi de trente ans de vie démocratique en régulant directement une consommation audiovisuelle entièrement délinéarisée et numérique.

Mme Nathalie Sonnac. – Il n'est pas possible d'effacer la question du support immédiatement.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie de votre participation.

La réunion est close à 16 h 45.

Jeudi 2 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Audition de M. Pierre Louette, président de l'Alliance de la presse
d'information politique et générale et président-directeur général du groupe
Les Échos-Le Parisien**

M. Laurent Lafon, président. – Nous commençons nos travaux de ce jour avec l'audition de M. Pierre Louette, qui sera suivie à 15 h 30 par celle de M. Jean-Baptiste Gourdin, directeur général de la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture, et de M. Ludovic Berthelot, chef du service des médias.

Monsieur Pierre Louette, la commission a souhaité vous entendre à plusieurs titres : d'abord au titre de vos fonctions antérieures de président de l'Agence France-Presse (AFP), que vous avez dirigée de 2005 à 2010 ; ensuite au titre de votre double casquette de président de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG) depuis 2020, et de président-directeur général du groupe Les Échos-Le Parisien depuis 2018. Par ailleurs, vous avez récemment publié un ouvrage intitulé *Des Géants et des hommes*, consacré à l'emprise des GAFA – Google, Apple, Facebook et Amazon – sur l'information, contre laquelle vous

menez un combat que vous partagez avec nous tous, et en particulier avec M. le rapporteur David Assouline, auteur de la proposition de loi sur les droits voisins.

Cette audition sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête. Je vous invite, monsieur Louette, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pierre Louette prête serment.

M. Pierre Louette, président de l'Alliance de la presse d'information politique et générale et président-directeur général du groupe Les Échos-Le Parisien. –

Je vous remercie de votre invitation à contribuer aux travaux que vous menez sur ce sujet important, qui doit être placé dans une perspective à la fois historique et internationale.

Effectivement, j'ai été PDG de l'AFP pendant cinq ans, après en avoir été directeur général. Je suis rentré en 2003 dans le monde des médias. Dès 2006, j'ai commencé à batailler contre Google, pour faire rémunérer les contenus de l'AFP. Après une quinzaine d'années de combats de toutes sortes, j'ai écrit le livre dont vous avez fait mention.

S'il existe un sens à tout cela, c'est que la presse française opère dans un contexte de « plateformes » des économies. Aujourd'hui, Google, c'est la recherche du monde – 93 % des Français passent par Google pour accéder à une information – et Facebook, c'est l'agora du monde, avec 3 milliards d'utilisateurs.

Les comportements, les modes d'accès à l'information et une partie des modes de rémunération de la presse ont changé profondément depuis dix ou quinze ans. Ils continueront à changer dans les années qui viennent. Je ne sais même pas si nous sommes au milieu du gué de la transformation digitale, laquelle, dans le domaine de la presse, possède un impact extrêmement puissant.

En effet, la place du papier ne cesse de décliner pour accéder à l'information. Certes, il existe certaines exceptions, certaines niches. Toutefois, la possibilité d'accéder au journal papier se réduit de plus en plus. Voilà trois ans, la France comptait 23 000 kiosques, contre 20 000 aujourd'hui.

Si l'on achète moins dans un kiosque, c'est que l'on achète de plus en plus en ligne. Je représente ici le groupe Les Échos-le Parisien et l'APIG, qui est une alliance de la presse d'information générale regroupant 300 titres relevant de la presse quotidienne nationale (PQN), de la presse quotidienne régionale (PQR) et de la presse hebdomadaire régionale.

Dans ce contexte, les modèles d'affaires ont été profondément modifiés. Les revenus liés au papier sont moindres, et la publicité a été divisée par deux en dix ans. Au cours de la même période, la publicité télé n'a pas énormément évolué en France, tandis que celle de la radio a légèrement baissé. Parallèlement, de nouveaux acteurs sont apparus,

Google et Facebook, qui captent 60 % à 70 % du total des revenus de la publicité numérique et 82 % de l'incrément de ces investissements.

En 2021, Google et Facebook représentent 35 % du total de la publicité mondiale, soit 225 milliards d'euros, 34 % du marché français et 52 % de la publicité internet dans le monde. En deux ans, la part de marché de Google, Facebook et Amazon a encore crû de 4 points en France. La presse papier représente en 2021 moins de 20 % du total mondial des dépenses publicitaires.

Dans l'industrie de la presse, pour laquelle les charges étaient très lourdes, il y a eu une attrition de l'une des principales sources de revenus, à savoir la publicité.

Aujourd'hui, le groupe Les Échos-Le Parisien regroupe une vingtaine de titres divers. Les plus connus sont bien évidemment Les Échos, Le Parisien et Radio Classique. Il possède également 50 % de la chaîne Mezzo et 50 % de Medici.tv, avec Pâris Mouratoglou, qui est un spécialiste des énergies alternatives et un passionné de musique classique. Le groupe a également des participations dans différentes autres antennes. Le total de revenus se situe un peu en dessous de 400 millions d'euros, 50 % provenant de la diffusion, qu'il s'agisse de la vente en kiosque ou des abonnements, 25 %, de la publicité et 25 %, des diversifications. Ainsi, on retrouve ce groupe, comme beaucoup d'autres groupes de presse, dans des salons et des événements. VivaTech est détenu pour moitié par mon groupe et pour l'autre moitié par Publicis. On fait 80 à 90 événements par an ; on fait de la formation ; d'autres activités qui ne sont pas tout à fait en lien avec la presse, afin de trouver d'autres revenus.

Je reviendrai inlassablement sur ce point, le modèle d'affaires de notre métier premier n'est pas, aujourd'hui, totalement exempt de menaces.

Mon groupe s'efforce de « s'alléger » pour ce qui concerne la chaîne de valeur du papier : nous n'avons plus d'imprimerie et nous sommes en train de sortir de la distribution et du portage, activités largement confiées au groupe Riccobono.

Toutefois, plus de 80 % des revenus du Parisien sont liés au papier. D'un côté, nous nous allégeons ; de l'autre, nous continuons d'investir dans les rédactions. J'ai recruté des journalistes, parfois spécialisés dans de nouveaux domaines, et des personnes qui soutiennent le travail des journalistes ; je pense notamment à l'analyse de données.

Les groupes de presse et les groupes de médias en général ont surtout en tête l'intérêt du consommateur. Il faut en effet capter son intérêt, car c'est de lui que dépendent non seulement les abonnements papier et digitaux, mais aussi la publicité, puisque les annonceurs regardent si vos médias attirent du public.

M. David Assouline, rapporteur. – Monsieur Louette, vous êtes ici à deux titres. Nous vous interrogerons d'abord en tant que président de l'APIG, qui réunit 300 publications, ensuite en tant que président-directeur général du groupe Les Échos-Le Parisien.

Concernant ces 300 titres, connaissez-vous le nombre de propriétaires ?

M. Pierre Louette. – Il doit y avoir une quarantaine de propriétaires.

M. David Assouline, rapporteur. – Certains commentateurs justifient les opérations de concentration dans la presse écrite par la fragilité de son modèle économique, ce qui l'obligerait à constituer de grands pôles intégrés.

Les vrais concurrents, ceux qui assèchent le modèle économique français, sont-ils les Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft – ? Nous partageons en partie une telle analyse, si bien que tout le monde, en France, devrait être uni.

Pensez-vous que la réponse à l'hégémonie des plateformes soit dans une plus grande concentration de la presse en France ?

M. Pierre Louette. – Cela fait trois ans que je fais vraiment partie du monde de la presse. En effet, l'AFP est largement soutenue par l'État, qui en assure 40 % des revenus. Le statut de l'AFP, qui remonte à 1957, reflète la volonté de la puissance publique d'apporter un soutien à une œuvre qui ne pourrait s'autofinancer complètement sur le marché. C'est la grandeur de notre pays d'avoir toujours soutenu une agence faisant valoir le point de vue français sur l'état du monde. L'État a reconnu qu'il y avait un intérêt quasi régalién ou national à le faire.

Dans le domaine de la presse, on constate que, depuis très longtemps, les investisseurs sont de grands groupes industriels. Ce n'est ni un phénomène récent ni un phénomène français. À cet égard, je pense à l'ancien propriétaire d'Amazon, qui a acheté le Washington Post.

M. David Assouline, rapporteur. – Pourquoi, selon vous ?

M. Pierre Louette. – Depuis longtemps, les journaux cherchent des actionnaires solides et capables de financer des investissements longs et lourds conduisant à la construction de cathédrales industrielles. Ainsi, une imprimerie coûte entre 50 millions et 60 millions d'euros.

M. David Assouline, rapporteur. – Je comprends pourquoi la presse cherche des investisseurs. Quel est, à votre avis, l'intérêt des investisseurs ?

M. Pierre Louette. – Il y a une sorte de devoir citoyen de la part de nombreux investisseurs.

À l'APIG, on trouve un ensemble d'investisseurs. Dans la presse quotidienne régionale, il s'agit souvent de familles. Je pense notamment aux familles Baylet et Hutin. Cette presse est née dans l'immédiat après-guerre. Elle a connu de bonnes années, avec des chiffres de vente très importants et, aussi, des activités annexes.

Par ailleurs, nombre d'investisseurs ont le sentiment que, s'ils n'interviennent pas, c'est la catastrophe. En effet, face à des investissements lourds, il faut avoir envie d'intervenir.

Permettez-moi d'avancer un raisonnement contre-factuel, comme on dit en droit de la concurrence. Que se serait-il passé depuis dix ou quinze ans si tous ceux qui ont accepté de financer ces entreprises dans la durée ne l'avaient pas fait ? Nous serions probablement confrontés à une sorte de grand désert en matière de presse écrite.

Ces investisseurs, dont l'activité principale n'est pas la presse, ont le sens de l'intérêt général, au service de la formation de l'opinion.

Je tiens à votre disposition une étude de 2019 analysant le rapport entre la disparition de journaux locaux aux États-Unis et la diminution du consentement à voter. Les

gens, lisant moins les journaux, se sentent moins investis dans la formation d'une opinion démocratique. Nous ne souhaitons pas cela pour notre pays ! Nous avons la chance d'avoir un ensemble d'actionnaires, finalement assez diversifié, ayant envie d'être actionnaires.

M. David Assouline, rapporteur. – D'après vos analyses, les Gafam captent l'essentiel de la publicité, et le modèle économique des journaux en souffre. Pensez-vous que la réponse à apporter soit dans la reconquête d'un marché publicitaire ou bien dans l'invention d'un modèle reposant moins sur la publicité ?

M. Pierre Louette. – Tous les moyens doivent être mobilisés.

Durant l'année 2021, qui a été une année de rattrapage, les recettes publicitaires n'ont pas manqué. Je le rappelle, il existe une épargne de 167 milliards d'euros en quête d'investissements à réaliser. Certes, il convient de reconquérir la publicité. Peut-être pourrait-on imaginer de limiter la part du budget publicitaire qu'un même investisseur peut consacrer à un seul support, en lui interdisant, par exemple, d'investir plus de 25 % dans un même média.

Comme on parle beaucoup d'écosystèmes et de risques pour la diversité, la réponse, parfaitement économique, pourrait être la suivante : ne mettez pas tous vos œufs dans le même panier ! En effet, par facilité, tel ou tel annonceur peut être amené à mettre beaucoup d'argent dans Facebook, en imaginant qu'il touchera ainsi 80 % des Français quatre fois par semaine.

Cette piste, qui me semble une bonne piste, obligerait à diversifier son investissement. Certains annonceurs le font déjà spontanément dans le cadre de plans média.

M. David Assouline, rapporteur. – La loi permet d'avoir un dispositif anti-concentration d'un média radio, télé et presse. Toutefois, on observe actuellement un contournement de ce dispositif. Il est en effet possible de cumuler des médias radio et télé avec la presse, si celle-ci n'est pas quotidienne. Je pense notamment à Paris Match et au JDD, qui sont des vecteurs d'influence très forts. Certaines opérations commencent à révéler ce problème. Selon vous, convient-il de libéraliser, en supprimant le bordage sur le nombre de secteurs dans lesquels on détient des médias ? Ou bien pensez-vous, au contraire, que, pour éviter les contournements et les opérations entraînant une modification de l'équilibre de la liberté d'expression, il faille encadrer strictement, en prévoyant une présence seulement sur deux des trois supports ?

M. Pierre Louette. – Nous sommes au cœur des enjeux qui se posent au législateur.

La loi de 1986 portant réforme du régime juridique de la presse a été modifiée quatre-vingt-douze fois pour adapter la loi aux contours de la réalité. Il y eut également une loi en 1984, modifiée en 1986, résultant de la volonté de limiter l'emprise du « papivore » Robert Hersant. Tout cela a-t-il empêché la formation de deux groupes internationaux ? Un petit peu quand même !

On ne peut pas avoir de telles règles, qui n'existent pas dans d'autres pays – je pense aux États-Unis –, et imaginer que puissent naître dans notre pays des groupes médias susceptibles d'aller conquérir des parts de marché dans d'autres pays.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous dites qu'on peut détenir plusieurs supports aux États-Unis ?

M. Pierre Louette. – On peut l’être et conquérir 50 % de l’audience sans aucun problème. Il suffit de penser à Facebook.

M. David Assouline, rapporteur. – Je parlais de la presse.

M. Pierre Louette. – Pour la presse, non.

M. David Assouline, rapporteur. – À ma connaissance, il existe une loi sur les médias. En termes capitalistiques, c’est du sans limites, mais on ne peut pas posséder télévision et presse écrite.

M. Pierre Louette. – Le *New York Times* fait 50 % de son audience hors des États-Unis. C’est une réalité qui s’impose à nous. Non seulement certaines sociétés américaines disposent d’un marché intérieur très important, mais elles ont aussi tout le marché de langue anglaise. Notre territoire de jeu est plus restreint, sans mentionner les règles anti-concentration.

Je le dis très simplement, je n’ai pas d’opinion tranchée sur ce point. Ces règles n’ont pas empêché les groupes de se développer.

M. Michel Laugier. – À vos yeux, la concentration des médias, en particulier de la presse est-elle inéluctable ? Quels sont les avantages et les inconvénients de faire partie d’un grand groupe ? Un groupe d’une certaine importance peut-il garantir l’indépendance des journalistes ou bien la pression de l’actionnaire principal se fait-elle sentir ?

Avec la baisse des recettes publicitaires et des ventes, peut-on encore créer aujourd’hui un journal ou un magazine complètement autonome ? Quand on appartient à un grand groupe peut-on toujours prétendre aux aides de l’État ?

M. Pierre Louette. – La concentration n’est pas inéluctable. En France, dans les territoires, des sous-ensembles se sont constitués, qui ne débordent pas de leur champ géographique. Certes, *Ouest-France* est en concurrence avec *Le Télégramme*, mais c’est une exception. Les groupes régionaux doivent affronter de nombreux autres émetteurs. Ainsi, un Toulousain ne lit pas uniquement La Dépêche. Il va sur Facebook et Google et regarde France 3. Il s’agit d’un marché global, de nombreuses sources formant les opinions. La situation est totalement différente de ce qui se passait voilà quarante ou cinquante ans ! L’efflorescence incroyable du monde des médias et la profusion des sources créent une capacité à s’orienter et à diversifier l’information.

Quel est l’avantage à faire partie d’un grand groupe ? Il y a un très grand avantage à faire partie d’un groupe comme LVMH, qui paie plus d’un milliard d’impôts en France. Il a créé plus de 20 000 emplois cette année et a investi de tous les côtés. Pour autant, la France ne représente que 8 % du total de sa superficie. Ce groupe d’origine française fait son devoir de façon exemplaire en France, mais possède le monde comme terrain de jeu. Dans la mesure où son influence est mondiale, je ne vois pas très bien en quoi il aurait besoin d’avoir une influence spécifiquement française.

Pour quelqu’un qui, comme moi, pilote la petite branche média d’un grand groupe qui fait tout à fait autre chose, je dispose d’un financement assuré, d’un challenge permanent sur la qualité du produit et les plans stratégiques. Par exemple, pour ce qui concerne *Le Parisien*, qui doit accentuer sa transformation digitale, nous avons la capacité d’investir et

de transformer. Nous sommes passés en trois ans de 6 000 abonnés à bientôt 50 000 abonnés : nous sommes en train de décoller !

Il n'y a aucune pression de l'actionnaire, si ce n'est un légitime intérêt pour les produits. Le pire serait qu'il se désintéresse de ce que nous faisons.

On peut encore créer un magazine aujourd'hui. Le groupe So Press témoigne, depuis quelques années, d'une voix singulière.

M. Michel Laugier. – C'est un groupe !

M. Pierre Louette. – C'est un groupe créé par un individu.

M. Michel Laugier. – Aujourd'hui, un indépendant peut-il créer quelque chose ?

M. Pierre Louette. – Même les géants ont commencé petit ! Quand Franck Annese a créé sa société, voilà quinze ans, il était tout seul. Aujourd'hui, la création en ligne, d'une grande diversité, est vivace et passionnante.

Il faut aussi savoir remercier l'État de ce qu'il fait. Dans ce pays, on peut encore créer un magazine et être certain qu'il sera distribué, par le biais de l'une des coopératives de presse.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – J'aurai deux questions.

Première question, vous défendez avec acharnement une plus grande régulation des GAFAs, qui jouent un rôle très important dans l'information et dans la construction des opinions, dans un milieu largement numérisé. Quelles sont vos propositions en la matière ? Celles-ci fonctionnent-elles avec les médias traditionnels ? Sur quels points notre commission d'enquête devrait-elle être particulièrement vigilante ? Je pense notamment à la plateforme Facebook News, qui va voir le jour. Si nous nous intéressons uniquement à la régulation des médias traditionnels, ne passons-nous pas à côté de la véritable concentration ?

Ma seconde question porte sur la publicité, grand enjeu de la presse, puisqu'il s'agit de la principale source de revenus des médias. Comment interagissent la concentration des médias et la publicité ?

Par ailleurs, j'ai personnellement participé à la création d'un journal sportif destiné à être un concurrent de *L'Équipe*. Le journal a bien marché, mais, au bout de quelque temps, nous avons eu besoin de capitaux supplémentaires et nous n'avons pas pu trouver des investisseurs. Ainsi, en presse écrite, si l'on ne peut pas partir d'un groupe, je ne vois pas comment on peut lancer un journal.

M. Pierre Louette. – De la part des GAFAs, il n'y a pas de consentement immédiat à un dispositif législatif national français. Ils se comportent comme des acteurs supranationaux et non simplement multinationaux. Vous vous en souvenez, la France a transposé rapidement la directive sur les droits voisins, presque tout de suite – la moitié des pays européens ne l'ont pas encore fait –, mais, face à nous, il y a des acteurs qui ne souhaitent pas appliquer cette réglementation. Voilà le genre de comportements qu'ont ces acteurs. Néanmoins, je pense que l'on va y arriver, peu à peu.

Quelles propositions peut-on faire en la matière ? Tout ce qui peut contribuer à localiser mieux ces acteurs dans des réalités nationales est à favoriser. Ils commencent à payer plus d'impôts, car de grands progrès ont été accomplis du point de vue de l'assiette fiscale. Il faut également accroître les règles de transparence applicables. Google a été condamné à plusieurs reprises par l'Autorité de la concurrence, non seulement en lien avec les droits voisins, mais également en raison d'un système d'autopréconisation publicitaire. En effet, les clients leur confient de gros budgets, mais ils ne savent pas exactement comment tout est mouliné et il en reste une bonne partie chez eux. Du côté d'Apple, on a réussi à faire baisser la commission que cette entreprise prélevait à chaque passage d'un abonné ; pour fournir un abonné, cette commission passera de 30 % à 20 %. Il y a aussi la question de la récupération des données des abonnés.

On en revient à l'objet des projets de réglementation européenne *Digital Services Act* (DSA) et *Digital Markets Act* (DMA), à savoir donner un statut particulier à ces plateformes, qui sont des intermédiaires quasi incontournables dans l'économie des réseaux. Il faut donc aller dans le sens des DSA et DMA.

D'autres propositions sont en cours. Aux États-Unis, il est question de faire sauter le système de la « Section 230 », qui exonère ces acteurs de toute responsabilité d'éditeur, afin de renforcer leur responsabilité. C'est important, car ils ne veulent assumer aucune responsabilité.

Enfin, il y a d'autres évolutions en matière de droit de la concurrence, notamment dans l'analyse des opérations d'acquisition, afin d'empêcher la constitution de glacis, au travers desquels on achète le concurrent de demain pour empêcher son émergence.

Mme Sylvie Robert. – Je veux revenir sur l'indépendance des journalistes. Ce modèle de concentration et ses impacts économiques ont-ils modifié la fabrication de l'information ? Nous avons eu un débat sur les sondages. Le titre *Ouest-France* a décidé de ne plus en publier, pour privilégier le reportage. Pensez-vous que ce modèle a ou peut avoir un impact sur la fabrication de l'information ?

M. Pierre Louette. – Je ne le crois pas.

Quant aux sondages, le journal *Le Parisien* a décidé, il y a quelques années, de ne pas en publier ; cette année, nous allons en faire avec des enquêtes ; il me semble opportun de faire les deux, du quantitatif et du qualitatif. Si l'on ne faisait que du qualitatif, on nous dirait de faire un peu de quantitatif. En outre, tout citoyen connaît maintenant le fonctionnement des sondages et les marges d'erreur.

Il me semble par ailleurs crucial de développer l'éducation aux médias. Je milite pour cela au sein de l'Alliance. Il faut apprendre ce qu'est un algorithme, il ne s'agit pas d'une « bête » autonome, c'est un outil programmé, donc on doit apprendre que, plus on regarde un contenu, plus on aura de ce contenu. C'est une éducation importante, il est temps de la développer, quand les Français passent six à dix heures exposés aux médias chaque jour. Ce serait une œuvre d'utilité publique.

En ce qui concerne les rédactions, je ne crois pas du tout que ces évolutions, qui ne sont d'ailleurs plus si importantes depuis quelques années – les choses sont relativement stabilisées –, soient de nature à nuire. Au sein du groupe *Le Monde*, il y a eu beaucoup de recrutements de journalistes, qui bénéficient, semble-t-il, d'une liberté totale, et c'est tant

mieux. Il en va de même au journal *Les Échos*. Je n'ai pas entendu dire, depuis 2008, que ce journal de 112 ans n'était plus ce qu'il était avant cette date. Il se porte bien et la rédaction est vibrante et très autonome. Il n'y a pas vraiment d'intervention.

En outre, dans la plupart des cas, ceux qui financent ces activités sont extrêmement soucieux – pardon d'employer ce mot, qui ne plaît pas toujours aux journalistes – de la qualité du produit. Si ce produit est dégradé ou s'il perd de sa crédibilité, ce n'est pas bon. Là où la vertu rejoint l'intérêt financier, c'est que vendre un produit de plus en plus mauvais et perturbé par des interventions ne fonctionne pas. C'est donc, au fond, l'une des meilleures protections que l'on peut présenter à ceux qui s'inquiètent d'interventions dans les journaux.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous avez indiqué que, en ce qui concernait votre groupe, il n'y avait jamais eu d'interventions de l'actionnaire quant à des contenus éditoriaux. Vous dites qu'il est normal que ce dernier ait un point de vue sur la beauté du produit et sur sa fiabilité. Mais ce qui a parfois transparu dans la presse ou ailleurs, sans parler spécifiquement de votre groupe, est une influence plus indirecte. N'avez-vous aucun souvenir d'un reportage pouvant concerner les activités du groupe propriétaire et qui n'ait pas été diffusé pour ne pas gêner l'actionnaire ?

M. Pierre Louette. – La matière est trop grave et le serment trop sérieux pour que je vous réponde de manière affirmative. Je ne sais pas. Le patron d'un groupe qui a autant d'antennes – radios et journaux – et qui publie des centaines d'articles par jour ne peut pas savoir tout ce qu'il se passe.

M. David Assouline, rapporteur. – Cela vous semble impensable ?

M. Pierre Louette. – Cela me semble surtout contredit dans les faits par la prudence et même par la règle selon laquelle, dans les journaux dont je m'occupe, chaque fois qu'il est mentionné une activité concernant l'actionnaire de l'organe, il est indiqué « propriétaire du groupe *Les Échos* » ou « du journal *Le Parisien* ». Au cas où un lecteur l'ignorerait, cela lui est rappelé chaque fois. C'est une prophylaxie, une discipline de la rédaction et cela fait partie de notre charte. Cela rejoint la question de jadis « d'où parlez-vous ? » C'est une excellente règle. C'est aussi le cas au journal *Le Monde*. Cela me semble être une bonne façon d'informer le lecteur de ce lien capitalistique.

En second lieu, je ne crois pas du tout à l'existence de journaux n'étant détenus par personne. J'entends des théoriciens, souvent éloignés du fonctionnement économique d'un journal, affirmer qu'il serait bien que les journaux n'appartiennent à personne, un peu comme l'AFP. Tout le monde connaît la loi de 1957, qui en faisait un ornithorynque juridique – l'AFP ne peut appartenir à personne –, mais le financement a par conséquent été largement assuré par la puissance publique pendant des années, au-delà des abonnements et du financement des GAFAs. À un moment, il faut bien que quelqu'un finance le *show*, il y a toujours un financement.

On évoque ainsi l'idée de fondations se substituant à tous les propriétaires, mais il faut avoir en tête certaines choses. J'ai été un acteur du financement participatif – j'ai été actionnaire, lorsque j'étais chez Orange, de KissKissBankBank – et le financement participatif n'a jamais levé des dizaines de millions d'euros. Or, pour exister, un journal a besoin de 50 millions ou 60 millions d'euros pour une imprimerie, voire 130 millions d'euros pour une grande imprimerie, et des coûts de rédaction représentant des dizaines de millions

d'euros par an. Bref, il faut de l'argent, cette activité mobilise des capitaux importants. L'actionnariat éclaté ou la non-détention ne me paraissent donc pas pouvoir fonctionner.

En outre, il existe déjà, et heureusement, bien des protections pour garantir l'indépendance des journalistes. Notre pays peut s'enorgueillir d'avoir institué la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, dont on vient de célébrer les 140 ans ; il existe les clauses de cession ou de conscience. Bref, il y a mille façons, pour quelqu'un qui ne serait pas en accord avec la ligne de son journal, de le quitter.

Car les journaux ont une ligne ; le journal *Les Échos* a une charte éthique précisant qu'il s'agit d'un organe de « tradition libérale ». Si l'on n'a pas cette sensibilité, il vaut peut-être mieux, en effet, ne pas y travailler... Du reste, ceux qui y travaillent savent, je pense, que l'entreprise est un lieu de création de richesse et que le libéralisme a tout son sens.

M. David Assouline, rapporteur. – Comment le groupe agit-il pour rendre le plus clair possible le fonctionnement de sa régie publicitaire, notamment à l'égard des marques du groupe LVMH ? Y a-t-il des tarifs aménagés pour les clients du pôle partenaire, en particulier ceux de la branche *Publishing*, parmi lesquelles se trouvent Air France, Orange, Lafarge ou BNPParibas ?

M. Pierre Louette. – C'est clair. D'une part, il y a la publicité qui s'insère dans le journal, sous la forme d'une page ou d'une demi-page, à côté du rédactionnel. D'autre part, il y a l'activité de *publishing*, qui a été inventée par le *Guardian*, journal anglais de tradition travailliste, et le *New York Times*, de tradition démocrate et « *liberal* ». Nous l'avons reproduit non avec des marques du groupe, mais avec des marques externes, comme Rolex, qui souhaitent s'associer à un contenu dont nous sommes entièrement responsables ; la rédaction y veille d'ailleurs scrupuleusement et elle a raison. Ainsi, la marque Rolex souhaite apparaître à côté de contenus relatifs à la planète. Le contenu nous appartient et la contextualisation appartient à ces marques.

Quant à la publicité pour les marques du groupe, je souhaiterais qu'elles soient plus volumineuses et plus importantes dans mes journaux ! Il en va toujours trop, à mon goût, chez mes concurrents. Le groupe LVMH repose sur le principe de l'autonomie des maisons, il n'existe pas de directeur groupe du marketing. Chaque marque décide de son plan Médias et, si elle souhaite injecter de l'argent dans *Le Parisien* ou *Les Échos*, elle le fait, mais si elle ne le souhaite pas, elle ne le fait pas. Je vois souvent tel ou tel annonceur chez un concurrent comme *Le Figaro*, par exemple, mais je ne peux pas le demander pour mon journal...

M. David Assouline, rapporteur. – Je disais que, aux États-Unis, on ne peut pas détenir une chaîne de télévision et un organe de presse écrite. La Cour Suprême, sous l'impulsion de juges nommés par Donald Trump, a très récemment remis en cause cette réglementation. La décision a été rendue et elle autorise une telle intégration. La tradition démocratique américaine consistait à empêcher la détention des médias dans deux types de support, mais, depuis Trump, on s'oriente vers un autre modèle. Ce n'est pas anodin.

M. Michel Laugier. – Monsieur le président du groupe Les Échos-Le Parisien, vous avez parlé des avantages qu'il y a à appartenir à un groupe comme LVMH. Quels en sont les inconvénients ?

Seconde question, quand on fait partie d'un grand groupe, doit-on toujours pouvoir bénéficier des aides de l'État ?

M. Pierre Louette. – Je ne vois que des avantages. Le seul petit inconvénient, s'il devait y en avoir un, serait d'être souvent interrogé sur l'appartenance à un grand groupe... Ce n'est, selon moi, ni un mal ni une tache originelle. Je trouve que l'on a bien de la chance d'avoir de très grands groupes, qui créent de la richesse partout, notamment dans notre pays, et qui paient plus de un milliard d'euros d'impôts par an, pour financer nombre d'activités importantes pour notre pays. Tous ceux qui sont recrutés dans les territoires un peu partout sont très contents d'avoir un *job*. Heureusement qu'il y a des gens qui créent de la richesse, car c'est l'unité centrale de création de richesse dans le pays. Il y a bien des façons de la dépenser ensuite, mais encore faut-il l'avoir créée.

Sur le second point, je comprends votre question. Il ne faut pas en abuser, mais cela pose un autre problème : empêcher un tel groupe de toucher ces aides entraînerait une véritable discrimination. En outre, il faudrait établir des seuils. On est dans l'économie de la presse ; même si j'ai un actionnaire puissant, je compte chaque euro, pour gérer au mieux les affaires et certaines méritent d'être redressées financièrement. Donc, si l'on peut bénéficier de dispositifs ouverts à tous, je ne vois pas pourquoi on ne le ferait pas.

M. Laurent Lafon, président. – Vous avez indiqué que, dans votre chiffre d'affaires de 400 millions d'euros, les trois quarts provenaient de l'activité de médias et un quart était lié à de la diversification, dont de la formation. Comment ce modèle a-t-il été défini ? A-t-il été imposé par l'actionnaire pour augmenter la rentabilité de cette activité ou cette réflexion procède-t-elle du groupe ?

M. Pierre Louette. – Cela est issu d'une longue tradition du journal *Les Échos*. Quand on a célébré les 110 ans du journal, il y a deux ans, je me suis penché sur l'histoire de la famille fondatrice et j'ai appris que, dès la création, cette famille a ouvert un hôtel destiné à accueillir les voyageurs de commerce venant déposer des annonces ou investir dans le quartier d'affaires. Ainsi, dès le départ, il y avait l'idée d'avoir un autre *business* à côté, pour contribuer au financement, parce que ce n'était pas autosuffisant.

Depuis lors, cela s'est beaucoup développé. Quand le groupe LVMH a racheté le journal, il y avait déjà Les Échos Formation, Les Échos Salons, Les Échos Évènements, tout un ensemble d'activités diversifiées, créées à la fondation ou avec le groupe Pearson. J'ai accentué cette diversification, en investissant dans nos points forts : l'économie, la finance, la musique classique et les arts, avec *Connaissance des arts* et des salons artistiques, et nous avons investi dans d'autres domaines, des « moteurs auxiliaires », qui n'ont pas le même cycle que la publicité, par exemple, donc qui peuvent compléter nos revenus au moment où l'on en manquerait. C'est une stratégie de diversification visant à équilibrer et à financer nos activités.

Il y a même des groupes de presse qui quittent la presse. Ainsi, le groupe norvégien Schibsted a complètement quitté le secteur. Il a investi dans les petites annonces, qui sont devenues tellement importantes pour lui qu'il a vendu son activité de presse.

Il n'en est pas question pour nous, je vous rassure, mais cette stratégie de diversification permet d'apporter des revenus complémentaires et de se diversifier pour, *in fine*, équilibrer ses risques.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous avez indiqué que les raisons d'un investissement important par un industriel ou un financier dans la presse tiennent, quand cette activité n'a pas de lien avec son activité principale, à un devoir citoyen. Vous ne voyez jamais

de stratégie d'influence politique ou une volonté d'influencer dans le domaine de l'information économique ?

M. Pierre Louette. – LVMH n'a aucun contrat avec la puissance publique, à l'exception, peut-être, de vente de quelques bouteilles de champagne à telle ou telle administration. Il n'y a donc aucune espèce de rapport contractuel. Le marché français représente 8 % des ventes du groupe et l'influence d'un groupe comme LVMH est d'ampleur mondiale et son PDG est reçu par les plus grands chefs d'État, parce que ce groupe jouit d'un prestige incroyable à travers le monde. Il n'y a donc nul besoin d'exercer une influence supplémentaire *via* la détention de *Connaissance des arts* ou d'un autre titre. C'est hors de propos.

C'est donc effectivement de l'ordre de l'engagement citoyen. Quand on organise une exposition à la Fondation et que des centaines de milliers de gens voient les plus belles collections du monde, je ne vois pas ce que c'est d'autre que le partage des richesses du monde, puisque l'on en a les moyens.

Je m'en tiendrai à ce que je connais, la stratégie de mon groupe. Je ne connais pas celles des autres sociétés du groupe.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous voyez bien la différence entre le financement d'une exposition artistique et le financement des outils d'information, qui permettent au débat public et à la formation de l'opinion.

M. Pierre Louette. – Je perçois la différence, mais nous formons le regard et le sens de la beauté, d'un côté, et l'opinion de l'autre. Ce sont donc des opinions, esthétiques ou démocratiques.

M. Laurent Lafon, président. – Nous vous remercions de votre participation.

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

Audition de MM. Jean-Baptiste Gourdin, directeur général des médias et des industries culturelles, et Ludovic Berthelot, chef du service des médias, de la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons les travaux de notre commission avec l'audition de M. Jean-Baptiste Gourdin, directeur général des médias et des industries culturelles au ministère de la culture, et M. Ludovic Berthelot, chef du service des médias.

Monsieur Gourdin, au titre de vos fonctions, vous vous trouvez en première ligne pour mettre en œuvre les orientations du Gouvernement dans le domaine des médias. À ce titre, un questionnaire écrit vous a été adressé, mais nous avons jugé utile de vous entendre également pour vous permettre de préciser les orientations sur lesquelles vous travaillez.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient d'indiquer, le cas échéant, vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, messieurs, à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Baptiste Gourdin et M. Ludovic Berthelot prêtent serment.

M. Jean-Baptiste Gourdin, directeur général de la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture. – Mon propos introductif sera assez général ; les questions permettront ensuite de rentrer dans le détail, notamment de la réglementation applicable à la concentration. Je me concentrerai donc sur ce sujet général et sur le rôle du ministère de la culture, notamment de ma direction.

Je ne vous l'apprends pas, ce sujet recouvre des réalités très diverses, qu'il faut bien distinguer. On connaît la distinction classique entre, d'une part, la concentration horizontale, mono- ou pluri-médias, d'autre part, la concentration verticale, entre les segments de la production et de l'édition ou entre l'édition et la distribution, et, de troisième part, la concentration diagonale, qui mêle ces deux types de concentration.

Il s'agit naturellement d'un sujet de préoccupation récurrente pour le législateur et pour les pouvoirs publics, depuis au moins quarante ans, c'est-à-dire depuis la fin du monopole étatique de la diffusion audiovisuelle. Il me semble difficilement contestable que l'on vive aujourd'hui une période de recomposition du paysage médiatique, qui est marqué par un mouvement de concentration. Toutefois, il faut resituer ce mouvement conjoncturel dans le cadre de mouvements tectoniques de plus grande portée.

D'un point de vue statique, d'abord, le paysage médiatique français n'est pas aujourd'hui si concentré que cela, par rapport à d'autres secteurs économiques ou à d'autres pays comparables. Nous pourrions entrer dans les détails ultérieurement, parce que tout cela dépend des segments du paysage médiatique auxquels on s'intéresse et de la façon dont on mesure la concentration, c'est très compliqué. Cela dit, notre paysage médiatique n'est pas si concentré que cela, cela a été constaté par plusieurs rapports.

D'un point de vue dynamique, ensuite, on observe, sur le temps long, des mouvements de flux et de reflux, avec des alternances entre des phases de diversification et des phases de concentration du paysage. Je ne surprendrai personne en disant que l'on vit actuellement une phase de concentration. Ces mouvements sont au carrefour d'enjeux très variés, d'ailleurs bien résumés dans les propos introductifs que vous avez tenus à la constitution de cette commission d'enquête.

Schématiquement, on peut distinguer entre des enjeux économiques et industriels d'un côté et des enjeux politiques démocratiques et juridiques de l'autre.

Commençons par les enjeux économiques et industriels. Ces enjeux sont directement liés à la révolution numérique et à ses impacts sur les usages comme sur les modèles économiques des médias. Cela participe d'abord du passage d'un monde de la rareté à un monde de l'abondance et de la disparition, du moins en théorie, des barrières à l'entrée

liées au spectre hertzien ou à la distribution papier de la presse. Cela procède également de l'abolition des frontières territoriales, qui s'effacent progressivement, d'ailleurs plus vite dans le domaine de la création audiovisuelle et des sports que dans le domaine de l'information, qui reste largement structurée selon des logiques nationales. Il y a enfin une disparition progressive des frontières entre les différentes catégories de contenus, c'est la fameuse convergence des médias entre l'écrit, la vidéo et le son, qui convergent autour de la notion de média global.

Les conséquences de ces mouvements sont nombreuses. Il s'agit principalement de l'accroissement et de la diversification incontestable de l'offre, de l'accroissement corrélatif de la concurrence pour la captation des audiences et pour l'accès aux programmes, notamment les plus attractifs – séries audiovisuelles ou sport –, de la transformation des modèles économiques et de la remise en cause des deux piliers traditionnels des médias : la publicité et le modèle payant.

Sur longue période, si l'on met de côté l'impact conjoncturel de la crise sanitaire, le marché publicitaire est globalement en croissance, mais il se caractérise par un transfert de valeur des médias traditionnels, dont les recettes publicitaires stagnent, voire, pour la presse, reculent fortement, vers la publicité numérique, qui profite quasi exclusivement à une poignée d'acteurs, notamment au duopole Google et Facebook.

Second volet du modèle économique : le modèle payant sous toutes ses formes – abonnement, vente au numéro ou paiement à l'acte – est bouleversé par la révolution numérique. Dans la presse écrite, le consentement à payer pour l'information recule, sous l'effet de la profusion d'une information gratuite et de qualité inégale, disponible en ligne. Dans l'audiovisuel, c'est le contraire qui se produit, on observe plutôt une croissance des dépenses des ménages, mais qui s'oriente vers une offre de plus en plus fragmentée, centrée sur le cinéma, les séries ou le sport. Cela constitue un véritable bouleversement par rapport au paysage que l'on a connu, dans lequel on avait une offre audiovisuelle payante quasi monopolistique.

Troisième transformation majeure : la réintermédiation, propre à la révolution numérique, c'est-à-dire l'irruption dans la chaîne de valeur de tout un ensemble d'acteurs s'intercalant entre les médias, les éditeurs, et leur public : fournisseurs d'accès, magasins d'applications, moteurs de recherche, opérateurs ou encore systèmes d'exploitation des terminaux connectés. Tout se passe comme si la rareté qui disparaît au niveau de la production et de l'édition se déplaçait le long de la chaîne de valeur pour se concentrer en aval, sur la distribution, comme s'il apparaissait de nouveaux goulets d'étranglement, au niveau de l'accès au public. Cela renouvelle forcément la question de la concentration des médias.

Quatrième fait saillant, enfin : l'élargissement du terrain de jeu. Le marché des médias n'est plus un vase clos. C'est vrai dans le domaine de l'information, puisque les gens, en particulier les jeunes, s'informent désormais largement sur les réseaux sociaux, mais également en matière d'offre musicale, avec la concurrence entre les radios musicales et les plateformes de *streaming*, et l'on pourrait multiplier les exemples à l'infini.

Ainsi, dans ce contexte en profonde mutation, il n'est pas anormal que les acteurs s'interrogent sur leur stratégie et envisagent des regroupements à l'échelle nationale ou européenne, afin de mieux lutter contre les géants mondiaux, de développer des synergies,

d'amortir les risques et de se projeter à l'international. D'un point de vue économique, tout cela s'entend aisément.

J'en viens aux enjeux démocratiques et politiques. La concentration des médias soulève évidemment un certain nombre de questions. Certaines sont d'ordre général – je pense aux questions de concurrence sur le marché publicitaire, sur le marché de l'acquisition des programmes, sur le marché de la distribution, qui relèvent du droit commun de la concurrence – et certaines sont spécifiques au secteur des médias, liées à la nature particulière de cette activité et à son importance pour le débat démocratique. Ces questions relèvent de la régulation sectorielle.

Je vois deux séries de questions à cet égard et il me semble important de bien les distinguer, même si elles sont étroitement liées les unes aux autres.

Il y a d'abord la problématique du pluralisme. Cette notion est consacrée à l'échelon constitutionnel, au travers de l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation du caractère pluraliste « des courants d'expression socioculturelle » ou, dans une jurisprudence plus récente, « des courants de pensée et d'opinion » ; la nuance est subtile... Cet objectif découle d'un principe constitutionnel : le principe de libre communication des pensées et des opinions, inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Je ne me lancerai pas dans un exposé théorique sur le pluralisme, je n'en ai ni le temps ni la compétence, mais je veux souligner plusieurs choses.

D'abord, le pluralisme n'est pas réductible à la concurrence. Le pluralisme bénéficie au citoyen et il a pour objectifs l'effectivité de la liberté de communication et la qualité du débat démocratique, quand la concurrence bénéficie au consommateur et a pour objectif le bon fonctionnement des marchés qui structurent le paysage médiatique.

Ensuite, le pluralisme cible un aspect particulier de l'activité des médias : les courants de pensée et d'opinion et non l'ensemble de l'activité médiatique. *Grosso modo*, c'est l'information au sens très large qui est visée par la notion de pluralisme. C'est donc distinct de la diversité culturelle, par exemple.

Par ailleurs, le pluralisme s'entend à la fois comme un pluralisme externe et comme un pluralisme interne. Le pluralisme externe s'applique à l'ensemble des médias et le pluralisme interne – une règle propre à l'audiovisuel – est lié au caractère de média de masse de l'audiovisuel et, historiquement, à la rareté du spectre hertzien.

Enfin, le pluralisme constitue le fondement constitutionnel des règles qui encadrent la concentration, mais ces règles ne sont qu'un des outils visant à préserver le pluralisme. Il y en a bien d'autres et je veux en citer quelques-unes : les règles qui encadrent la délivrance et la modification des autorisations hertziennes, qui ont beaucoup occupé les assemblées parlementaires dans une période récente ou encore les règles relatives aux temps de parole et les aides à la presse, qui sont également un instrument de promotion du pluralisme ; on aura l'occasion d'y revenir.

De la question du pluralisme, il faut distinguer celle de l'indépendance des médias, qui lui est liée, mais qui ne lui est pas assimilable. Cette question entretient une relation plus indirecte avec celle de la concentration. En effet, la question de l'indépendance des médias se pose quel que soit le degré de concentration des marchés, mais, plus le marché,

le paysage, est concentré, plus la question de l'indépendance se pose avec acuité. Comme le pluralisme, l'indépendance est multifactorielle.

Elle peut s'entendre comme l'indépendance des médias, c'est-à-dire des éditeurs, ou comme l'indépendance des rédactions, des journalistes. Ce sont deux approches différentes.

Ensuite, se pose la question : indépendance par rapport à qui ou à quoi ? On pense évidemment aux actionnaires et à leurs intérêts économiques, en particulier lorsqu'ils ont une activité dans d'autres secteurs, mais cela renvoie également à l'indépendance par rapport aux intérêts immatériels, idéologiques des actionnaires. On pense encore à l'indépendance par rapport aux annonceurs, s'agissant des médias qui vivent de la publicité. Il s'agit aussi d'indépendance par rapport à l'État, j'aurais peut-être dû commencer par là, pour ce qui concerne l'audiovisuel public, mais aussi les autres médias, notamment ceux qui bénéficient de subventions. Enfin, dans une approche très large, on peut penser à l'indépendance par rapport à d'autres puissances économiques, en particulier aux géants du numérique, qui jouent un rôle de plus en plus important dans la diffusion de l'information, ce qui soulève les questions de la modération des contenus et de la rémunération des producteurs de contenus ; c'est le sujet des droits voisins.

M. David Assouline, rapporteur. – Le Gouvernement a institué une mission de réflexion sur la concentration des médias. Pouvez-vous nous résumer l'objectif de cette mission et son calendrier ? Si ses conclusions devaient être mises en œuvre, pensez-vous possible que cela se fasse avant le renouvellement des autorisations d'émettre de plusieurs chaînes en 2023 ?

Par ailleurs, on peut lire la lettre de mission de deux façons : s'agit-il de définir les moyens de limiter la concentration des médias ou, au contraire, d'assouplir la législation pour permettre une plus grande concentration dans ce secteur ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Un mot sur le statut de la mission : elle a été confiée par les ministres de la culture et de l'économie à deux inspections, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires culturelles. Quant à son objet, il est de faire un état des lieux sur la réalité des phénomènes de concentration et sur la pertinence ou l'inadéquation du cadre juridique sectoriel qui encadre ces concentrations. Le droit de la concurrence, lui, ne relève pas du champ de la mission, même s'il faudra bien sûr réfléchir à l'articulation entre les deux régulations.

Le point de départ de cette mission, c'est le constat, unanime et très documenté, de l'obsolescence du cadre actuel. En regard de ce consensus sur l'inadéquation du cadre, on trouve assez peu de propositions sur ce qu'il faudrait faire. La dernière grande réflexion sur le sujet remonte à la commission Lancelot, autrement dit à 2005.

M. David Assouline, rapporteur. – Réflexion très intéressante, au demeurant, confiée à Alain Lancelot par Jean-Pierre Raffarin...

M. Laurent Lafon, président. – Les questions posées étaient les mêmes qu'aujourd'hui !

M. Jean-Baptiste Gourdin. – La réalité à laquelle on applique cette réflexion a malgré tout beaucoup changé ; une mise à jour du diagnostic et des propositions est donc

nécessaire. Depuis 2005, le dispositif a beaucoup été retouché, mais sur un mode paramétrique : on a fait bouger les curseurs – ainsi, dernièrement, dans le cadre de la loi relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, avec l'actualisation des plafonds de concentration applicables à la radio et aux réseaux de chaînes de télévision locale.

Mais la grande réforme de remise à plat que l'Autorité de la concurrence ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ont appelée de leurs vœux n'a pas eu lieu. L'objet de cette mission est donc bien de mener une réflexion très large de remise à plat des règles. La commande, telle que je la comprends, n'est pas faite dans un sens ou dans un autre : il ne s'agit ni d'assouplir les règles pour permettre davantage de concentrations ni de les durcir pour les empêcher. La question est plutôt la suivante : puisque ces règles sont obsolètes, elles ne protègent pas efficacement le pluralisme, qui est un objectif de valeur constitutionnelle ; leur mise à jour peut conduire à considérer que certaines règles sont inutilement rigides...

M. David Assouline, rapporteur. – Un exemple ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Il ne m'appartient pas de préempter les conclusions de la mission. Néanmoins, la question peut se poser de savoir si les règles qui encadrent de façon assez stricte, sur le plan quantitatif, les autorisations hertziennes sont encore nécessaires. Dans un monde où les réseaux hertziens n'ont plus le monopole de la diffusion audiovisuelle, on peut légitimement s'interroger. À l'inverse, on peut se demander si l'on peut protéger le pluralisme en ignorant le monde « non hertzien ».

Je ne m'aventurerai pas à dire ce qu'il faudrait faire – tel est justement l'objet de cette mission. Sur certains aspects, des assouplissements peuvent être légitimes quand, sur d'autres, il faut plutôt renforcer les règles.

M. David Assouline, rapporteur. – Un exemple de renforcement possible ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Le rapport Lancelot avait mis sur la table la question d'un encadrement des concentrations fondé sur un critère d'audience ; ce serait un durcissement par rapport aux règles actuelles – encore une fois, je ne dis pas que c'est ce qu'il faudrait faire.

M. David Assouline, rapporteur. – On connaît le dispositif anti-concentration de 1986 et la règle des « deux sur trois », fondée sur une typologie des supports. Considérez-vous que cette règle doive aujourd'hui être précisée ? J'espère qu'il n'est pas prévu de la remettre en cause... Actuellement, elle est déjà contournée, dans son esprit, dans le cadre d'opérations en cours. La règle est la suivante : aucun opérateur ne peut posséder à la fois une chaîne de télévision, un média de presse écrite et une station de radio, mais au maximum deux des trois. Mais, aux termes de la loi de 1986, la « presse écrite », en l'espèce, c'était la presse quotidienne. Or, aujourd'hui, certains opérateurs sont présents sur les trois supports en contournant la presse quotidienne, dont l'influence n'est pas nécessairement supérieure à celle d'une certaine presse hebdomadaire du type *Paris Match* ou *Le Journal du dimanche*. Faut-il réfléchir à préciser les choses et à élargir la règle au-delà de la presse quotidienne d'opinion ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Loin de moi l'idée de me dérober à vos questions, mais si je savais ce qu'il faut faire, la mission d'experts qui a été installée n'aurait jamais vu le jour. Il ne m'appartient pas de préempter les conclusions de cette mission.

Je ne crois pas qu'on puisse parler de contournement de la règle.

M. David Assouline, rapporteur. – Contournement de l'esprit de la règle, pas de la règle elle-même !

M. Jean-Baptiste Gourdin. – On peut s'interroger sur la pertinence de la règle, mais la règle est explicite et très claire dans la loi. Nulle interprétation du régulateur ou du pouvoir réglementaire : c'est dans la loi que la règle est définie dans les termes que vous avez rappelés. La règle des deux sur trois ne considère, pour ce qui est de la presse écrite, que les quotidiens d'information politique et générale qui représentent plus de 20 % du tirage total. Ce critère, très restrictif, n'est quasiment jamais rempli, d'ailleurs, ce qui veut dire qu'on peut faire à peu près ce qu'on veut au sein des deux autres types de médias.

Qu'il faille réinterroger la pertinence non pas de la règle des deux sur trois en elle-même, mais des critères sur lesquels elle repose, c'est tout à fait incontestable. Ensuite se pose une question sous-jacente : la concentration plurimédias est-elle souhaitable ? Faut-il encourager ce mouvement de convergence entre les contenus, écrit, vidéo, audio, et s'intéresser plutôt à la concentration « monomédias » ? C'est là un choix éminemment politique.

Concernant le calendrier, nous allons vous communiquer la lettre de mission ; elle prévoit une remise du rapport pour la fin de cette année. Il se trouve que la mission a démarré un peu plus tardivement que prévu et que le mois de décembre n'y suffira pas, vu l'ampleur des questions posées, si bien qu'on envisage une remise du rapport dans le premier trimestre de l'année prochaine.

M. David Assouline, rapporteur. – Comme notre commission d'enquête...

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Quant à l'interférence possible avec les opérations de concentration en cours, la lettre de mission dit explicitement que l'objet n'est pas d'interférer : si des modifications du cadre juridique sont proposées par cette mission et mises en œuvre sur la base des préconisations de cette mission, elles ne devront pas s'appliquer aux opérations déjà lancées, pour une raison de sécurité juridique : on ne saurait modifier les règles du jeu en cours de route.

M. David Assouline, rapporteur. – Bien que cette mission ait été installée précisément parce que des opérations de concentration soulevant un certain nombre de questions étaient en cours, vous nous confirmez qu'il n'y aura aucune interférence et que les opérations d'ores et déjà engagées se dérouleront à droit constant ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Les préconisations issues de la mission, si elles devaient être mises en œuvre, ne s'appliqueraient pas rétroactivement à des opérations déjà lancées. Quant à savoir si ce sont ces opérations en cours qui ont déclenché le lancement de la mission, je ne saurais ni le confirmer ni l'infirmer.

Si préconisations il y a, elles seront de niveau législatif ; en vertu de l'amendement que vous avez fait adopter à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008, toutes ces questions relèvent en effet de la compétence du législateur. *Quid* du vote d'un projet de loi avant la fin des autorisations, en mai 2023 ? Je ne saurais le dire.

M. David Assouline, rapporteur. – Le système des aides à la presse mérite à tout le moins d'être interrogé. Vous savez que nous soutenons la presse, qu'elle soit détenue ou

non par de grands industriels. Nous avons œuvré à ce que la presse puisse vivre dans ce pays, *via* par exemple la création d'un droit voisin au profit des agences et éditeurs de presse, les prémunissant contre le pillage qu'ils subissaient de la part de Google et consorts.

Reste que ce système ne donne qu'aux riches – on savait déjà qu'on ne prête qu'aux riches... Pourquoi laisse-t-on prospérer un système dans lequel de grands groupes très riches, qui possèdent de nombreux médias, captent l'essentiel des aides d'État ? Une réflexion est-elle menée sur l'élaboration d'une régulation différente permettant d'aider les émergents, rendant possible la naissance de nouveaux médias, indépendants, dans un environnement difficile ? N'est-il pas temps de remettre à plat un système d'aides qui peine à favoriser le pluralisme ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Il faut commencer par être précis sur ce dont on parle quand on évoque les aides à la presse. Mettons de côté la dépense fiscale liée au taux réduit de TVA qui, mécaniquement, profite aux titres qui se vendent ; si l'on se concentre sur les aides directes, il existe plusieurs catégories de dispositifs dont certains ont spécifiquement vocation à soutenir le pluralisme quand d'autres sont des aides à la distribution et au portage ou des aides à l'investissement, *via* le Fonds stratégique pour le développement de la presse. La répartition de ces aides économiques, qui est publiée chaque année par le ministère de la culture et abondamment commentée, ne donne rien d'autre qu'une photographie du secteur : par construction, ces aides à la distribution et à l'investissement vont aux groupes que vous évoquez à proportion de ce qu'ils pèsent sur le marché.

La question que vous soulevez concerne donc essentiellement les aides au pluralisme : c'est sur ce segment que la question peut se poser. Actuellement, les critères d'attribution de ces aides n'intègrent pas de considérations liées à l'activité de l'actionnaire, au fait par exemple qu'il détienne d'autres intérêts économiques. La question de la rentabilité à l'échelle du groupe n'est pas posée. En revanche, ces aides reposent sur d'autres critères inhérents à leur objectif, qui est le pluralisme : on aide les titres à faibles revenus publicitaires ou à faibles ressources de petites annonces. C'est la part des recettes publicitaires dans le chiffre d'affaires qui constitue le critère d'éligibilité aux aides, et non la profitabilité globale du groupe auquel appartient le média.

Les aides à la presse ont tendance, dites-vous, à entretenir la reproduction du système existant et à empêcher l'émergence de nouveaux acteurs. Or il existe plusieurs dispositifs directement tournés vers ce type de problématique : le Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse finance exclusivement des médias récents non détenus par des groupes ; le Fonds de soutien aux médias d'information sociale de proximité cible des médias indépendants. Nous venons par ailleurs de créer deux nouvelles aides au pluralisme : l'une réservée aux titres ultramarins, l'autre aux services de presse en ligne, cette dernière ayant pour objet de garantir la neutralité technologique des aides à la presse et de favoriser la partie émergente du secteur.

J'ajoute que certains dispositifs d'aide, pas tous, prévoient des règles empêchant qu'un même groupe accapare plus d'une certaine fraction de l'enveloppe globale. Une dernière précision : un système fiscal que vous connaissez bien favorise la souscription des individus au capital des sociétés de presse, ce qui est aussi un moyen de répondre à la préoccupation que vous exprimez.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Monsieur le directeur, je suis ravi de vous retrouver – nous vous avons auditionné récemment dans le cadre de l'examen du dernier projet de loi de finances.

Les opérations de fusion auxquelles nous assistons interviennent dans une période très agitée. L'écosystème est totalement bousculé parce que l'attente des clients, comme le *business model*, évolue. Les contenus – je parle surtout d'audiovisuel – sont devenus rois, et ils sont de plus en plus chers. On voit bien qui les achète – ceux-là n'ont que faire des engagements que nous prenons en matière de pluralité. Au sein de cet écosystème, ils avancent leurs pions à une vitesse très élevée.

Pensez-vous que notre réflexion puisse cheminer hors de ces réalités de marché avérées ? Et comment percevez-vous la situation à l'aune de l'organisation de notre secteur audiovisuel, qui marche sur trois pieds, le gratuit, le payant, l'audiovisuel public ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Je ne pense pas qu'une réflexion sur la concentration des médias puisse s'abstraire des éléments de contexte économique que vous mentionnez. La bataille des contenus n'a jamais été aussi vive qu'aujourd'hui ; elle se concentre sur un petit nombre de contenus extrêmement *premium* que sont, pour le dire vite, les séries audiovisuelles à gros budget et les droits sportifs. Cette situation peut en partie expliquer pourquoi certains acteurs estiment nécessaire de se regrouper : il s'agit de conserver la capacité à attirer à soi ces contenus sur lesquels de grands acteurs internationaux mettent beaucoup de moyens.

À l'inverse, on peut aussi considérer que la concentration des médias risque de renforcer ce mouvement et, à terme, de polariser le paysage entre quelques acteurs très puissants qui cannibalisent le marché des contenus, les droits des événements sportifs d'importance majeure notamment, et une multitude de petits acteurs qui doivent faire avec le reste. Notre système de régulation du financement de la production, qui est très « franco-français », se traduit notamment par des clauses de diversité : les grands acteurs ont l'obligation de ne pas concentrer leurs investissements sur un nombre trop restreint de genres ou de catégories de production.

Vous l'avez dit, l'audiovisuel public, dont on ne saurait ignorer le rôle éminent, est l'un des leviers majeurs dont nous disposons pour faire en sorte que les modalités de financement des contenus ne compromettent pas la diversité des productions. Mais il est lui-même confronté à cette concurrence, à cette inflation des coûts sur les programmes les plus attractifs, les programmes sportifs notamment.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Je souhaite rebondir sur l'une des questions que M. le rapporteur vous a posées : votre direction est-elle oui ou non associée à la mission demandée par le Gouvernement ? Allez-vous formuler des propositions en vue de modifier les règles que vous considérez comme obsolètes ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Il est écrit dans la lettre de mission adressée aux deux inspections, auxquelles je ne saurais évidemment donner aucune instruction, qu'elles peuvent s'appuyer sur plusieurs services compétents, dont ceux que je dirige, parmi beaucoup d'autres. Cette mission nous a déjà entendus et auditionnés et continuera de le faire tout au long de ses travaux afin de recevoir un éclairage essentiellement économique et juridique.

Quant au travail de proposition, c'est à la mission qu'il revient de le faire. Nous pouvons nourrir sa réflexion, émettre des suggestions, mais non orienter ses travaux dans un sens ou dans un autre.

M. Michel Laugier. – Je voudrais revenir sur ce qu'a dit David Assouline à propos des aides directes : un titre appartenant à un groupe dont les marges sont gigantesques doit-il vraiment pouvoir bénéficier d'aides à la presse ? Les processus de concentration vous paraissent-ils inéluctables face à l'essor des grandes plateformes internationales ?

Savez-vous, au passage, si Google a versé le moindre centime de l'amende de 500 millions d'euros dont il a écopé pour avoir négocié de mauvaise foi avec la presse française sur les droits voisins ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Le recouvrement des amendes ne relevant pas des compétences de ma direction, je ne suis pas en mesure de répondre à votre dernière question.

M. Michel Laugier. – Il semble que personne ne sache me répondre.

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Le ministre des comptes publics pourra le faire.

M. Michel Laugier. – Heureusement qu'il s'agit de lui ! Son collègue de Bercy vient beaucoup moins souvent au Sénat...

M. Laurent Lafon, président. – Nous ne manquerons pas de l'auditionner dans le cadre de cette commission d'enquête...

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Vers qui doivent aller les aides directes à la presse ? Cette question est parfaitement légitime. Dans les règles actuellement en vigueur, qui sont tout à fait transparentes, il n'existe aucun critère permettant de tenir compte de la rentabilité du bénéficiaire de l'aide, qu'il s'agisse du titre de presse lui-même ou du groupe auquel ce dernier appartient.

La question n'est pas simple à résoudre : si l'on devait n'aider que ceux qui perdent de l'argent, on pourrait s'interroger sur l'efficacité du dispositif... Il faut distinguer deux choses : la rentabilité du titre lui-même, d'une part – de ce point de vue, ne pas aider un titre dès lors qu'il gagne de l'argent, c'est courir le risque d'une inefficacité des aides à la presse –, et l'appartenance de ce titre à un groupe plus large dont d'autres activités sont source de rentabilité, d'autre part.

J'ajoute une remarque : si l'on devait aller dans cette direction se poseraient immédiatement des questions qui, sans être insurmontables, sont très techniques quant à l'appréhension de ces groupes dont le schéma capitaliste est parfois extrêmement complexe.

M. Vincent Capo-Canellas. – Premièrement, comment le contrôle du respect des textes en vigueur s'organise-t-il ? Ces textes sont anciens, voire obsolètes, dit-on ; l'Autorité de la concurrence semble davantage en mesure d'effectuer ce contrôle que ne le sont le CSA ou votre direction.

Deuxièmement, quels pourraient être nos objectifs législatifs ? Étant entendu que les textes sont obsolètes, quelles sont les grandes familles d'options qui sont ouvertes au législateur ?

M Jean-Baptiste Gourdin. – Vous me demandez qui est chargé du respect des règles ; la réponse est assez simple : le droit de la concurrence relève de l’Autorité de la concurrence et le droit sectoriel des concentrations, pour ce qui concerne l’audiovisuel et le plurimédias, du CSA ou, désormais, de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), cette dernière appliquant les règles fixées dans la loi de 1986. La direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) n’est compétente que pour veiller au respect d’une règle spécifique au secteur de la presse écrite dont M. le rapporteur a rappelé qu’elle n’avait plus aucune portée concrète : elle est exprimée en des termes si peu contraignants qu’en vérifier le respect est assez facile, aucun titre ne s’approchant de près ou de loin du plafond de concentration monomédias applicable à ce secteur.

Quid des grandes familles d’options ? La première question à se poser est celle de savoir s’il est nécessaire de conserver, à côté du droit commun de la concurrence, des règles spécifiques de protection du pluralisme. En la matière, ma conviction est faite : oui, nous avons besoin de telles règles. Le pluralisme n’est pas réductible à la concurrence et le Conseil constitutionnel ne laisserait de toute façon pas le législateur abolir ces règles de défense du pluralisme au motif qu’il existe par ailleurs un droit de la concurrence.

Sur la nature des règles spécifiques au secteur des médias, il faut commencer par poser au moins deux questions centrales.

Tout d’abord, sur quel périmètre, ou à quelle échelle, raisonne-t-on ? J’évoquais la neutralité technologique en relevant l’incongruité que représentent des règles liées à la distribution papier ou à la diffusion hertzienne et ignorant la diffusion numérique. En d’autres termes, de quels médias on parle ? Le pluralisme, c’est le pluralisme des courants de pensée et d’opinion. Or tous les médias ne contribuent pas pareillement au pluralisme, selon la nature des programmes qu’ils proposent, à cette difficulté s’ajoutant la localisation d’une partie des acteurs concernés hors de France.

Qu’en est-il, ensuite, des indicateurs ? Le droit actuel repose sur une hétérogénéité d’indicateurs qui s’avère illisible, comme le montrait déjà le rapport Lancelot. Pour la télévision, le critère est le nombre d’autorisations, avec l’idée peut-être discutable qu’une autorisation en vaut une autre, quelle que soit la puissance de la chaîne en cause. Pour la radio, c’est la desserte, en nombre d’habitants, que permet le service, qui sert de critère – c’est la notion de couverture, et non d’audience, qui compte ici : le nombre potentiel d’auditeurs que vous pouvez atteindre. Pour la presse, enfin, c’est le tirage qui entre en ligne de compte, notion déjà plus proche de celle d’audience – si l’on met de côté les invendus, tirage et audience correspondent à peu près.

Ces trois critères coexistent ; or ils ne signifient pas du tout la même chose. Peut-on construire des critères communs à l’ensemble des catégories de médias et respectueux de la neutralité technologique ? Le rôle de la mission est d’y parvenir.

M. Laurent Lafon, président. – Concernant la publicité, pensez-vous qu’imposer aux annonceurs des règles de diversification des annonces auprès de différents supports pourrait-il être pertinent ?

Quant aux procédures d’autorisation à émettre telles qu’elles existent, trouvez-vous qu’elles aient encore un sens ? Imaginez-vous par exemple qu’en 2022 le CSA puisse ne pas accorder d’autorisation à émettre à TF1 ou à M6 ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Les réflexions auxquelles vous faites allusion sont moins liées à la concentration des médias à proprement parler qu'à la question de savoir comment on régule le transfert de valeur qui s'opère sur le marché publicitaire entre médias traditionnels et secteur digital. Le point de départ de ces réflexions est le suivant : ce n'est pas tout à fait la même chose que les investissements publicitaires des annonceurs aillent vers des médias qui financent des contenus, rémunèrent des journalistes, achètent des droits, ou qu'ils aillent vers des plateformes qui, bien que contribuant massivement à la diffusion des contenus, ne les financent pas, cela dit abstraction faite des espoirs que l'on peut fonder dans les droits voisins.

Notre réglementation sectorielle de la publicité a longtemps reposé sur une logique de « secteurs interdits » : on a protégé la radio et la presse du média dominant de l'époque, la télévision, en interdisant à cette dernière certains types de publicité, grande distribution ou cinéma par exemple.

Ces règles qui protègent le petit contre le gros perdent de leur sens lorsque le gros devient un moyen face à un très gros. Faut-il se contenter de transposer ce raisonnement en interdisant certains secteurs au numérique ? Cette voie me paraît difficile à emprunter compte tenu de la complexité de la chaîne de valeur de la publicité digitale. Il est possible de raisonner différemment. L'objectif, *in fine*, est que les investissements publicitaires aillent vers les médias, non par patriotisme ou par défense d'intérêts catégoriels, mais parce que ces médias financent la production d'information, de contenus, d'œuvres.

De ce point de vue, l'idée que vous évoquez, celle d'une responsabilité des annonceurs quant aux supports sur lesquels ils placent leurs messages, me semble très fertile. Il n'y a cependant pas de travaux spécifiques à ce sujet.

Vous m'interrogez également sur les procédures d'autorisation. Elles conservent évidemment tout leur sens, puisqu'il s'agit d'allouer une ressource rare, qui appartient au domaine public – la ressource hertzienne –, ce qui ne saurait se faire de manière opaque ou discrétionnaire. Le droit européen, d'ailleurs, ne le permettrait pas : le paquet Télécom, par exemple, oblige à mettre en œuvre des procédures transparentes et ouvertes d'attribution de ces ressources.

J'ai travaillé au CSA : je suis bien placé pour savoir combien sont lourdes ces procédures ; mais cette lourdeur est inhérente à ce qu'il s'agit de garantir, à savoir une égalité d'accès à la ressource publique et une juste compétition entre ceux qui veulent obtenir une fréquence. De ce point de vue, le principe en vertu duquel ces autorisations sont accordées à titre précaire, c'est-à-dire pour une durée déterminée, me paraît parfaitement sain. Le principe même d'une procédure ouverte exige, en toute logique, que l'autorisation ait une durée limitée.

En filigrane de la question que vous posez, on trouve la question du devenir à long terme de la télévision numérique terrestre (TNT). Y a-t-il un sens à faire entrer de nouveaux acteurs dans le paysage de la TNT alors que certains doutent de son avenir ? Tout d'abord, je ne crois pas que l'avenir de la TNT soit scellé. L'affectation de la bande ultra haute fréquence (UHF) à la TNT est garantie par la loi jusqu'en 2030 ; décréter maintenant la mort de la TNT serait très hasardeux. Quant à savoir, ensuite, s'il faut ou non y faire entrer de nouveaux acteurs, ma position est la suivante : laissons les règles fonctionner normalement, quoi qu'il en soit de la pérennité de la TNT à long terme. Le rôle du CSA, ou plutôt de l'Arcom, est de départager les acteurs existants qui demanderaient une nouvelle autorisation et d'éventuels

nouveaux entrants en fonction des critères que le législateur lui a assignés, parmi lesquels la diversité des opérateurs et la capacité à amortir les investissements.

M. David Assouline, rapporteur. – Bientôt nous aurons tous pris l’habitude de donner au CSA le nom d’ « Arcom »...

On défend, sur la place publique, l’idée selon laquelle les concentrations capitalistiques permettraient aux opérateurs d’atteindre un seuil critique de puissance leur permettant de faire face à la concurrence. L’argument n’est pas totalement infondé, après tout... Mais comment cette puissance est-elle régulée ? Il s’agit d’information et de culture, donc de contenus qui façonnent un peuple ! En d’autres termes, on n’a pas affaire à un bien comme les autres.

Le CSA délivre, au nom de l’État, des concessions : des droits d’émettre. Ces concessions sont régies par des conventions. C’est cela, le garde-fou : vous avez beau être puissant, vous êtes tenu à un certain nombre d’obligations qui pourraient empêcher les abus. Or, relisant, par hasard !, la convention qui lie le CSA à CNews, j’y ai trouvé un paragraphe qui est tout à l’honneur de l’État : en gros, le média s’engage à promouvoir la lutte contre les discriminations en fonction de l’orientation sexuelle, de la religion, de la culture, de l’origine, etc. Cela signifie qu’un certain système de valeur encadre la concession ainsi délivrée. Le président du CSA, lorsque nous l’interrogeons, nous disait que c’était à nous, législateurs, de lui donner les moyens d’une rupture de la convention quand de façon répétée ou permanente une autre orientation est clairement promue. Par quels moyens peut-on sanctionner, jusqu’au retrait de concession ? Pensez-vous qu’une réflexion doit être menée sur ce point ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – Je commence par rappeler qu’il ne m’appartient pas de porter un regard sur la façon dont l’Arcom met en œuvre ses pouvoirs. La question est plutôt de savoir si ces pouvoirs sont suffisants. Elle s’adresse au ministère de la culture et au législateur, puisque nous contribuons à la production normative sur ces thèmes.

Le législateur a souhaité renforcer les pouvoirs du CSA en la matière dans le cadre de la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l’indépendance et le pluralisme des médias, précisant une mission qui existait déjà à l’article 3-1 de la loi de 1986 : l’Arcom « s’assure que les intérêts économiques des actionnaires des éditeurs de services de communication audiovisuelle et de leurs annonceurs ne portent aucune atteinte » aux principes d’honnêteté, d’indépendance et de pluralisme de l’information. Le CSA s’est appuyé sur cette rédaction plus précise pour adopter, en 2018, une délibération de portée générale, qui s’applique à toutes les chaînes conventionnées.

Sur le terrain des pouvoirs de sanction, l’Arcom dispose d’une gamme très large, de l’amende à la résiliation de la convention.

Plus fondamentalement, ce qui est en cause dans votre question, c’est la capacité du régulateur à se saisir non pas de manquements ponctuels à la convention, assez faciles à caractériser – quand survient un dérapage qui contrevient à tel ou tel principe de la convention, l’Arcom sait faire –, mais, question beaucoup plus délicate, de quelque chose de beaucoup plus diffus, qui traverse toute la ligne éditoriale d’une chaîne. La convention définit la nature des programmes diffusés ; la ligne éditoriale est une notion plus subtile... Un glissement qualitatif de ligne éditoriale sur l’ensemble de la programmation de la chaîne n’est pas chose aisée à appréhender. Quand l’Arcom apprécie le respect du pluralisme par une chaîne, elle peut constater que les temps de parole ne sont pas respectés ou que, sur un sujet

donné, la diversité des points de vue n'a pas été présentée ; en revanche, appréhender le fait que s'y exprime d'une manière générale une vision biaisée ou orientée, c'est beaucoup plus difficile pour le régulateur.

M. David Assouline, rapporteur. – Soyons précis. Dans la convention dont je parle, il est écrit par exemple : « à *promouvoir* les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République et à lutter contre les discriminations, à ne pas encourager des comportements discriminatoires en raison de la race, de l'origine, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la religion ou de la nationalité. » C'est dans la convention ; cela s'apprécie, tout de même ! Le régulateur peut-il selon vous apprécier si de façon permanente et éditorialisée on contrevient à ces principes ?

M. Jean-Baptiste Gourdin. – La question ne s'adresse pas à la DGMIC, mais, précisément, au régulateur. À titre personnel, il me semble beaucoup plus difficile de porter une appréciation globale sur la ligne éditoriale d'une chaîne que de caractériser un manquement ponctuel.

M. Laurent Lafon, président. – Nous aurons l'occasion de poser la question à Roch-Olivier Maistre, président du CSA, que nous recevrons mardi prochain.

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 35.

Mardi 7 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition d'associations en lien avec les médias – MM. Mathias Reymond, co-animateur du site de critique des médias Action-Critique-Médias (Acrimed) et Nicolas Vescovacci, journaliste, président de l'association « Informer n'est pas un délit » (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 16 h 30.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (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.

Vendredi 10 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de MM. Emmanuel Poupard premier secrétaire général, et Alexandre Buisine membre du bureau national, du Syndicat national des journalistes (SNJ) (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.

Audition des directeurs de rédaction des chaînes d'information en continu - Mme Céline Pigalle, directrice de la rédaction de BFMTV, MM. Thomas Bauder directeur de l'information de CNews et Bastien Morassi directeur de la rédaction de LCI (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 13 h 10.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition des sociétés de journalistes (SDJ) – Mme Frédérique Agnès, présidente de la société des journalistes de TFI, MM. Julien Fautrat, président de la société des journalistes de RTL et Nicolas Ropert, président de la société des journalistes de RMC (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 16 heures.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL

Jeudi 9 décembre 2021

- Présidence de Mme Marie Mercier, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de représentants des praticiens et des personnels soignants (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de fédérations d'établissements de santé (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 55.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE

Mercredi 1^{er} décembre 2021

- Présidence de M. Jean-Pierre Decool, président d'âge -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Réunion constitutive

M. Jean-Pierre Decool, président. – Mes chers collègues, l'honneur me revient de présider l'ouverture de la réunion constitutive de cette mission d'information, constituée pour réfléchir à la dynamisation de la culture citoyenne. Cette mission d'information a été créée à la demande du groupe RDSE, dans le cadre du droit de tirage prévu à l'article 6 *bis* du règlement du Sénat. Les membres de notre mission ont été nommés en séance publique le jeudi 18 novembre.

C'est tout à l'honneur du Sénat, grâce à l'initiative de notre collègue Henri Cabanel, que je salue, de s'interroger sur cette question décisive pour l'avenir de notre Nation, dont la cohésion est soumise aujourd'hui à de nombreux défis. Ces derniers rendent plus que jamais nécessaire une réflexion approfondie sur ce que représente aujourd'hui la citoyenneté en France, *a fortiori* en cette année d'élections, dans un contexte marqué par un taux d'abstention très préoccupant.

Nous devons au cours de cette réunion procéder à la désignation de notre bureau, en commençant par celle du président. J'ai reçu la candidature de Stéphane Piednoir.

La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Stéphane Piednoir.

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

M. Stéphane Piednoir, président. – Je vous remercie de votre confiance.

Avant de procéder à la désignation des onze autres membres du bureau, à commencer par celle du rapporteur, je prends acte de la participation à nos travaux de deux suppléants, qui s'ajoutent aux 19 membres titulaires désignés en séance le 18 novembre : Bernard Fialaire pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) et Guy Benarroche, pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires. Nos collègues suppléants recevront les convocations et calendriers prévisionnels et auront accès aux documents et informations dans les mêmes conditions que les membres titulaires. Nos auditions leur sont ouvertes. Ils ne peuvent pas, en revanche, participer aux réunions délibératives ni prendre part aux votes.

Je reviens à la constitution de notre bureau, puis nous pourrions évoquer l'organisation de nos travaux.

Le règlement du Sénat prévoit que le groupe à l'origine de la demande de création d'une mission d'information obtient de droit, s'il le demande, que le rapporteur soit désigné

parmi ses membres. Dans cette logique, le groupe RDSE propose la candidature de notre collègue Henri Cabanel.

La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. Henri Cabanel.

M. Stéphane Piednoir, président. – Nous poursuivons la constitution de notre bureau.

Compte tenu de la désignation du président et du rapporteur, la répartition des postes de vice-présidents et de secrétaires est la suivante : pour le groupe Les Républicains : un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain : deux vice-présidents ; pour le groupe Union Centriste : un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants : un vice-président ; pour le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste : un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires : un vice-président ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires : un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures suivantes : François Bonneau, pour le groupe Union Centriste ; Martine Filleul et Hervé Gillé, pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ; Marie-Pierre Richer, pour le groupe Les Républicains ; Jérémy Bacchi, pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ; Jean-Pierre Decool, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires ; Thomas Dossus, pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires ; et Patricia Schillinger, pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures de Catherine Belrhiti pour le groupe Les Républicains et de Philippe Folliot pour le groupe Union Centriste.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son bureau : M. François Bonneau, Mme Martine Filleul, M. Hervé Gillé, Mme Marie-Pierre Richer, M. Jérémy Bacchi, M. Jean-Pierre Decool, M. Thomas Dossus, et Mme Patricia Schillinger, vice-présidents ; et Mme Catherine Belrhiti et M. Philippe Folliot, secrétaires.

M. Stéphane Piednoir, président. – Je donne la parole à Henri Cabanel pour évoquer le périmètre de notre mission, puis nous pourrions avoir un échange de vues avant d'envisager l'organisation de notre agenda.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je suis particulièrement heureux d'être le rapporteur de cette mission d'information sur un sujet qui me tient particulièrement à cœur, et sur lequel je travaille dans mon territoire, avec des acteurs de terrain que j'aurai grand plaisir à vous faire rencontrer.

Nous le savons, la notion de citoyenneté est affectée par les turbulences qui menacent la cohésion de notre Nation. Qu'il s'agisse, dans la période récente, de la crise des gilets jaunes, de la menace terroriste, de la tentation communautariste ou des défis auxquels est soumise la laïcité dans le cadre scolaire, le sentiment d'appartenance à la communauté nationale, qui va de pair avec des valeurs communes, ne va plus de soi en dehors de rares, et brefs, moments de communion nationale comme nous en avons connu en 2015.

À ces divisions préoccupantes s'ajoutent toutes les fractures auxquelles est confronté aujourd'hui notre pays : chômage, précarité, inégalités entre les territoires, entre les

générations, crainte face à la montée des incivilités, violences à l'égard des élus (qui ont augmenté de 200 % l'an dernier), des enseignants ou des forces de l'ordre...

Nombre de nos concitoyens ont le sentiment d'un décalage incompréhensible entre ce qu'ils vivent au quotidien et les institutions. La crise sanitaire l'a clairement souligné. Cette crise de confiance se traduit par une usure certaine de la démocratie représentative et par une désaffection à l'égard de la politique.

L'aggravation de l'abstention est un signal fort qui nous est adressé, élection après élection, par nos concitoyens : en 2017, le taux d'abstention était de 22 % au premier tour des élections présidentielles – et encore supérieur au second tour, ce qui est inédit, puisqu'il atteignait 25 %. Il était de 51 % au premier tour des élections législatives ; il a atteint 55 % aux dernières élections municipales et 66 % au premier tour des élections régionales. Il concerne au premier chef les jeunes et invite à s'interroger sur la définition même de la notion de citoyenneté.

Dans ce contexte, le sujet de notre mission d'information concerne au premier chef la jeunesse et, à travers l'éducation à la citoyenneté, la formation des citoyens de demain.

J'observe d'ailleurs que la proposition de loi de notre collègue Martine Filleul, inscrite à l'ordre du jour de notre assemblée le jeudi 9 décembre, vise à créer un « nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse par le vote à 16 ans, l'enseignement et l'engagement ».

Depuis une quinzaine d'années, les diverses crises auxquelles notre pays a été confronté ont inspiré, au fil du temps, la mise en place de politiques publiques destinées, entre autres exemples, à favoriser la formation à la citoyenneté dans le cadre de l'école et à accompagner l'engagement citoyen à travers les diverses formes de service proposées à la jeunesse – je pense plus particulièrement au service civique, créé en 2010, ou au service national universel, mis en place en 2019.

La journée Défense et citoyenneté est également au cœur de notre sujet, de même que les autres initiatives pilotées par le ministère des armées. Je pense aussi aux initiatives destinées à la transmission de la mémoire combattante, qui s'inscrivent dans la formation citoyenne.

Quel est aujourd'hui le bilan de ces politiques publiques ? Nous devons nous atteler à cette évaluation. L'engagement associatif, qui intéresse beaucoup notre jeunesse, fait également partie de notre sujet : nous ferons le point sur cette question importante.

Parallèlement, nous devons travailler sur les nouvelles formes d'expression de la citoyenneté qui se développent aujourd'hui parallèlement à l'essoufflement du vote classique : « grand débat », consultations en ligne, pétitions, convention citoyenne, etc., qui sont de nature à mobiliser plus particulièrement les jeunes.

Une mission d'information sur la démocratie représentative, que j'ai eu l'honneur de présider en 2017 et dont le rapporteur était Philippe Bonnecarrère, a travaillé sur ces pratiques citoyennes qui rencontrent l'intérêt de nombre de nos concitoyens.

Cinq ans plus tard, le paysage de la démocratie numérique a encore évolué : l'heure est venue d'en dresser un état des lieux de ces pratiques.

Nous aborderons donc au cours de cette mission des sujets très divers, qui s'inscrivent dans trois thématiques principales : l'éducation à la citoyenneté ; l'engagement citoyen ; et la participation du citoyen à la décision, aujourd'hui affectée par des outils nouveaux, notamment numériques.

Ces diverses séquences nous conduiront à entendre des intervenants divers - politologues, universitaires, représentants d'associations, élus, etc. – et, si le contexte sanitaire nous le permet, à organiser des rencontres sur le terrain.

Nous prévoyons également des réunions destinées à établir entre nous des bilans d'étape de l'avancement de nos travaux. Il faudra probablement prévoir un premier rendez-vous de ce type avant la suspension des travaux en séance publique, fin février.

Dans notre société soumise à de nombreux défis, la notion de citoyen évolue, de même que les modalités d'exercice de la citoyenneté : l'éducation à la citoyenneté, centrale pour notre mission, doit elle aussi évoluer. Les recommandations dont sera assorti notre rapport traceront ainsi, je l'espère, des perspectives pour la formation des futurs citoyens.

M. Stéphane Piednoir, président. – Je reprends la parole brièvement, avant notre temps d'échanges, pour évoquer notre agenda.

En ce qui concerne tout d'abord le déroulement de cette mission, je vous propose, en accord avec notre rapporteur, de nous fixer comme perspective de terminer au tout début du mois de juin, avant les élections législatives, ce qui implique que notre programme d'auditions s'achève au plus tard fin avril.

S'agissant de l'organisation de nos travaux, nous procéderons à des auditions et tables rondes en réunions plénières ou au format rapporteur. Les réunions « rapporteur » seront naturellement ouvertes à l'ensemble de la mission. Elles figureront au calendrier prévisionnel qui vous sera adressé régulièrement.

Nos réunions auront lieu pour la plupart le mardi à partir de 16 heures, le mercredi, entre 13 h 30 et 15 heures, puis après les questions d'actualité au Gouvernement, ainsi que le jeudi en fin de matinée. Avant la suspension des travaux du Sénat en séance publique, qui interviendra fin février, nous définirons ensemble le calendrier de nos travaux pendant les mois de mars et avril.

Mme Marie-Pierre Richer. – Les réunions seront-elles uniquement en présentiel ou bien aussi par visioconférence ?

M. Stéphane Piednoir, président. – Nous privilégions plutôt pour le moment le présentiel, du moins pour les réunions plénières. Les personnes auditionnées pourront naturellement être entendues à distance.

M. Hervé Gillé. – Organiser des réunions en visioconférence peut être source de souplesse. Une des grandes difficultés est de faire remonter la parole des citoyens et des jeunes. Nous devons être à leur écoute, ce qui suppose d'identifier les bons interlocuteurs qui nous permettront d'éviter les réponses toutes faites.

Mme Patricia Schillinger. – Au-delà de la problématique des élections et de l'abstention, nous pourrions aussi étudier des dispositifs innovants tels que la Journée citoyenne, qui a été lancée à Mulhouse et qui donne des résultats probants.

M. Stéphane Piednoir, président. – Il est vrai que l’abstention constitue un fait saillant et que nous devons faire des propositions pour la limiter. Mais notre mission vise aussi globalement à revitaliser la culture citoyenne, dont l’engagement associatif fait partie ; toutefois, comme le champ d’investigation est potentiellement très vaste, nous considérons que l’engagement syndical ne fait pas partie de notre sujet.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – La citoyenneté ne se limite pas au vote ; c’est aussi le civisme – le respect de la loi –, la civilité – le respect des personnes et des biens – et la solidarité. Il faut s’interroger sur l’équilibre entre les droits et devoirs.

Mme Laure Darcos. – Nous pourrions aller à la rencontre de jeunes en service national universel (SNU). Cette expérience me semble formatrice. De la levée des couleurs, le matin, jusqu’à des jeux de rôle simulant une campagne électorale, les jeunes que j’ai rencontrés m’ont paru très motivés.

M. Jean-Pierre Decool. – Cela pourrait être très intéressant, en effet. En juillet et août, avons fait une étude, avec Tony Wattebled, sur l’abstention. Je vous la transmettrai. Nous avons rencontré 180 maires du Nord et nous avons préparé quelques propositions, dont certaines sont pragmatiques.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Hervé Gillé a raison : il faut déjà réfléchir à la manière dont nous pourrions rencontrer des jeunes dont le témoignage sera éclairant pour notre réflexion.

Je suppose que, comme moi, vous allez régulièrement devant des élèves pour expliquer ce que vous accomplissez dans le cadre de votre mandat. Aujourd’hui, je travaille avec l’association des maires de mon département pour mettre en place une organisation autour de ces rencontres. De fait, mon expérience m’a appris que, dans les secteurs ruraux comme dans les quartiers difficiles des grosses communes, on peut susciter un vrai débat dans une classe sur le fonctionnement de nos institutions. Les échanges que j’ai ainsi pu avoir avec des élèves ne m’ont jamais déçu.

Je vous ai apporté les résultats d’une enquête que nous avons menée sur la citoyenneté dans toutes les communes de mon département. On sent qu’il y a une vraie attente chez les élus : nous avons eu 192 retours sur 342 communes. Au reste, les réponses qui nous ont été faites sont très significatives. Nous nous sommes fait aider, dans la réalisation de cette enquête, par une association très engagée, que nous aurons l’occasion d’auditionner très prochainement.

Cependant, c’est aussi avec des expériences locales que nous pourrions avancer. Il existe des initiatives qu’il serait bien de pouvoir faire connaître.

M. Stéphane Piednoir, président. – Nos échanges montrent l’importance du sujet dans le contexte actuel.

Dans le prolongement de ce qui vient d’être dit, nous pourrions, si vous en êtes d’accord, solliciter la plateforme de consultation des élus locaux du Sénat, qui est régulièrement utilisée sur un certain nombre de sujets pour recueillir des témoignages de terrain et enrichir nos réflexions.

Les auditions et les rencontres auxquelles nous allons procéder confirmeront, j’en suis sûr, le dynamisme des initiatives qui sont prises dans les territoires. Vous avez

certainement connaissance d'expériences intéressantes conduites dans vos départements : je vous inviterai donc à nous faire des propositions de déplacement sur le terrain. À titre personnel, je vous proposerai, en accord avec notre rapporteur, un déplacement dans mon département du Maine-et-Loire pour visiter notamment un établissement pour l'insertion dans l'emploi (Evide), initiative remarquable à l'égard des jeunes en situation de décrochage, et peut-être également pour rencontrer de jeunes lauréats du Concours national de la résistance et de la déportation, car la prise de conscience de notre histoire est aussi une forme de citoyenneté.

Je propose que ces déplacements de terrain soient inscrits à notre agenda le jeudi.

Notre prochain rendez-vous aura lieu le mardi 7 décembre, avec l'audition du fondateur de l'association Empreintes citoyennes, qui accompagne les collectivités locales pour mettre en œuvre des projets citoyens. Le 14 décembre, nous entendrons Mme Dominique Schnapper, sociologue, ancienne membre du Conseil constitutionnel. Notre programme de travail est déjà riche pour décembre et janvier.

La réunion est close à 14 h 05.

Mardi 7 décembre 2021

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

La réunion est ouverte à 16 h 05.

**Audition de M. Julien Goupil, fondateur de l'association Empreintes
citoyennes**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 10.

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

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME "PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXIÈME SIÈCLE"

Jeudi 9 décembre 2021

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Laurent Gallet, chef de service, adjoint au directeur de la sécurité sociale, à l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de la relance et du ministère des solidarités et de la santé

M. Guillaume Chevrollier, président. – Monsieur Gallet, vous êtes la première personnalité auditionnée par cette mission d'information qui vient de se constituer, ce qui est naturel compte tenu du sujet et de vos fonctions. Vous êtes l'adjoint au directeur de la sécurité sociale, laquelle est placée sous la double tutelle du ministère de l'économie, des finances et de la relance et du ministère des solidarités et de la santé. C'est une administration que vous connaissez bien puisque vous y avez passé l'essentiel de votre carrière.

La sécurité sociale d'aujourd'hui prépare-t-elle la sécurité sociale de demain ? Exposé aux conséquences du changement climatique, comment, selon vous, notre système de protection sociale va-t-il évoluer ? Ses principes fondamentaux seront-ils remis en cause, ou l'équation financière sera-t-elle simplement, mais profondément, modifiée ?

Un questionnaire vous a été adressé et je vous remercie par avance d'y répondre par écrit tout début janvier.

M. Laurent Gallet, chef de service, adjoint au directeur de la sécurité sociale, à l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de la relance et du ministère des solidarités et de la santé. – Je précise que je dépends d'un troisième ministère de tutelle : le ministère du travail, au titre des retraites.

Comment la sécurité sociale va-t-elle faire face au risque climatique ? Ce sont des réflexions prospectives, même si la sécurité sociale a intégré la logique de développement durable dans son action quotidienne depuis longtemps. Nous devons nous projeter en prenant en compte cette dimension climatique et transversale.

La sécurité sociale est-elle soutenable dans le cadre du changement climatique ? C'est compliqué d'y répondre. Je donnerai quelques exemples de la réactivité de la sécurité sociale par rapport à des chocs : elle sait s'adapter et saura le faire demain.

Premier exemple, la pandémie de coronavirus a été un choc important pour notre système de santé et pour la sécurité sociale, qui a réagi dans toutes ses composantes pour maintenir les salaires alors qu'il n'y avait plus de cotisations sociales, et des surcoûts de dépenses de santé prolongés par les décisions d'augmenter les rémunérations des soignants et de faire de nouveaux investissements... Cela pose des questions d'équilibre de la branche maladie dans la durée. Nous travaillerons, dans les prochaines années, à prendre en compte ce déséquilibre.

La sécurité sociale a su s'adapter au vieillissement de la population et à une démographie en croissance, qui sont défavorables pour le système de retraites. Face au déséquilibre financier, avec une augmentation des cotisations et de la durée de cotisation, le système s'est adapté au prix d'une légère baisse des pensions.

Autre exemple : la désindustrialisation a affaibli les recettes de la sécurité sociale, largement assises sur les cotisations sociales des entreprises. Ces ressources ont basculé sur la cotisation sociale généralisée (CSG) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), plus simples, permettant de maintenir un niveau de recettes suffisant alors que les dépenses ont augmenté en raison du fort taux de chômage.

La sécurité sociale a pris en compte, depuis plusieurs années, l'enjeu du développement durable dans son action. Depuis 2005, on voit apparaître, dans la convention d'objectifs et de gestion, des objectifs de développement durable. Des travaux ont été menés par les caisses nationales, sous l'autorité de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (Ucanss), avec des plans quadriennaux de développement durable. L'Ucanss a incité toutes les caisses à travailler sur leur patrimoine immobilier pour limiter leur consommation, mais aussi pour améliorer leur empreinte carbone liée aux déplacements, par exemple avec le recours à des véhicules électriques... Cette action est menée dans la durée depuis une douzaine d'années. C'est important pour limiter l'empreinte carbone de la sécurité sociale.

Le télétravail va concerner quasiment tous les salariés de la sécurité sociale, notamment ceux s'occupant des prestations. On ne va pas revenir en arrière. Cela permettra d'économiser des surfaces et de réduire l'empreinte carbone de la sécurité sociale.

Avec la dématérialisation, nous envoyons beaucoup moins de courriers, même si nous maintenons un contact physique et une possibilité d'échange par courrier. Ainsi nous réduisons nos émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, la sécurité sociale a mis en place des opérations de réparation liées aux risques environnementaux. Depuis deux ans, un fonds pesticides prend en charge les conséquences de l'utilisation de pesticides, notamment dans le secteur agricole. C'est une action de réparation ; certes mieux vaudrait anticiper. De même, le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante a été mis en place, mais depuis bien plus longtemps.

M. Guillaume Chevrollier, président. – Vous êtes-vous inspirés des objectifs de développement durable de l'ONU ? Vous avez évoqué votre effort de réduction de l'empreinte carbone et le passage du papier au numérique. Le Sénat a publié un rapport sur l'empreinte environnementale du numérique. Avez-vous abordé ce sujet ?

M. Laurent Gallet. – Oui, les trois plans cadres développement durable de l'Ucanss, et le référentiel de 2019 tiennent compte des objectifs de développement durable de l'ONU pour 2030.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Avez-vous, au sein de la sécurité sociale, une idée chiffrée des conséquences de certains risques environnementaux ou climatiques - canicules, maladies environnementales comme la pollution de l'air, avec 4 000 décès induits, surreprésentation de cancers des populations de certaines régions, dues aux pesticides et herbicides ?

M. Laurent Gallet. – Ces chiffres existent mais je ne les ai pas avec moi. La Direction générale de la santé (DGS) ou d'autres organismes recensent ces éléments. Des cartographies décrivant une typologie de cancers par région pouvant être éventuellement reliés à des risques environnementaux ont été élaborées. Elles ont pu être utilisées pour créer le fonds pesticides, géré par Mutualité sociale agricole (MSA).

On peut également identifier, dans ces cartographies, des pics de surmortalité durant la canicule par rapport à des périodes similaires.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Comment évaluez-vous la qualité des prestations de la sécurité sociale pour prévenir les maladies ? Comment peut-on fournir un accès à des prestations non seulement curatives, mais préventives ?

M. Laurent Gallet. – En plus des soins curatifs, il est nécessaire de développer la prévention. La France n'est pas le pays le plus en pointe dans ce domaine. L'assurance maladie mène des actions de prévention avec le fonds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaire (FNPEIS) qui finance notamment des dépistages de cancers... Cela permet d'identifier très tôt des pathologies et d'éviter des soins lourds.

C'est un axe de travail important, assurant une meilleure santé pour les assurés sociaux et qui a des effets bénéfiques sur les finances de la sécurité sociale. C'est un des raisonnements tenus pour défendre le principe d'une prise en charge des populations en situation irrégulière avec l'aide médicale d'État (AME) ou l'aide médicale d'État à vocation humanitaire (AMEH) afin de ne pas les laisser sans soins. Les coûts seraient bien plus importants sans cette politique.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Vous évoquiez l'évolution de notre façon de travailler et notamment le télétravail, sur lequel on ne reviendra probablement pas totalement. Avez-vous identifié de nouveaux risques – santé mentale, troubles musculosquelettiques – dus à un mode de vie plus sédentaire ?

M. Laurent Gallet. – Scientifiquement non, mais nous le voyons avec nos collaborateurs ou les directeurs de caisses qui identifient ce risque d'isolement, la difficulté à revenir au travail, ou le risque sur la santé mentale. Nous avons aussi détecté un nouveau risque, celui du délitement du collectif de travail, qui peut nuire à la santé. Mais nous manquons de recul pour l'apprécier. Nous le sentons avec certains collaborateurs.

Le télétravail a aussi apporté beaucoup, et a réduit les temps de transport. C'est un plus apprécié par les salariés. La réduction de l'empreinte carbone due à la diminution des déplacements est également visible. Mais il faut que le nombre de jours de télétravail soit équilibré, environ deux ou trois jours par semaine.

Parfois, les managers sont réticents, craignant de ne pas pouvoir superviser correctement leurs collaborateurs. Souvent, c'est l'inverse : les gens apprécient le télétravail et veulent montrer que c'est bien comme cela : la productivité augmente. Mais il faut y regarder de près.

Le télétravail nous conduit, à moyen terme, à réfléchir aux impacts sur l'immobilier de la sécurité sociale mais également sur l'organisation du travail : chacun ne dispose plus d'un bureau individuel. Il faut aussi traiter ce sujet en termes de management.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – La notion de sécurité sociale alimentaire revient souvent dans les débats publics. Comment la sécurité sociale peut-elle évoluer et garantir de nouveaux droits ? Certains proposent un chèque alimentaire. Chaque personne disposerait, d'une somme à dépenser, inscrite sur la carte vitale, dans certains magasins conventionnés pour proposer des aliments « sains ». Chacun pourrait accéder à une alimentation équilibrée. Les maladies liées à une mauvaise alimentation seraient ainsi réduites. Avez-vous déjà travaillé sur ce sujet ?

M. Laurent Gallet. – Ces sujets sont au cœur des politiques publiques de la sécurité sociale. Cela concerne aussi d'autres politiques publiques pour l'accès à une alimentation saine, de qualité et diversifiée, afin de réduire la précarité alimentaire.

La sécurité sociale a mis en place, depuis 1981 la prestation accueil restauration scolaire (PARS), accessible dans les territoires ultramarins. Elle est versée par les caisses d'allocations familiales (CAF). Elle a été décidée à la suite d'un rapport montrant qu'en raison du taux de pauvreté dans ces territoires, le repas financé à l'école était quasiment le seul repas de la journée pour certains enfants. Cette prestation est surcalibrée à Mayotte, compte tenu des particularités de l'archipel. Elle a bénéficié à plusieurs centaines de milliers d'enfants.

La stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat comprend des objectifs pour la précarité alimentaire et la production saine de nourriture, avec un objectif de préserver la santé humaine et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ces politiques publiques concernent surtout le ministère de l'agriculture et la DGS. La direction de la sécurité sociale y participe, mais marginalement.

Mme Marta de Cidrac. – Les entreprises ont intégré la réalité du télétravail surtout car les pouvoirs publics l'ont imposé en raison de la pandémie. Les salariés se trouvent cependant dans des situations très inégales en matière de télétravail, selon qu'ils travaillent chez eux dans leur cuisine ou dans un espace dédié. Comment réduire cette inégalité entre salariés d'une même entreprise, ou dans différents secteurs ?

M. Laurent Gallet. – C'est un sujet traité par la direction générale du travail. La direction de la sécurité sociale l'appréhende par le travail des salariés des caisses de sécurité sociale. La pandémie a accéléré le télétravail, qui se mettait en place très progressivement auparavant, avec certaines réticences... Cette accélération est désormais irréversible. Cela a généré des difficultés en raison du manque d'équipements. Certaines branches de la sécurité sociale étaient mieux équipées que d'autres.

Vous pointez du doigt le quotidien des salariés : certains ont des maisons ou des appartements suffisamment grands pour y travailler sereinement. Pour d'autres, c'est difficile, notamment quand les enfants sont présents. Il y a également une grande différence entre les salariés pouvant télétravailler et ceux qui sont obligés de se rendre sur leur lieu de travail, avec parfois un sentiment d'injustice. Il faut étudier ce sujet.

Mme Marta de Cidrac. – Selon les territoires, le prix du foncier n'est pas le même, et donc la taille des logements diffère. Jusqu'où une entreprise peut-elle prendre en charge le télétravail ? L'entreprise fournit normalement un bureau, un fauteuil ergonomique dans ses locaux... C'est un axe fondamental sur lequel il faut se pencher, pour pallier cette iniquité.

M. Laurent Gallet. – Avec la crise sanitaire, certains salariés ont modifié leurs choix de vie, décidant de télétravailler en banlieue ou en province, et de se rendre deux ou trois jours par semaine à Paris. Au-delà de l'écran ou d'un fauteuil, certaines activités nécessitent un équipement plus lourd : double écran ... Si le télétravail dépasse trois jours par semaine, il est majoritaire. Il faut donc adapter le poste de travail au domicile des salariés. Ce n'est pas si simple.

Mme Émilienne Poumirol. – Avez-vous évalué la qualité de la politique de prévention de la sécurité sociale ? Vous avez cité le dépistage des cancers, mais le dépistage est le stade postérieur à la prévention. Sur la prévention *stricto sensu*, vous avez évoqué les problèmes alimentaires, avec l'exemple particulier de Mayotte. Quelle est la politique de prévention de la sécurité sociale ? Cela ne dépend peut-être pas de votre direction, mais je pense notamment au rôle de l'alimentation ou du sport pour prévenir les pathologies cardiovasculaires, le diabète, et même la récurrence de cancers. Les chiffres sont stupéfiants à ce sujet, nous indiquait récemment un responsable de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). Cette activité physique adaptée devrait être remboursée par la sécurité sociale au titre de la prévention, car elle limite les complications et donc les hospitalisations. Est-ce que cela dépend de la direction de la sécurité sociale, ou est-ce un choix qui relève de la responsabilité du politique ?

M. Laurent Gallet. – Ce sujet n'est pas minoré. Il ne concerne pas directement la sécurité sociale, mais cela peut l'être dans un second temps. Définir les bonnes pratiques alimentaires – je pense aux campagnes « manger bouger », ou « manger cinq fruits et légumes par jour » – ne relève pas de la direction de la sécurité sociale mais d'autres directions ministérielles. Pour inciter les gens à être plus sportifs, on pourrait par exemple prendre en charge un abonnement dans une salle de sport... Mais est-ce le rôle de la sécurité sociale d'inciter à des pratiques vertueuses ? Ce n'est pas le cas actuellement, mais on pourrait en débattre.

Mme Émilienne Poumirol. – La sécurité sociale a été axée davantage sur le soin et le curatif. Elle n'a pas de vraie politique de prévention. Il y aura des conséquences de plus en plus importantes du changement climatique et de la malbouffe. Ne faut-il pas repenser le rôle de la sécurité sociale en tant qu'acteur de santé publique, et non seulement en tant qu'acteur du soin ?

M. Laurent Gallet. – Cela dépasse le champ de la direction de la sécurité sociale, et relève d'une réflexion plus globale de politique publique. Il faut travailler plus en amont. La sécurité sociale prend en charge des dépenses de santé. La stratégie nationale de santé développe des axes de prévention importants sur la prévention de maladies vectorielles et incite à l'activité physique régulière... Mais cela ne passe pas par la sécurité sociale en termes d'actions.

Faut-il développer une politique publique passant par des financements de la sécurité sociale pour changer les comportements ? Je n'en suis pas certain. Mais la sécurité sociale aurait peut-être intérêt à initier une réflexion plus poussée sur ce sujet. Tout le monde s'y retrouverait...

M. Guillaume Chevrollier, président. – Nous n'avons pas évoqué la pandémie et le concept de *One Health*. Comment le percevez-vous et le déclinez-vous opérationnellement ?

M. Laurent Gallet. – Cela ne relève pas directement de la direction de la sécurité sociale. Nous suivons ce concept dans notre ministère. Il y a des liens importants entre la santé humaine, celle des animaux, et l’environnemental global. C’est une approche transversale de la santé. La direction générale de la santé et le ministère de l’agriculture travaillent davantage sur ce sujet.

M. Guillaume Chevrollier, président. – Je vous remercie. Nous attendons les réponses au questionnaire que nous vous avons transmis.

Ce compte rendu a fait l’objet d’une captation vidéo disponible sur le site internet du Sénat.

La réunion, suspendue à 11 h 15, reprend à 11 h 25.

Audition de Mme Hélène Garner, directrice du département travail emploi compétences à France Stratégie, M. Julien Fosse, directeur adjoint du département développement durable et numérique à France Stratégie, et Mme Mathilde Viennot, cheffe de projet en charge des questions d’inégalités, de protection sociale et de soutenabilités, à France Stratégie

M. Guillaume Chevrollier, président. – Mes chers collègues, mesdames, monsieur, normalienne et agrégée d’économie et de gestion, vous travaillez, madame Hélène Garner, sur les questions d’appariement et de fonctionnement du marché du travail et vous dirigez le département « Travail, emploi, compétences » à France Stratégie, avec M. Julien Fosse, qui est vétérinaire et biologiste et Mme Mathilde Viennot, normalienne et docteure en économie, qui a été conseillère à la Fédération française de l’assurance.

Il n’est pas anodin que le premier cahier thématique que France Stratégie publie avec l’ambition de construire un cadre d’élaboration et de conduite de politiques publiques « soutenables » soit consacré à la question suivante : « comment repenser notre système de santé face aux risques nouveaux ? ». Cette thématique recoupe celle de la mission d’information du Sénat qui vient de se constituer et débute, avec vous, ses auditions.

Intégrer les défis du long terme, c’est répondre aux trois questions que France Stratégie s’est posées.

Notre système de santé est-il « durable », autrement dit a-t-il les capacités techniques, financières et humaines pour faire face aux risques sanitaires actuels et émergents ?

Notre système de santé, entendu au sens large du terme comme la prise en compte des enjeux de santé dans toutes les politiques publiques, est-il « justifiable » : serait-il en mesure de limiter les inégalités sociales et environnementales de santé ?

Notre système de santé est-il « adaptable », notamment en y associant de nouveaux acteurs citoyens et une nouvelle manière d’aborder la santé ?

Après votre propos liminaire d’une vingtaine de minutes, la rapportrice de la mission d’information, ma collègue Mélanie Vogel, pourra vous poser des questions, de même que les autres sénateurs qui participent à cette audition.

Un questionnaire vous a été adressé et je vous remercie par avance d'y répondre par écrit tout début janvier.

Mme Hélène Garner, directrice du département « Travail, emploi, compétences » à France Stratégie. – Je rappellerai tout d'abord le contexte dans lequel est né le cahier que vous avez évoqué. Voilà plus d'un an et demi, nous avons lancé un séminaire sur les enjeux de soutenabilités, afin de répondre à la question suivante : comment repenser la fabrique des politiques publiques en intégrant des enjeux multidimensionnels, qu'ils soient économiques, sociaux, environnementaux, démocratiques ou territoriaux ?

Nous avons d'abord cartographié les outils permettant d'avoir une vision multidimensionnelle. Ensuite, nous avons travaillé sur quelques champs de politique publique, pour les passer au crible de la soutenabilité : la santé, la protection sociale, le travail et le numérique.

Julien Fosse et Mathilde Viennot étaient en charge des champs santé et protection sociale, qui sont au cœur des travaux de votre mission.

En avril 2020, nous avons lancé un appel à contribution, pour réfléchir à un après soutenable, autour de sept grandes questions thématiques, dont le modèle social et les enjeux environnementaux.

M. Julien Fosse, directeur adjoint du département développement durable et numérique à France Stratégie. – J'évoquerai rapidement les principales analyses que nous avons conduites sur notre système de santé, en nous appuyant sur un collectif de personnalités travaillant sur ces sujets.

L'appel à projets mené durant le premier confinement avait fait remonter énormément de travaux d'experts ou d'interventions citoyennes sur la nécessité de remettre à plat notre système de santé, en se fondant plus particulièrement sur les interactions entre la santé de l'homme, la santé des écosystèmes, la santé liée à l'alimentation.

Les principaux enseignements du cahier, qui était en ligne, sont les suivants : notre système de santé est fondé sur des éléments remontant aux années 50 et 60, où les situations épidémiologiques, sociales et démographiques étaient différentes de celles qu'on observe aujourd'hui. L'approche était « descendante », centrée sur le traitement de la maladie plus que sur la prévention et la prise en compte des aspects environnementaux.

La dimension environnementale est aujourd'hui bien décrite par la science, par la notion d'incorporation biologique du social : il existe des marqueurs physiologiques de l'environnement social ou environnemental des individus, qui expliquent l'apparition d'un certain nombre de maladies. Cet aspect ne fait pas encore partie des politiques de santé.

Autre axe important, le *One Health*, ou le renforcement des interactions entre des secteurs séparés, à savoir la santé humaine, la santé animale, la santé de la chaîne alimentaire et la santé des écosystèmes. Les pressions sur les écosystèmes favorisent l'émergence de nouveaux agents pathogènes, qui se transmettent à l'homme par le biais de réservoirs animaux. Le continuum d'analyses qui permettrait d'imbriquer tous ces segments dans des politiques de détection et de gestion de ces risques sanitaires pourrait être amélioré. Il conviendrait de décloisonner les dispositifs de formation au sein du monde médical et

paramédical. Cela passe également par une refonte des dispositifs de surveillance, pour croiser les approches.

La nécessité d'élargir la conception des politiques de santé à un grand nombre d'acteurs, par le biais d'une consultation citoyenne, a également été mise en lumière. Dans le cadre d'une défiance par rapport aux données scientifiques appliquées au risque sanitaire, la co-construction de politiques, en se fondant sur de nouveaux dispositifs de concertation et en introduisant une plus grande culture du risque, pourrait permettre d'apporter une meilleure réponse aux risques émergents.

Mme Mathilde Viennot, cheffe de projet en charge des questions d'inégalités, de protection sociale et de soutenabilité à France Stratégie. – Je reprendrai les trois questions que vous avez posées : notre système est-il durable, justifiable et adaptable ?

S'agissant de la durabilité, nous avons identifié plusieurs risques susceptibles de mettre à mal le système. Le premier est le ralentissement de la croissance, dont dépend son financement. Notre modèle de protection sociale est très ancré dans le productionnisme de l'après-guerre. Il répare plus qu'il ne prévient des risques liés au modèle productiviste, comme le chômage, l'exclusion et les maladies professionnelles.

Ce risque sera de plus en plus important, notamment au regard de l'exigence de sobriété liée aux bouleversements environnementaux. La transition demandera des prélèvements supplémentaires, et il faudra accepter que la consommation, publique ou privée, soit moindre. C'est un risque très fort pour ce qui concerne le consentement à la solidarité et, donc, à la protection sociale.

Notre système est-il justifiable ? Comment adapter notre système à la transition, en faisant en sorte que cette adaptation soit acceptée ? C'est l'une des grandes questions auxquelles notre travail tente de répondre. Selon nous, il convient d'associer deux acteurs majeurs : les territoires et les associations d'usagers.

Les territoires peuvent être de véritables relais démocratiques. Il convient donc de les prendre mieux en compte dans la fabrique de nos politiques sociales. Je pense notamment à la Mutualité sociale agricole (MSA), qui, tout en participant aux concertations nationales, fait un vrai effort sur le terrain pour faire de la prévention et de la gestion de cas individuels.

Quant aux associations d'usagers, elles permettent une véritable écoute démocratique. À cet égard, je pense à ce qu'a fait la ville de Grenoble.

Notre système est-il adaptable ? À nos yeux, la vraie question est la suivante : que souhaitons-nous socialiser et que souhaitons-nous privatiser ? Quelle part de commun voulons-nous mettre dans notre système de protection sociale ? Ne vaut-il pas mieux intégrer des critères environnementaux plutôt que d'étendre le champ de la sécurité sociale en y ajoutant une branche supplémentaire, ce qui soulèverait des questions démocratiques, mais aussi économiques en matière de financement ?

À nos yeux, il s'agirait de promouvoir des services plutôt que des prestations monétaires, dans la mesure où la demande de services publics est très forte. En outre, il est plus facile d'introduire une dimension environnementale dans un service plutôt que dans une prestation monétaire.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Merci de votre exposé extrêmement intéressant. Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par « promouvoir des services plutôt que des prestations monétaires » ?

Mme. Hélène Garner. – En ce qui concerne la branche famille, par exemple, la manière dont les prestations sont versées a changé, de plus en plus de services – gardes, crèches... – faisant consensus. Pour donner du contenu environnemental, il faut donc réfléchir à ce genre de prestations.

M. Julien Fosse. – Un autre exemple peut résumer cette distinction entre prestations financières et services : celui du secteur de l'aide alimentaire, où il peut être plus facile d'orienter l'offre vers des produits durables que vers un financement, quel qu'en soit la forme.

M. Guillaume Chevrollier, président. – Votre exemple est intéressant, mais c'est plutôt l'inverse qui se produit aujourd'hui : nous passons d'un système d'aide alimentaire à un chèque alimentation...

M. Julien Fosse. – Tout dépend de la manière dont on flèche ce chèque. Cibler une offre alimentaire durable suppose de mettre en place un dispositif de suivi assez compliqué à administrer. Plusieurs options sont envisageables, mais c'est l'instrumentation qui permettra de cibler le chèque alimentation vers la durabilité.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – La question de l'alimentation est tout à fait centrale en ce qu'elle a un impact extrêmement important sur la santé. De même, la manière dont on produit les denrées alimentaires aggrave ou réduit les risques environnementaux, lesquels vont à leur tour avoir des conséquences sur les risques sanitaires.

Comme vous, je pense qu'il serait assez compliqué de mettre en place un chèque alimentation. Vous semblez privilégier une prestation de services alimentaires durables. On évoque parfois, dans le débat public, la création d'une allocation universelle alimentaire, qui prendrait la forme d'une somme d'argent créditée sur la carte Vitale, utilisable seulement pour l'achat de certains aliments.

La gouvernance reste à trouver pour déterminer les aliments concernés, mais ce dispositif pourrait permettre d'assurer une alimentation saine pour toutes et tous, de réduire les risques sanitaires et de soutenir la transition de notre production alimentaire. Qu'en pensez-vous ?

M. Julien Fosse. – Dans son rapport d'évaluation des politiques de l'alimentation du 22 octobre dernier, l'Assemblée nationale aborde la question de la sécurité sociale de l'alimentation. Cette aide alimentaire renouvelée peut être envisagée de plusieurs façons.

Si l'on veut mettre en place une aide financière universelle, la question fondamentale consiste à bien cibler le financement, ce qui suppose d'élaborer une liste positive : va-t-on cibler uniquement des produits bio ou des produits agroécologiques, au sens large du terme, avec d'autres types de labels ? Doit-on se contenter de cibler les produits nationaux ou ouvrir le bénéfice de cette aide à l'ensemble des produits européens ? Ces différentes options sont assez compliquées à arbitrer et à instrumenter.

Par ailleurs, un tel financement ne suffira pas pour améliorer véritablement l'offre alimentaire au bénéfice des plus défavorisées. Il faut également mettre en place de véritables politiques d'accompagnement, d'éducation à l'alimentation. Si l'on vous donne la possibilité d'acheter des produits bio en vrac et que vous n'avez pas été sensibilisé à la cuisine, que vous n'avez pas l'habitude de manger des fruits et légumes, parce qu'on ne vous a jamais appris que c'était bon pour la santé, c'est un coup d'épée dans l'eau.

Ainsi, aux États-Unis, des dispositifs de tickets alimentaires centrés sur certains types de produits ont montré leurs limites, parce que les populations les plus défavorisées ne savaient pas consommer ces produits.

Les politiques de l'aide alimentaire recouvrent une dimension globale. Il faut non seulement envisager de nouveaux dispositifs, mais aussi accompagner les populations les plus défavorisées et faire en sorte qu'elles prennent mieux en compte les enjeux nutritionnels.

Mme Mélanie Vogel, rapportrice. – Comme vous l'avez dit, le financement de notre système global de protection sociale est fondé sur la croissance, c'est-à-dire sur cela même dont on veut sortir, puisqu'on sait désormais qu'une croissance infinie dans un monde fini est impossible. Pour résoudre un problème, on a besoin de ce qui en est une des sources : vous avez très bien décrit le cercle vicieux dans lequel nous sommes.

Le problème de financement est donc structurel. Au-delà du diagnostic, avez-vous exploré de nouvelles pistes de financement pour notre système de protection sociale ?

Mme Mathilde Viennot. – J'indiquerai trois pistes.

La première est fondée sur la fiscalité comportementale, type taxe carbone. Le but d'une telle fiscalité étant de modifier les comportements, il faut prendre en compte l'érosion probable de l'assiette ; ce ne peut donc pas être une solution de financement de long terme.

Deuxième piste – je vous renvoie aux travaux de Lucas Chancel : une plus forte contribution du patrimoine et des revenus du capital. C'est là une des tendances fortes des dix dernières années, puisque le poids de la contribution sociale généralisée (CSG) dans le financement de la sécurité sociale est de plus en plus important ; on pourrait accentuer ce poids, sur les revenus du capital notamment.

Troisième source de financement possible : augmenter la contribution des entreprises, en particulier de celles qui sont responsables des dommages environnementaux.

Mme Hélène Garner. – Cette question du financement est centrale. Réfléchir à la révision des indicateurs ou à la prise en compte des externalités négatives de la croissance dans l'évaluation de la richesse pourrait conduire à une réduction des ressources de la protection sociale puisque l'assiette d'une taxe comportementale a vocation à se résorber. À moyen et long terme, dans l'hypothèse où la prévention aurait produit ses effets, on peut compter, *a contrario*, sur des économies potentielles. Davantage de prévention, c'est moins de maladies, moins de pathologies, moins de dépenses pour la protection sociale.

Reste qu'il est toujours difficile de mettre en balance, dans le cadre d'arbitrages budgétaires, de tels investissements de long terme avec d'autres dépenses dont les effets mettent moins longtemps à se déployer.

Ce discours sur la prévention ne date pas d'hier. Comment valoriser différemment, d'un point de vue comptable notamment, les investissements et actions de prévention plutôt que de réparation ? Je pense y compris à l'évaluation des fonctionnaires... Des effets de long terme, s'étalant sur plusieurs années, sont certes complexes à quantifier, mais une telle valorisation de la prévention pourrait faire baisser les dépenses de protection sociale, donc se traduire par un gain collectif.

Il faut repenser les risques que la sécurité sociale doit couvrir à l'aune des nouveaux enjeux qui sont devant nous. Les modalités d'intervention publique et les prestations, notamment, doivent-elles rester les mêmes qu'il y a cinquante ans ?

M. Guillaume Chevrollier, président. – Vous avez évoqué la contribution des entreprises ; vous faites état également, dans le document que vous nous avez transmis, de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. On parle aussi de plus en plus des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). Les entreprises doivent d'ores et déjà se conformer à certaines obligations légales, et il s'agit d'un mouvement de fond. Quelles sont vos réflexions en la matière ?

Mme Hélène Garner. – Nous avons en effet travaillé sur la façon dont on peut placer la soutenabilité au cœur de la stratégie des entreprises, en nous intéressant tant à la gouvernance qu'au dialogue social et à la responsabilité sociale et environnementale.

Un certain nombre d'entreprises sont soumises à des obligations de *reporting* social et environnemental. La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a introduit dans le dialogue social cette question des impacts environnementaux ; nous verrons comment cette disposition se traduira dans les comités sociaux et économiques, les CSE. Faut-il par exemple ouvrir la gouvernance à d'autres acteurs, y compris associatifs ?

Autre option : l'intégration de ces enjeux dans la comptabilité des entreprises. Ainsi pourraient être rendus visibles non seulement les externalités négatives sur l'environnement des investissements qu'elles réalisent, mais aussi le coût social et humain afférent, pathologies chroniques, absentéisme. Des réflexions sont conduites en ce sens, par exemple dans le cadre de la chaire partenariale « comptabilité écologique » qui associe AgroParisTech, l'université Paris-Dauphine et l'université de Reims.

Ce compte rendu a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [sur le site internet du Sénat](#).

La réunion est close à 12 heures 05.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 13 DÉCEMBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 15 décembre 2021

À 9 heures

Salle Médicis

- Examen, en commun avec la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances, du rapport d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence (rapporteurs : M. Patrick Chaize, Mme Françoise Dumont, MM. Loïc Hervé, Jean-Michel Houllegatte et Patrick Kanner, Mme Marie-Pierre Richer et M. Jean Pierre Vogel)

À 10 heures

Salle Clemenceau

Examen, en commun avec la commission des affaires européennes, du rapport d'information de M. Alain Cadec sur les pêcheurs français face au Brexit

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mercredi 15 décembre 2021

À 9 h 30

Salle René Monory

Examen du rapport d'information de MM. Ronan Le Gleut et André Vallini portant avis sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (2021-2023).

À 10 heures

- Audition du Général de division aérienne Michel Friedling, commandant de l'Espace.
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 4323 (AN - 15e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer relatif au siège de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (sous réserve de sa transmission).

Commission des affaires sociales

Mardi 14 décembre 2021

À 9h30

Salle 213 – 2ème étage aile Est

Examen des amendements au texte de la commission sur le projet de loi relatif à la protection des enfants (n° 764, 2020-2021) (Rapporteur : M. Bernard Bonne)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Jeudi 9 décembre à 12 heures

À 13h15

- Suite de l'examen des amendements au texte de la commission sur le projet de loi relatif à la protection des enfants (n° 764, 2020-2021) (Rapporteur : M. Bernard Bonne) Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Jeudi 9 décembre à 12 heures

Mercredi 15 décembre 2021

À 9 heures

Salle Médicis

Examen, en commun avec la commission des affaires économiques, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des finances et la commission des lois du rapport d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence (rapporteurs : M. Patrick Chaize, Mme Françoise Dumont, MM. Loïc Hervé, Jean-Michel Houllégatte et Patrick Kanner, Mme Marie-Pierre Richer et M. Jean-Pierre Vogel)

À 10 heures

Salle 213 – 2ème étage aile Est

Captation

- Audition du Pr Emmanuel Rusch, président du comité de contrôle et de liaison Covid-19 (CCL)

- Communication de M. Jean Sol et Mme Victoire Jasmin sur la covid et la santé mentale

- Désignation de rapporteur sur : - la proposition de loi de M. Olivier Henno tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales (n° 181, 2021-2022) - la proposition de loi de Mme Jocelyne Guidez et plusieurs de ses collègues visant à améliorer la prise en charge des personnes atteintes du trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (n° 99, 2021-2022)

- Désignation des membres des commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur : - le projet de loi relatif à la protection des enfants (n° 764, 2020-2021) - le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 15 décembre 2021

À 9 heures

Salle Médicis

- Examen, en commun avec la commission des lois, la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales et la commission des finances, du rapport d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence (rapporteurs : M. Patrick Chaize, Mme Françoise Dumont, MM. Loïc Hervé, Jean-Michel Houllégatte et Patrick Kanner, Mme Marie-Pierre Richer et M. Jean Pierre Vogel)

À 10 h 30

Salle A263 - 2ème étage Ouest

Captation

Audition de M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF

Commission de la culture

Mercredi 15 décembre 2021

À 9 h 30

Salle A245

Examen du rapport de Mme Catherine Morin-Desailly et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 41 (2021-2022) relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques.

Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est fixé au : Lundi 13 décembre 2021 à 12 heures.

Commission des finances

Mardi 14 décembre 2021

À 9 heures

Salle commission

- Examen du rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2022, sous réserve de sa transmission (M. Jean-François Husson, rapporteur général)

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n°4758 (A.N., XV^e lég.) portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

Éventuellement, l'après-midi, à l'issue de la discussion générale

Salle de la commission

Examen des amendements de séance en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2022, sous réserve de sa transmission (M. Jean-François Husson, rapporteur général)

Mercredi 15 décembre 2021

À 9 heures

Salle Médicis

Examen, en commun avec la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des lois, du rapport d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence (rapporteurs : M. Patrick Chaize, Mme Françoise Dumont, MM. Loïc Hervé, Jean-Michel Houllegatte et Patrick Kanner, Mme Marie-Pierre Richer et M. Jean Pierre Vogel)

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 15 décembre 2021

À 9 heures

Salle Médicis

- Examen, en commun avec la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances, du rapport d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence (rapporteurs : M. Patrick Chaize, Mme Françoise Dumont, MM. Loïc Hervé, Jean-Michel Houllegatte et Patrick Kanner, Mme Marie-Pierre Richer et M. Jean Pierre Vogel) ;

- Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et des textes proposés par la commission sur la proposition de loi n° 174 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et sur la proposition de loi organique n° 173 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ;
Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 13 décembre 2021, à 12 heures.

À 16 h 30

Salle Clemenceau

Captation

- Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, sur la situation migratoire à Calais

Commission des affaires européennes

Mercredi 15 décembre 2021

À 10 heures

Salle Clemenceau

- Les pêcheurs français face au Brexit : rapport d'information de M. Alain Cadec, en commun avec la commission des affaires économiques

À 13 h 45

Salle René Monory

- Audition de M. Christian Lequesne, professeur de science politique à Sciences Po Paris, auteur du rapport « Diversité linguistique et langue française en Europe »

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne

Mardi 14 décembre 2021

À 14 heures

Salle Clemenceau

- Nomination du Bureau

- Désignation des Rapporteurs

- Examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi restant en discussion

Commission d'enquête « afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie »

Lundi 13 décembre 2021

Salle Clemenceau

À 15 h 30

Captation

- Audition de Mme Isabelle de Silva, conseillère d'État, ancienne présidente de l'Autorité de la concurrence.

À 16 h 30

- Table ronde des représentants de la presse écrite :

. M. Alain Augé, président du syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM) ;

- . M. Laurent Bérard-Quélin, président de la fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS) ;
- . Mme Cécile Dubois, coprésidente du syndicat de la presse indépendante en ligne (SPIL).

Mercredi 15 décembre 2021

À 17 heures

Salle René Monory

Captation

Audition de MM. Emmanuel Combe, président *par intérim*, et Stanislas Martin, rapporteur général, de l'Autorité de la concurrence.

Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques

Mercredi 15 décembre 2021

À 16 h 30

Salle 263

Captation

- Table ronde sur le recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue de l'administration) : – Mme Geneviève Chêne, Directrice générale de Santé Publique France ; – Mme Amélie Verdier, Directrice de l'agence régionale de santé Ile-de-France

- Table ronde sur le recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue des cabinets) : – M. Charles Boudet, Directeur général de JLL France ; – M. Olivier Girard, Président d'Accenture pour la France et le Benelux ; – M. Laurent Penard, Président de Citwell Consulting

Commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France

Jeudi 16 décembre 2021

À 10 h 30

Salle 216

Captation

- Audition commune de responsables de services d'urgence : - Pr Louis Soulat, centre hospitalier universitaire de Rennes - Dr Benoît Doumenc, hôpital Cochin (Paris) - Dr Caroline Brémaud, centre hospitalier de Laval - Dr Tarik Boubia, centre hospitalier de Clamecy – Dr François Escat, médecin urgentiste libéral à Muret

Mission d'information sur le thème : «Comment redynamiser la culture citoyenne ?»

Mardi 14 décembre 2021

À 16 heures

Salle Médicis

Captation

Audition de Madame Dominique Schnapper, sociologue, ancienne membre du Conseil constitutionnel.

Mission d'information sur le thème : « La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'État de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ? »

Mercredi 15 décembre 2021

À 14 heures

Salle 216

- Réunion constitutive

En application du vademecum sur les missions d'information adopté par la Conférence des Présidents du 13 octobre 2021, les suppléants ne peuvent pas participer aux réunions délibératives de la mission d'information.