

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	4807
• <i>Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Communication (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4807</i>
• <i>Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4807</i>
• <i>Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4807</i>
• <i>Proposition de loi visant à encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France et permettant d'accéder à Internet – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4834</i>
• <i>Proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>4842</i>
• <i>Proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	<i>4847</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 4849
• <i>Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4849</i>
• <i>Hommage au brigadier Alexandre Martin.....</i>	<i>4849</i>
• <i>Proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>4849</i>
• <i>Déplacement à l'ONU du 12 au 15 décembre 2021 – Communication.....</i>	<i>4856</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 4863
• <i>Enquête sur les soins à domicile – Audition de M. François de La Guéronnière, conseiller-maître de la cour des comptes, président de section.....</i>	<i>4863</i>
• <i>Priorités et résultats de la recherche médicale et état des connaissances scientifiques sur le variant Omicron de la covid-19 – Audition de M. Gilles Bloch, président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et de M. Yazdan Yazdanpanah, directeur de l'agence interne ANRS Maladies infectieuses émergentes</i>	<i>4874</i>

- *Projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français – Examen des amendements au texte de la commission.....* 4885
- *Proposition de loi tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 4897
- *Situation des étudiants en médecine – Audition de M. Nicolas Lunel, président de l'Association nationale des étudiants en médecine de France (ANEMF), de M. Patrice Diot, président, et de Mme Bach Nga Pham, vice-présidente, de la Conférence des doyens des facultés de médecine.....* 4905
- *Proposition de loi tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 4922
- *Proposition de loi visant à améliorer la prise en charge des personnes atteintes du trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 4930
- *Désignation de rapporteurs* 4937

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 4939

- *Audition de M. Thierry Guimbaud, directeur général de Voies navigables de France* 4939
- *Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Communication.....* 4951
- *Enjeux économiques et environnementaux des territoires de montagne – Audition (sera publié ultérieurement).....* 4964
- *Commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen – Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions, dans le cadre des travaux relatifs au droit de suite (sera publié ultérieurement)..* 4964

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 4965

- *Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire – Examen des amendements au texte de la commission.....* 4965
- *Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 4972
- *Désignation d'un rapporteur* 4973

COMMISSION DES FINANCES..... 4975

- *Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Examen du rapport pour avis.....* 4975

- *Contrôle budgétaire – Contributions de la France au financement des organisations internationales – Communication (sera publié ultérieurement)..... 4986*
- *Plan de transformation numérique de la justice – Audition de M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, et Mme Catherine Pignon, secrétaire générale du ministère de la justice, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes 4986*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 5003

- *Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte – Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires..... 5003*
- *Désignation d'un rapporteur 5003*
- *Proposition de loi visant à réformer l'adoption (nouvelle lecture) – Examen des amendements au texte de la commission..... 5003*
- *Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire – Examen des amendements aux articles délégués..... 5006*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 5009

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante (sera publié ultérieurement) 5009*

COMMISSION D'ENQUÊTESUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES 5011

- *Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) 5011*
- *Audition de MM. Thomas London et Karim Tadjeddine, directeurs associés du cabinet McKinsey..... 5027*
- *Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques 5049*
- *Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP) (sera publié ultérieurement)..... 5068*
- *Audition de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)..... 5068*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE..... 5081

- *Audition des associations d'élus : MM. Frédéric Chéreau, maire de Douai, représentant de l'Association des maires de France, Philippe Gouet, président du conseil départemental de Loir-et-Cher, représentant de l'Assemblée des départements de France et Mme Françoise Tenenbaum, conseillère régionale de Bourgogne-Franche-Comté, représentante de Régions de France 5081*
- *Audition des présidents des conférences de directeurs d'établissements de santé : Mme Marie-Noëlle Gérard-Breuzard, présidente de la conférence des directeurs de CHU, MM. Francis Saint-Hubert, président de la conférence nationale des directeurs de centres hospitaliers et Jacques Léglise, président de la conférence des directeurs d'établissements privés non lucratifs..... 5098*
- *Audition de M. François Crémieux, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille (AP-HM) 5116*
- *Audition de Mme Élisabeth Hubert, présidente de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile (sera publié ultérieurement)..... 5126*
- *Audition de Mme Sophie Guinoiseau, présidente, et du Dr Jean-François Ricono, vice-président de la Fédération nationale des établissements de santé de proximité (sera publié ultérieurement)..... 5126*
- *Audition de représentants de formes d'exercice regroupé : Dr Pascal Gendry, président d'Avenir des équipes coordonnées (AVECsanté), Dr Claude Leicher, président de la Fédération nationale des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) et Dr Hélène Colombani, présidente de la Fédération nationale des centres de santé (sera publié ultérieurement)..... 5126*

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 » 5127

- *Audition de M. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel Alliance Fédérale, et de M. Philippe Carli, président du groupe EBRA..... 5127*
- *Audition de M. Louis Échelard, président du directoire du groupe SIPA Ouest-France 5141*
- *Audition de M. Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)..... 5150*
- *Audition de Mme Cécile Rap-Veber, directrice générale – gérante de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) et M. Hervé Rony, directeur général de la Société civile des auteurs multimédias (SCAM)..... 5160*
- *Audition de M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF) 5171*
- *Audition de M. Emmanuel Vire, secrétaire général du Syndicat national des journalistes CGT (SNJ-CGT)..... 5181*

- *Audition de M. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel Alliance Fédérale, et de M. Philippe Carli, président du groupe EBRA*..... 5188
- *Audition de M. Louis Échelard, président du directoire du groupe SIPA Ouest-France* 5202
- *Audition de M. Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)*..... 5211
- *Audition de Mme Cécile Rap-Veber, directrice générale – gérante de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) et M. Hervé Rony, directeur général de la Société civile des auteurs multimédias (SCAM)*..... 5221
- *Audition de M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF)* 5232
- *Audition de M. Emmanuel Vire, secrétaire général du Syndicat national des journalistes CGT (SNJ-CGT)*..... 5242
- *Audition de Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente de France Télévisions, Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, et M. Bruno Patino, président d'Arte (sera publié ultérieurement)*..... 5249
- *Audition de M. Gilles Sacuto, président du Syndicat des producteurs indépendants (SPI) (sera publié ultérieurement)*..... 5249
- *Audition de M. Thomas Rabe, président-directeur général du groupe Bertelsmann (sera publié ultérieurement)*..... 5250
- *Audition de M. Maxime Saada, président du directoire de Canal plus (sera publié ultérieurement)*..... 5250
- *Audition de M. François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre (sera publié ultérieurement)*..... 5250
- *Audition de M. Nicolas de Tavernost, président du directoire de M6 (sera publié ultérieurement)*..... 5251
- *Audition de M. Matthieu Pigasse, président du groupe Combat Média (sera publié ultérieurement)*..... 5251

MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » 5253

- *Audition de scientifiques : MM. Jean-Marc Daniel, directeur du département « ressources physiques et écosystèmes de fond de mer » de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), Laurent Kerléguer, directeur général du service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), Joachim Claudet, conseiller « océan » du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Mme Mathilde Cannat, mandatée par le CNRS comme pilote dans la feuille de route « grands fonds » dans le cadre de France 2030 (sera publié ultérieurement)*..... 5253

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE 5255

- *Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants..... 5255*
- *Audition de Mme Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes (sera publié ultérieurement)..... 5266*
- *Audition de Mme Anne Muxel, sociologue, directrice de recherches en sociologie et en science politique au CNRS (CEVIPOF-Sciences Po) (sera publié ultérieurement) 5267*
- *Audition de Mme Florence Gérard-Chalet, directrice générale de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (ÉPIDE), et M. François-Xavier Pourchet, directeur général adjoint (sera publié ultérieurement)..... 5267*

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 ? »..... 5269

- *- Audition de spécialistes de droit public et de droit constitutionnel : MM. Paul Cassia, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Jean-Philippe Derosier, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Lille, Bertrand Mathieu, conseiller d'État en service extraordinaire, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Dominique Rousseau, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et Guillaume Tusseau, professeur de droit public à Sciences Po 5269*
- *Audition de Mme Angelika Nussberger, professeure de droit constitutionnel à l'Université de Cologne, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et M. Mattias Wendel, professeur de droit public à l'Université de Leipzig (sera publié ultérieurement)..... 5287*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE/INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE »..... 5289

- *Audition de MM. Thierry Damerval, président-directeur général et Arnaud Torres, directeur des grands programmes d'investissements de l'État de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de Mme Anne Varet, directrice exécutive adjointe de la prospective et de la recherche et M. Valentin Devriès, directeur adjoint de la direction des entreprises et des transitions industrielles de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (sera publié ultérieurement)..... 5289*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER
LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE
DU XXI^E SIÈCLE » 5291**

- *Audition de MM. William DAB, professeur et titulaire de la chaire d'Hygiène et Sécurité du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), Jacques REIS, neurologue, et de Mme Sylvie ZNATY, professeur et titulaire de la chaire Prévention des Risques Professionnels et Environnementaux, du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) (sera publié ultérieurement)..... 5291*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 31 JANVIER ET À VENIR
..... 5293**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 25 janvier 2022

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Communication (sera publié ultérieurement)

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

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, de M. Pascal Allizard, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 19 heures.

Mercredi 26 janvier 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. Ce texte comporte 17 articles et il sera examiné en séance publique le mardi 8 février prochain. Au stade de la commission, 109 amendements ont été déposés : après consultation de la commission des finances, 20 d'entre eux ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, leurs auteurs en ont été informés.

Le sujet de ce projet de loi est suivi de très près au Sénat depuis des années. Je pense bien entendu à la proposition de loi adoptée par le Sénat de Franck Montaugé et d'Henri Cabanel sur le même thème en 2016 ou à la proposition de loi de M. Carle sur la

compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire que notre collègue Daniel Gremillet avait rapportée en 2015 et 2016. Plus récemment, citons les travaux réalisés en 2019 par la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, derrière nos collègues Michel Vaspart et Nicole Bonnefoy ou encore la proposition de résolution adoptée par le Sénat à l'initiative d'Henri Cabanel en 2020 pour promouvoir le développement de l'assurance récolte.

C'est au tour de notre rapporteur, Laurent Duplomb, de s'emparer du sujet pour tenter de réaliser un exercice de synthèse sur cet ultime projet de loi agricole du quinquennat, ce qu'il a préparé de longue date au sein du groupe de travail sur l'assurance récolte de notre commission. Je salue également le travail des rapporteurs pour avis de la commission des finances, nos collègues Claude Nougéin et Patrice Joly.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Je voudrais débiter mon propos en vous faisant partager un certain plaisir. Car, pour une fois, nous parlerons de l'agriculture et du changement climatique non pas sur le ton de l'accusation et de l'anathème, comme l'agenda législatif nous l'impose souvent. Pour une fois, l'agriculteur n'est pas placé sur le banc des accusés au procès du changement climatique, mais il est au rang de victime. Aujourd'hui, nous inversons la logique et rappelons combien les agriculteurs constatent tous les jours, dans leurs champs et leurs prairies, les impacts du changement climatique. Nos agriculteurs sont avant tout les premiers concernés par le défi climatique, car la nature est leur environnement et la terre leur outil de travail. Et ils sont également les plus exposés à ces changements climatiques qui, chaque année, et de plus en plus, les exposent partout à des aléas de plus en plus fréquents, créant des dommages croissants.

Les signes ne trompent pas : les vendanges ont lieu 18 jours plus tôt qu'il y a 40 ans comme les semis de maïs ou la floraison de nos vergers, exposant ces cultures à des épisodes de gel tardif ; les pluies extrêmes, épisodes de grêles et tempêtes s'accroissent, notamment sur un grand quart sud-est de la France, tandis que la sécheresse se généralise ces dernières années partout en France, touchant même des régions plutôt épargnées jusqu'à présent.

Cette réalité du changement climatique menace nos productions et l'équilibre économique de nos exploitants. Les exploitants peuvent se relever d'une mauvaise récolte une année ; ils se découragent après deux mauvaises années de suite ; ils désespèrent quand trois, quatre, cinq années d'affilée, ils sont touchés par une sécheresse, une grêle ou un gel.

Les montants des sinistres le démontrent : le coût de ces derniers pour les assureurs a plus que doublé en cinq ans pour atteindre un niveau de 500 millions d'euros par an, tout comme les dépenses publiques annuelles engagées par le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), qui ont en moyenne augmenté de 50 % ces dix dernières années.

Bien sûr, les agriculteurs n'ont pas attendu ce projet de loi pour se prémunir du risque climatique. Cela fait bien longtemps qu'ils savent qu'ils sont exposés à plusieurs risques : climatiques, économiques, géopolitiques, sanitaires, sociétaux, etc. Ils doivent les gérer au jour le jour.

Concernant le risque climatique, dès 1964, le législateur a mis en place l'extraordinaire régime des calamités agricoles, qui a fait preuve d'une résilience exceptionnelle pendant cinquante ans. Il fonctionnait sur un principe simple : un

cofinancement assuré par les agriculteurs et la solidarité nationale permettant de financer des indemnités publiques, allant jusqu'à 35 % des pertes, en cas d'un aléa particulièrement grave touchant une zone de production reconnue. Mais dès l'origine, ce système avait un second pilier : une incitation à l'assurance récolte par un soutien aux primes payées par les exploitants. Aujourd'hui entièrement financée par l'Union européenne, cette aide couvre jusqu'à 65 % de la prime des contrats de nos exploitants. Ces deux piliers ont longtemps cohabité jusqu'en 2010, date à laquelle, pour renforcer l'incitation à passer vers l'assurance, les calamités agricoles ont été réservées à des risques non assurables, excluant *de facto* les pertes de récoltes dans la viticulture et les grandes cultures. Nous sommes passés de deux systèmes complémentaires à deux systèmes concurrents : d'un côté, les grandes cultures et la viticulture où cohabitaient des personnes assurées et des personnes non assurées, qui assumaient alors pleinement leur risque ; et d'un autre côté les prairies et l'arboriculture, où l'assurance ne parvenait pas à proposer un contrat satisfaisant et où les exploitants étaient couverts en cas de calamité agricole, même sans être assurés.

Le gel du printemps 2021 a été l'élément d'une prise de conscience du monde agricole de son exposition très forte au monde climatique qui vient, tout en démontrant les failles du système actuel face à ces aléas croissants. Les dégâts étaient colossaux et les indemnités des calamités agricoles étaient lentes et insuffisantes. De plus, des viticulteurs avaient tout perdu et n'avaient le droit à rien s'ils n'étaient pas assurés. Il a fallu tordre le bras au système pour que les viticulteurs aient le droit, exceptionnellement, à des indemnités publiques, décourageant en cela la volonté des viticulteurs à s'assurer.

Plus fondamentalement, je vois quatre failles au système actuel.

Premièrement, les assureurs ne sont pas rentables sur l'assurance multirisque climatique. Leur rentabilité est insuffisante en raison d'une trop faible pénétration du taux de l'assurance dans les fermes empêchant une mutualisation satisfaisante des risques chez les principaux opérateurs du marché. Et le changement climatique aggrave cette situation en raison de la hausse de la sinistralité. Autrement dit : plus aucun assureur ne veut rester sur le marché, à terme, sauf s'ils sont des acteurs historiques du monde agricole.

Deuxièmement, les primes sont jugées trop chères par les exploitants, malgré un subventionnement public fort, pour des produits ne répondant pas de manière satisfaisante à leurs besoins. Les tensions sur les charges des agriculteurs ne facilitent pas le débat et ce n'est pas le Gouvernement actuel qui a amélioré la situation.

Troisièmement, les exploitants ne sont pas suffisamment incités à s'assurer, on l'a vu, en raison de l'architecture du système actuel qui crée de la complexité et une certaine injustice.

Quatrièmement, le régime des calamités agricoles est de plus en plus contesté au regard de la variabilité des indemnités proposées en raison des conditions d'éligibilité.

Ces failles justifient la réforme pour permettre au système de mieux faire face aux risques climatiques de demain. Car si rien n'est fait, le système s'effondrera.

C'est pourquoi le projet de loi est opportun en proposant une réforme de simplification de l'architecture financière des outils publics de gestion des risques en agriculture. Je crois que nous devons le soutenir et l'améliorer.

Le système à venir repose sur trois étages.

Un premier étage d'auto-assurance par l'agriculteur, correspondant à un niveau de franchise, qu'il doit gérer par sa connaissance technique, du stockage – de fourrage par exemple en vue de l'année d'après –, des investissements, de l'irrigation...

Un second étage pris en charge par des contrats d'assurance, entre le niveau de franchise et un niveau d'intervention publique. Les primes des contrats d'assurance multirisque éligibles pourront être subventionnées jusqu'à 70 %.

Enfin, un troisième étage, déclenché à compter d'un seuil d'intervention prédéterminé, sera pris en charge par l'État. Si les pertes constatées excèdent ce seuil, l'État pourra, selon les modalités d'indemnisation, couvrir une partie de la perte subie par l'exploitant.

Le droit européen prévoit déjà que le système incite à l'assurance : c'est pourquoi les non-assurés ne toucheront rien jusqu'au niveau du seuil d'intervention de l'État, et, une fois passé ce seuil, bénéficieront d'une aide minorée de moitié par rapport à ce qu'aurait touché un assuré.

Ce système, défini aux articles 1 à 3, ne concerne que les pertes de récoltes et de cultures. Les taux pourront être adaptés selon la nature des cultures et les types de contrats. En revanche, pour les pertes de fonds, pour lesquels il n'existe pas d'assurance, le système des calamités agricoles demeure, comme le prévoit l'article 4.

Une commission spéciale au sein du Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA), la commission chargée de l'orientation et du développement des assurances garantissant les dommages causés aux récoltes (Codar), créée à l'article 5, sera chargée d'associer les exploitants agricoles, les assureurs et l'État pour piloter au mieux ce système.

Toutefois, cette architecture ne fonctionnera que si les assureurs retrouvent de la rentabilité. C'est l'objectif de l'article 7, qui permet au Gouvernement, par voie d'ordonnance, de créer une plus grande mutualisation des données et des risques entre assureurs. En mutualisant davantage leurs risques qu'ils connaîtront mieux par un partage des données, ils pourraient améliorer leur ratio de sinistres sur primes et redevenir compétitifs. Le Gouvernement envisage de créer un pool au sein duquel les assureurs commercialisant des assurances multirisques et calamités (MRC) devront entrer, pour réaliser cette mutualisation.

Pour terminer le tour d'horizon de ce projet de loi, il me faut mentionner le sort des outre-mer, une ordonnance étant chargée de consolider le système actuel du fonds de secours aux outre-mer, ainsi que l'article 10 qui permet une différenciation des conditions d'indemnisation des risques tempête et incendie dans les contrats d'assurance des professionnels, notamment chez les exploitants agricoles.

J'en viens à mon analyse du projet de loi. Je voudrais vous faire part de trois regrets et vous proposer cinq axes d'améliorations.

Mon premier regret est que le système ne fonctionnera qu'avec de l'argent supplémentaire, car qui dit plus de risques dit plus d'indemnisations. Le Président de la République a annoncé une enveloppe de 600 millions d'euros sur le sujet, je cite, « au nom de la solidarité nationale », soit un doublement par rapport à l'enveloppe actuelle.

Je m'inscris en faux par rapport à cette affirmation puisque sur les 600 millions d'euros à venir, 185 seront versés par l'Union européenne au titre de la politique agricole commune, 140 par les agriculteurs *via* une hausse de la fiscalité sur leur prime d'assurance, et 275 par la solidarité nationale contre environ 170 aujourd'hui en moyenne. Au total, l'État ne met que 100 millions d'euros de sa poche en plus !

Toutefois, je me félicite que cette enveloppe supplémentaire existe et nous devons être vigilants au prochain projet de loi de finances sur ce point. Le problème est que le projet de loi ne traduit aucun engagement financier en fixant par exemple des taux d'intervention ou des seuils de déclenchement. Autrement dit : la loi est une coquille vide, le ministère pouvant tout faire une fois la loi promulguée. Nous sommes dans le brouillard le plus épais, surtout à quelques mois de la présidentielle.

Le second élément est que ce texte travaille sur l'après-catastrophe et non sur l'anticipation et la prévention. Je vois le ministre et d'autres acteurs se féliciter d'un projet de loi historique. Ce qui sera historique, c'est d'enfin avoir une politique favorisant la prévention des risques par les exploitants. Ce qui sera historique, c'est de laisser les exploitants pouvoir développer des projets d'irrigation ou des bassines d'eau dans le respect des règles environnementales sans qu'elles ne soient saccagées. Ce qui sera historique, c'est d'investir dans des outils paragrêles, des outils de stockage, de favoriser une épargne de précaution. Ce qui sera historique, c'est de développer des variétés plus résistantes par la mutagenèse, plutôt que de bloquer le progrès en voulant séduire les partisans d'un certain obscurantisme. En bref, de prévenir les risques au maximum ! Sur ces aspects, je constate que le Gouvernement et son projet de loi sont silencieux.

Le troisième et dernier élément est que le projet de loi pourrait passer à côté de sa cible en oubliant de satisfaire les deux recommandations principales portées de manière transpartisane par le Sénat depuis des années.

D'une part, la moyenne olympique continuera de s'appliquer, sans que l'on puisse agir sur ce sujet puisqu'elle dépend d'une norme internationale définie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour rappel, la moyenne olympique permet de calculer la moyenne des exploitants sur cinq ans, sans la moins bonne et sans la meilleure année. Mais c'est un véritable problème, car, avec la hausse de la fréquence des calamités agricoles, les moyennes de production s'effondrent et les exploitants sont de moins en moins indemnisés. Il n'est plus rare d'avoir 2 ou 3 calamités sur une période de cinq ans ! Je demandais au ministre de s'engager à commencer à faire bouger les lignes lors de la présidence française de l'Union européenne (PFUE).

D'autre part, le Gouvernement refuse toujours de s'engager fermement à appliquer pleinement le règlement Omnibus qui permet depuis 2017 de baisser pour tous les contrats la franchise de 30 à 20 % tout en augmentant le taux de subvention de 65 à 70 %. D'habitude, nous critiquons les sur-transpositions qui sapent notre compétitivité. Nous voici en pleine sous-transposition d'une aide pénalisant tout autant les agriculteurs français, quand d'autres exploitants européens, eux, peuvent bénéficier de cette faculté.

Ce sont trois regrets, car entre le droit européen et l'article 40 de la Constitution, notre pouvoir d'initiative est limité. Je demanderais au ministre au banc de prendre des engagements fermes sur ces sujets.

J'en viens à mes cinq axes de proposition pour améliorer le texte et lui donner une chance de changer les choses.

Premier axe : nous venons d'en parler, obtenir des engagements du Gouvernement pour faire bouger le droit européen sur la moyenne olympique et appliquer pleinement Omnibus. Je souhaiterais également obtenir l'engagement de maintenir un taux d'intervention de l'État à 30 % les premières années pour les prairies et les vergers. À défaut, nous ne convaincrions pas les éleveurs et les arboriculteurs de l'intérêt de la réforme.

Deuxième axe : il faut lever les freins opérationnels empêchant le recours à l'assurance par les exploitants. Pour ce faire, je vous proposerai de simplifier les modalités d'indemnisation et de vous proposer un premier pas vers un modèle d'assurance sur mesure, répondant vraiment au besoin des exploitants. C'est le meilleur moyen pour les faire adhérer au système. Par exemple, il m'apparaît logique et incitatif que les primes d'assurance soient minorées dès lors que l'exploitant a engagé des mesures de prévention sur son exploitation.

Pour pousser l'incitation un cran plus loin, je vous proposerai de conditionner la dotation « jeune agriculteur » à taux plein à la souscription d'un contrat d'assurance. Je sais que c'est un effort demandé aux agriculteurs, mais il me semble que c'est indispensable.

Troisième axe : il me semble important de mieux prendre en compte les spécificités territoriales de notre agriculture. Des petites filières ne disposent pas de solutions assurantielles aujourd'hui : nous devons nous assurer qu'elles seront toujours éligibles à un système d'indemnisation satisfaisant. Toutefois, je ne serai pas favorable à les exclure du régime prévu par le projet de loi pour prévoir un maintien dérogatoire du régime des calamités agricoles. Nous en parlerons en temps voulu, mais j'estime que c'est potentiellement désavantageux pour ces filières par rapport au système proposé. De même, confier exclusivement l'évaluation des pertes à des satellites comme cela sera le cas dans certaines filières sans contestation possible n'est pas normal : je vous proposerai de prévoir le droit de solliciter en cas de contestation de groupe dans un département une contre-enquête de terrain pour vérifier le niveau estimé des pertes. Beaucoup d'entre vous la proposent : je vous suggère de retenir la solution à laquelle j'ai travaillé qui confie ces expertises à une structure existante, les comités départementaux d'expertise, qui s'appuieront sur l'expertise des chambres.

Quatrième axe, sans doute le plus important. Pour moi, ceux qui connaissent le mieux les risques en agriculture, ce sont les professionnels et les assureurs. C'est donc à eux de piloter le système. C'est pourquoi nous doterons la Codar d'un vrai pouvoir d'animation et de recommandation. Son rôle sera de proposer au Gouvernement des taux sur 5 ans pour chacun des seuils importants.

Enfin, le cinquième et dernier axe consiste à sécuriser la réforme pour lui donner une chance de réussir. L'Autorité de la concurrence a émis des doutes sur la conformité des projets du Gouvernement sur le pool d'assurances par voie d'ordonnance : nous vous proposerons avec notre collègue Claude Nougéin de la commission des finances de sécuriser cet article par des garanties. Surtout, les acteurs économiques ont besoin de visibilité pour s'engager dans la nouvelle architecture du système. Sans cela, ils seront frileux. Ils ont besoin de visibilité et de stabilité. Je ne comprends pas la volonté du ministre de piloter tous les taux au jour le jour : c'est le meilleur moyen, d'ailleurs, de s'assurer que la Codar ne servira à rien ! Nous vous proposons, avec mon collègue Patrice Joly de la commission des finances,

tout l'inverse : des taux uniques, pris sur la recommandation de la Codar, sur cinq ans, adaptés par culture. Le ministre pourra y déroger dans des cas dûment justifiés.

Pour conclure en une phrase, ce projet de loi marque une avancée que je vous propose de soutenir, mais il mérite d'être amélioré par voie d'amendement et en poussant le ministre à prendre des engagements fermes en séance. Telle est la position de commission que je vous propose.

M. Henri Cabanel. – Ce texte est bienvenu, même si tout n'est pas parfait, comme l'a souligné notre rapporteur. On peut regretter toutefois que nous devions toujours traiter les sujets dans l'urgence. Au Sénat, nous travaillons pourtant sur l'assurance récolte depuis longtemps. Il a fallu attendre le gel catastrophique du printemps dernier pour que le Gouvernement décide de légiférer. Mieux vaut tard que jamais, certes, mais le texte a été préparé dans la précipitation, en raison du calendrier électoral que l'on connaît...

Notre rapporteur a raison de demander de conditionner la dotation « jeune agriculteur » à taux plein à la souscription d'un contrat d'assurance. Je déposerai un amendement pour défendre l'obligation de s'assurer. Les agriculteurs ne peuvent investir sans un horizon dégagé ; or les aléas climatiques bouleversent l'économie agricole. Qu'arrivera-t-il à ceux qui ne sont pas assurés : s'ils n'ont pas 50 % de pertes, ils ne toucheront rien, et au-delà de ce seuil, ils ne toucheront qu'une aide de l'État minorée de moitié par rapport à ce qu'aurait touché un assuré. C'est les condamner à la faillite ! Avec l'assurance obligatoire, on peut faire jouer la solidarité nationale, quitte à moduler les taux en fonction des efforts de l'agriculteur pour lutter contre le changement climatique. Après tout, on ne se pose pas la question de l'obligation de s'assurer lorsqu'il s'agit d'automobile ou d'habitation ! Je plaiderai donc pour une assurance obligatoire.

M. Franck Menonville. – Les professionnels, comme nous au Sénat, appellent depuis de nombreuses années à une révision du système de gestion des risques qui s'est développé depuis les années 2010 et qui est à bout de souffle avec la fréquence des catastrophes climatiques. Le recours à la moyenne olympique entraîne une baisse de la couverture des risques. Les incitations à s'assurer ne sont pas suffisantes et les coûts explosent en raison du manque de mutualisation.

Le dispositif proposé, complété par les propositions de notre rapporteur, me semble satisfaisant. Je partage les interrogations d'Henri Cabanel : faut-il prévoir une obligation de s'assurer ou faut-il renforcer les incitations à le faire pour développer le taux de personnes assurées ? Je ne sais pas, en tout cas l'équilibre du système repose sur la mutualisation. Je soutiens la création du pool d'assureurs prévu à l'article 7, qui va dans le sens de la mutualisation et qui facilitera la conception d'un produit homogène et attractif, même si le dispositif ne sera pas simple à mettre en œuvre. Comme l'a dit à juste titre notre rapporteur, les acteurs économiques ont besoin de visibilité et de stabilité.

M. Daniel Gremillet. – L'exercice que nous avons à faire est complexe : on sait d'où l'on vient, mais on ne sait pas où l'on va ! L'État a toujours été au rendez-vous en cas de catastrophe agricole. La question est de savoir où placer le curseur entre la responsabilité des agriculteurs, celle de l'État et désormais celle de l'Union européenne. Je partage les propos de notre rapporteur sur l'aspect financier. Il faut sécuriser le mécanisme. Dans le système précédent, en effet, on n'avait pas intérêt à être assuré. Je remercie notre rapporteur d'avoir repris ma proposition consistant à rendre obligatoire l'assurance pour tous les jeunes agriculteurs bénéficiant de l'aide de l'État, que nous avons adoptée ici au Sénat il y a plus de

cinq ans. La question de l'obligation posée par M. Cabanel est un vrai sujet. Nous aurons le débat en séance. La question des pertes de fonds n'a pas qu'un lien lointain avec l'insécurité alimentaire. Là encore, l'efficacité du mécanisme dépendra de la manière dont on placera le curseur. Il faut éviter de bâtir un système à des seules fins électorales, mais qui serait fragile : n'oublions pas que l'enjeu est non seulement la situation des agriculteurs, mais aussi la sécurité alimentaire de notre population.

M. Alain Chatillon. – Je soutiens la position de notre rapporteur. Je voudrais attirer votre attention sur l'avenir. On a du mal en France à anticiper. Le changement climatique va bouleverser notre agriculture. J'ai créé le pôle de compétitivité Agri Sud-Ouest innovation, qui regroupe 470 entreprises et 60 pôles de recherche. Il faut établir un lien étroit entre l'agriculture et l'industrie agroalimentaire pour faciliter la diffusion des innovations, sinon d'autres le feront. Sans doute faudrait-il amender le texte en ce sens ou sinon réfléchir à une proposition *ad hoc*. J'ai commencé à travailler sur ce sujet dans le cadre de mon pôle de compétitivité pour demander des réunions avec les chambres d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie. Lorsque j'ai lancé la société Soy en 1994, personne n'y croyait. Aujourd'hui, on produit 12 500 tonnes de soja bio, avec une valorisation supérieure de 10 % à toute autre culture. L'industrie pharmaceutique a de plus en plus besoin de produits agricoles : pensez au ginkgo biloba par exemple. Il faut faciliter le rapprochement de l'agriculture avec les industries de transformation, jusqu'à l'industrie pharmaceutique. Le climat change. Il est probable que l'on pourra produire du vin de Bordeaux aux Pays-Bas dans 20 ans, et que les cépages espagnols seront cultivés dans le Bordelais. Nous devons donc anticiper. Toutes les cultures seront frappées.

M. Bernard Buis. – Ce projet de loi est essentiel pour nos agriculteurs. Il traduit la volonté politique de prendre en compte les aléas climatiques qui ne cessent de rythmer l'actualité. Jusque-là les agriculteurs ne disposaient que d'un régime assurantiel classique et bénéficiaient parfois du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ou du régime des calamités agricoles. En avril, le gel a provoqué des pertes de 70 % des cultures dans la Drôme, en dépit des chaufferettes. La floraison avait été précoce en mars à cause de la chaleur et le gel tardif d'avril a été dévastateur. Le réchauffement climatique a pour conséquence de multiplier les risques de floraisons précoces et de gel tardif dévastateur. Je rejoins la position de M. Cabanel. Nous sommes favorables au système à trois étages proposé et à la création d'un pool d'assureurs afin de simplifier et faciliter l'accès au dispositif. Un temps de concertation est nécessaire, d'où le recours aux ordonnances dont le délai a été réduit de neuf à six mois à l'Assemblée nationale. Une consultation de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou de l'Autorité de la concurrence est nécessaire. En dépit de réserves sur quelques points, comme la trajectoire pluriannuelle ou la surface non assurable, nous voterons ce texte.

M. Franck Montaugé. – Je me réjouis que nous débattions de ce sujet. Je partage les remarques et propositions de notre rapporteur. On nous demande de signer un chèque en blanc au Gouvernement, car le contenu de la réforme dépendra beaucoup des ordonnances et des décrets ; l'essentiel nous échappe. Il est crucial de prendre en compte la diversité des situations et des cultures pour que chacun puisse s'approprier le dispositif. Le groupe socialiste s'interroge sur les petits exploitants qui n'ont pas les moyens de s'engager dans un tel dispositif. Je m'interroge aussi sur la constitutionnalité d'un dispositif de solidarité nationale qui serait fondé sur une obligation non prévue dans la loi : réduire de moitié les aides versées par l'État au titre de la solidarité nationale pour ceux qui ne sont pas assurés soulève des questions au regard du principe d'égalité républicaine.

Notre rapporteur pourrait-il préciser son idée d'indexer les primes sur les investissements réalisés par les exploitants ? Tous ne peuvent pas investir. Comment peut-on imaginer que la France pourra, lors de la PFUE, changer les règles sur la moyenne olympique ? Ce seul point peut faire capoter le système. Que peut-on faire sur ce sujet ?

Sous toutes ces réserves, nous sommes globalement favorables au système proposé, qui s'inspire du modèle espagnol.

M. Serge Mérillou. – Les calamités climatiques sont une épée de Damoclès qui pèse sur les agriculteurs. L'assurance récolte permet d'avoir un système fondé sur une assiette large. Il est intéressant de rendre obligatoire l'adhésion des jeunes agriculteurs dès leur installation, car, si le système fonctionne bien, on peut s'attendre à ce qu'ils restent dans le système par la suite. Mais il faudrait aussi mobiliser la filière aval, qui dépend directement de la production – les coopératives, les fournisseurs –, pour cofinancer l'assurance récolte.

Il faut aussi développer la prévention des risques : je pense par exemple à la création de bassines ou de lacs collinaires pour retenir l'eau pour pallier d'éventuelles sécheresses. Cela ne fait pas l'unanimité et la réglementation complexe ne facilite pas la création de réserves d'eau. Il faut aussi développer la recherche appliquée, par exemple pour sélectionner des variétés plus résistantes à la sécheresse. Le Gouvernement ne redistribue pas la totalité des cotisations acquittées par les producteurs pour financer la recherche et le développement : peut-être peut-on utiliser une partie de ces crédits pour financer la recherche pour développer de nouvelles variétés.

M. Denis Bouad. – Je partage l'analyse globale de notre rapporteur. Le gel du mois d'avril a accéléré la réflexion. Un milliard d'euros a été débloqué au titre des calamités agricoles pour indemniser ceux qui ont perdu leur récolte, y compris ceux qui n'étaient pas éligibles au régime, mais qui ont été réintégrés de manière exceptionnelle grâce au « quoi qu'il en coûte ».

Le système à trois étages proposé nous convient. Il fonctionne bien en Espagne. Ce projet ressemble à une assurance obligatoire, sans en avoir le nom. Un pool d'assureurs sera créé, mais on ne connaît pas les taux de cotisation qui seront appliqués en fonction des cultures. C'est pourtant ce point qui détermine l'attrait du système.

Avec l'application de la moyenne olympique, si plusieurs mauvaises récoltes ont eu lieu au cours des années précédentes, un agriculteur n'a guère d'intérêt à s'assurer. À l'heure où le renouvellement de notre agriculture est en jeu avec la hausse de l'âge moyen des agriculteurs, nous devons offrir aux jeunes agriculteurs la possibilité de se prémunir face au risque climatique. Celui-ci n'apparaît plus comme un risque aléatoire, mais de plus en plus certain. Si Groupama ou le Crédit Agricole se désengagent, les autres assureurs partiront aussi. La création d'un pool permet d'associer tous les assureurs. Il faut assurer tout le monde et toutes les productions, y compris celles qui sont très spécifiques ou qui sont limitées à quelques zones bien définies. Ces points méritent des éclaircissements. Nous serons vigilants sur la suite. Le texte répond à un besoin, mais malheureusement on donne un chèque en blanc au Gouvernement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il faudra voir ce qu'il en sera lors du projet de loi de finances, mais le ministre aura peut-être changé...

Mme Anne-Catherine Loisier. – La question est de savoir comment inciter nos agriculteurs à rejoindre le dispositif. Le niveau de la franchise semble être un frein à l'adhésion à l'assurance, notamment dans les territoires où les rendements de référence sont en baisse. Il faut donc que le système soit attractif et que la franchise soit la plus basse possible. Quel est la proportion de non-assurés ? Enfin, est-il envisagé de réintégrer les pertes dues aux dégâts de gibier dans le rendement de référence ?

M. Daniel Salmon. – Nous sommes au pied du mur : le réchauffement climatique est déjà là, les aléas de plus en plus fréquents menacent les revenus des agriculteurs et notre souveraineté alimentaire. Il faut désormais adapter l'agriculture, lui donner une plus grande résilience ; c'est la meilleure assurance. Les efforts technologiques et de pratiques culturales consentis par certains agriculteurs doivent leur permettre de recevoir une meilleure indemnisation.

Ce texte porte sur des enjeux intéressants, mais il demeure des écueils. *Quid* des agriculteurs dont la trésorerie est insuffisante pour la souscription d'une assurance ? Il serait inique de limiter leur indemnisation par l'État à 50 % du préjudice ! Le large recours aux ordonnances et aux décrets rend également le texte très flou. Surtout, nous devons éviter qu'il y ait des oubliés de l'indemnisation.

M. Pierre Louault. – Je veux féliciter notre rapporteur, dont je soutiens les propositions, même si je reste favorable au principe de l'assurance récolte obligatoire. L'un des moyens de la rendre obligatoire pourrait être une contribution prélevée sur les primes issues de la PAC : les plus gros bénéficiaires paieraient un peu plus et on avancerait plus vite. Quand l'assurance n'est pas obligatoire, ce sont les plus fragiles qui n'en ont pas sur les terres les moins fertiles, alors que ce sont eux qui en ont le plus besoin. Il faudrait donc la rendre obligatoire, à tout le moins pour les jeunes agriculteurs qui contractent des emprunts. Il faudrait aussi que la contribution de l'État au pool assurantiel prévu soit capitalisée et non annualisée, sans quoi le Gouvernement sera toujours tenté de ne rien verser les années sans sinistre.

M. Sébastien Pla. – Le système actuel est à l'agonie. Le taux de pénétration de l'assurance dans l'Aude, département qui subit régulièrement des aléas climatiques, est de 40 % ; c'est l'un des plus élevés de France. Or nombre des exploitants qui ont subi des pertes de récolte l'année dernière seront moins indemnisés en tant qu'assurés que s'ils ne l'étaient pas ! Il est donc absolument nécessaire d'amender ce système.

Je suis largement d'accord avec la proposition du Gouvernement : partager les risques est une nécessité absolue. Néanmoins, j'ai quelques réserves à formuler. On donne les clés du camion non seulement à l'État, mais aussi aux assureurs. L'an dernier, 300 exploitants ayant contracté une assurance auprès d'une certaine compagnie s'en sont vus privés au terme d'un chantage inadmissible : l'assureur exigeait qu'ils assurent également chez lui leur voiture, leur maison, leurs familles... Il faut rester vigilant, car nous n'avons pas affaire à des philanthropes ! Cette réforme est indispensable ; nos réserves sont surtout d'ordre budgétaire, il faudra davantage pour que le système proposé soit pérenne et couvre les plus petits exploitants.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Pour répondre indirectement à Anne-Catherine Loisier, les exploitations assurées représentent aujourd'hui environ 34 % de la surface en viticulture, 33 % en grande culture, 3 % en arboriculture et 1 % en prairie.

La question majeure qui se dégage des différentes interventions est la suivante : faut-il ou non rendre obligatoire cette assurance ? Deux raisons me conduisent à y répondre par la négative.

Premièrement, si l'assurance devenait obligatoire, l'Union européenne cesserait immédiatement d'en subventionner les primes. Vous avez été plusieurs à noter que les agriculteurs non assurés sont ceux qui ont le moins de moyens. Une prime d'assurance obligatoire ferait peser sur eux une charge extrêmement lourde, *a fortiori* en l'absence de ces subventions. Il faudrait donc commencer par faire changer les règles européennes en la matière.

Deuxièmement, certains systèmes agricoles n'ont pas besoin d'une telle assurance, car ils ont mis en place, au fil du temps, une forme d'assurance collective qui les protège : l'exemple le plus abouti en est le secteur du champagne.

M. Henri Cabanel. – On ne peut pas reproduire cela partout !

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Ce n'est pas ce que je propose, mais une assurance obligatoire pèserait aussi sur ces acteurs qui en font déjà beaucoup.

M. Henri Cabanel. – Il y a des conducteurs qui n'ont jamais d'accident...

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – La problématique n'en est pas moins réelle. Et nul ne niera que la première raison que j'ai invoquée est factuelle.

Pour répondre à Franck Menonville sur la moyenne olympique, je dois dire que nous avons très peu de marges de manœuvre dans ce texte, mais nous allons les exploiter. Le droit européen permet à l'agriculteur de choisir chaque année entre la moyenne olympique et la moyenne triennale glissante ; c'est ce que je proposerai dans un amendement que je vous soumettrai à l'article 2. Ce n'est pas parfait, et cela ne résout pas le problème global mais cela représente une amélioration.

Daniel Gremillet a raison : on ne sait pas où l'on va. Tout l'objet des amendements que je m'appête à présenter est bien de sécuriser le plus possible les dispositifs prévus, de manière à ce que davantage d'agriculteurs rentrent dans le système, ce qui peut faire baisser les primes. Il faut envoyer aux agriculteurs un message qui leur donne confiance. Si les taux changent tous les ans et que l'État peut à chaque fois s'en servir pour éviter de compenser les pertes, si nous adoptons un tel texte, alors on ne les incitera pas à rentrer dans le système ! Les amendements que je vous soumettrai ont justement pour objet d'utiliser les marges de manœuvre dont nous disposons et de sécuriser le système ; ainsi, mon amendement dispose que l'État ne pourra changer ces taux pendant un délai de cinq ans.

M. Gremillet et moi sommes d'accord quant à la dotation aux jeunes agriculteurs, mais je préfère la minorer en l'absence d'assurance, sauf si l'agriculteur démontre une maîtrise de ces risques.

Concernant les pertes de fonds, on en reste au système antérieur des calamités. J'ajoute que je ne serai pas favorable à un amendement de M. Buis sur l'articulation entre le régime des catastrophes naturelles et celui des calamités agricoles, car son adoption retirerait une possibilité supplémentaire d'indemnisation : il arrive que certaines catastrophes naturelles – des tornades, par exemple – affectent les cultures sans être classifiées comme calamités agricoles.

Je suis d'accord avec les propos d'Alain Chatillon quant au principe de mise en adéquation des différentes évolutions. Il serait illogique de pousser au maximum vers un système assurantiel si l'on ne permet pas en même temps aux agriculteurs de se préserver avant de devoir y recourir. Quand on assure un bâtiment contre l'incendie, il est requis d'y installer des extincteurs, quand bien même ils ne peuvent pas éteindre tous les feux !

Je suis également d'accord avec Franck Montaugé quand il parle d'un chèque en blanc. M. le ministre nous répondra sans doute qu'encore aujourd'hui le Fonds national de gestion des risques en agriculture ne dispose pas d'un montant exact utilisé chaque année. Si tel était le cas, l'État n'aurait pas eu à verser 1 milliard d'euros cette année à la suite du gel de printemps. Le présent texte n'offre pas une transparence absolue ; au contraire, par le biais des ordonnances qu'il habilite le Gouvernement à prendre, il donne à celui-ci les clés pour jouer avec le taux de franchise, le taux d'intervention, le taux de subvention et le taux d'indemnisation, de manière à ne jamais dépenser plus de 600 millions d'euros. Il n'en reste pas moins que l'État aura peine à rester sur le côté s'il survient une nouvelle catastrophe similaire à celle du printemps dernier, faute de quoi des filières risqueraient de disparaître.

C'est aussi pourquoi j'ai déposé des amendements visant à assurer à la Codar une certaine proximité avec le terrain, de manière à ce qu'elle puisse récolter des éléments factuels pour des décisions pertinentes. Je vous proposerai dans l'amendement COM-64 un système de recours, car l'expertise par satellite peut parfois s'avérer inefficace et déconnectée du terrain !

Concernant les primes à l'investissement, le principe est de faire valider un cahier des charges par la Codar. Il faut inscrire dans la loi que l'assureur sera obligé de prendre en compte les investissements accomplis par l'agriculteur pour se préserver du risque. Si le risque est minoré, la prime doit l'être aussi !

Quant au système espagnol, il est indéniablement meilleur. L'État y réassure la totalité du risque. Le principe qui nous guide donc est de mettre en place un système qui permette à la Caisse centrale de réassurance de jouer le rôle inscrit dans son nom même. Cela devrait donner de la stabilité au dispositif, du moins dans les premiers temps, pour que les assureurs n'aient pas l'impression d'être les dindons de la farce.

M. Bouad demande comment la prime d'assurance va évoluer avec la mutualisation des risques. On ne le sait pas, mais plus les surfaces assurées augmenteront, plus le système s'équilibrera lui-même. Il y aura un pool de données, dont nous entendons préciser par amendement qu'elles seront anonymes et confidentielles. Ces données ne doivent pas servir à écarter de l'assurance certains exploitants ou certains systèmes.

M. Franck Montaugé. – Qu'en est-il de la constitutionnalité des aides aux exploitants ?

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – La minoration des indemnisations pour les non assurés est déjà prévue dans le droit européen ; il ne devrait pas y avoir de problème.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-44 précise que le texte porte uniquement sur les pertes de récoltes assurables. Cela en restreint trop la portée. J'y suis donc défavorable.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement d'appel COM-85 inscrit parmi les objectifs de la politique agricole l'accompagnement des transitions vers des pratiques agroécologiques. Le développement de l'agroécologie figure déjà à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime. L'amendement est donc satisfait et mon avis défavorable.

L'amendement COM-85 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Article 2

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-86 limite le taux de subventionnement des primes d'assurance à 65 %, comme c'est le cas aujourd'hui, alors que le règlement Omnibus de 2017 permet de le monter à 70 %. Ses auteurs veulent éviter que l'on aille chercher des financements dans le deuxième pilier de la PAC ; j'estime plutôt qu'il faut encourager le plus d'agriculteurs possible à rejoindre ce système. Une subvention à hauteur de 70 % ne peut qu'y aider, alors que le risque évoqué n'est pas immédiat. Mon avis est donc défavorable.

L'amendement COM-86 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination juridique COM-59 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – La moyenne olympique est un système inadapté à la réalité du changement climatique. Aujourd'hui, cette moyenne leur est souvent imposée alors que le triennal peut être plus avantageux. L'amendement COM-58 permet aux agriculteurs de choisir entre cette moyenne et la moyenne triennale glissante.

L'amendement COM-58 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-56 met en place un cahier des charges fixant un barème de prix pour les contrats assurés. Dans ce cahier des charges, il faudra prendre en compte dans la détermination de l'indemnisation pour les prairies le coût de remplacement réel et non le coût de la perte par rapport à un prix qui n'a pas beaucoup de valeur. Surtout, l'amendement prévoit que le cahier des charges oblige aussi les assureurs à prendre en compte, dans le calcul de la prime, les moyens de prévention mis en œuvre par l'exploitant.

M. Olivier Rietmann. – L'utilité de cet amendement se vérifie sur le terrain. En Haute-Saône, les indemnités pour la sécheresse de l'an dernier étaient fondées sur le prix du foin de 2019 ou 2020, soit 90 euros la tonne, alors que les exploitants devaient en racheter pour 150 euros !

L'amendement COM-56 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-57 rectifié proscrit d'abord la pratique des franchises par exploitation, qui peuvent être pour les assureurs une façon détournée de rejeter certains clients. L'amendement permet aussi une réflexion sur la problématique des cultures autoconsommées par l'élevage : les critères de surface minimale à assurer sont aujourd'hui les mêmes entre la grande culture et la polyculture-élevage, ce qui défavorise cette dernière. Il convient plutôt d'inciter ces agriculteurs-éleveurs à s'assurer.

L'amendement COM-57rectifié est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-45 a le même objet que l'amendement COM-44 ; je lui suis donc défavorable par cohérence.

L'amendement COM-45 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination juridique COM-61 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-60 permet à l'agriculteur de choisir entre la moyenne olympique sur cinq ans et la moyenne triennale.

L'amendement COM-60 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements COM-11 rectifié *bis*, COM-23 rectifié *bis*, COM-32 et COM-52 apportent une précision nécessaire pour les agriculteurs. Dès lors qu'un interlocuteur unique sera chargé du versement des aides liées au contrat d'assurance et, le cas échéant, des indemnisations au nom de la solidarité nationale pour le compte de l'État, il est utile de prévoir que le versement des deux indemnités se fera en même temps, afin de simplifier la vie des exploitants et de ne pas les soumettre à un marathon administratif pour obtenir deux versements distincts. J'invite simplement les auteurs des trois premiers amendements à les rectifier pour les rendre identiques à l'amendement COM-52, car le gage n'est pas nécessaire.

MM. Pierre Louault, Franck Menonville et Daniel Gremillet consentent à cette rectification.

*Les amendements COM-11 rectifié *bis*, COM-23 rectifié *bis* et COM-32 ainsi modifiés et l'amendement COM-52 sont adoptés.*

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-91 supprime la faculté donnée à l'État de confier à des interlocuteurs agréés le versement des indemnisations au titre de la solidarité nationale ; en l'adoptant, on reviendrait sur le principe de l'interlocuteur unique. Que se passerait-il sans celui-ci ? L'agriculteur irait faire des

démarches auprès de son assureur, qui suivrait une méthodologie, puis auprès de l'administration, qui en suivrait une autre, en lui demandant des formulaires différents et des éléments de preuve divers ; les deux expertises seraient différentes et différents niveaux de pertes risqueraient d'être mesurés, ce qui, dans notre pays parfois kafkaïen, conduirait à geler les deux indemnisations à la fois. *In fine*, ce serait comme toujours l'agriculteur qui paierait ! La mise en place d'un interlocuteur unique est une vraie avancée pour les agriculteurs, à la condition qu'ils conservent un droit de recours concernant l'évaluation du niveau des pertes. Mon avis est donc défavorable sur cet amendement.

En revanche, les amendements COM-10, COM-22, COM-31 et COM-51 inscrivent dans le texte que les méthodes d'évaluation des pertes et les modalités d'indemnisation retenues pour les indemnisations au titre de la solidarité nationale sont identiques, et non plus seulement similaires, à celles des contrats d'assurance. Ce serait aller plus loin dans la logique de simplification de l'interlocuteur unique : je leur suis donc favorable, sous réserve que les amendements COM-10 rectifié bis, COM-22 rectifié bis et COM-31 soient modifiés pour les rendre identiques à l'amendement COM-51.

Enfin, les amendements COM-36 et COM-16 rectifié *bis* prévoient une mission d'enquête complémentaire sur place en cas de contestation des dommages par un exploitant. Je vous soumettrai plus loin un amendement COM-64 à l'objet similaire, où cette mission serait confiée à l'actuel comité départemental d'expertise par le biais d'une action groupée. Ainsi, pour les prairies, l'évaluation des pertes ne peut pas reposer que sur des indices non contestables. Je demande donc le retrait de ces deux amendements-ci au profit de celui-là.

L'amendement COM-91 n'est pas adopté.

MM. Pierre Louault, Franck Menonville et Daniel Gremillet consentent à rectifier les amendements COM-10 rectifié bis, COM-22 rectifié bis et COM-31 de manière à les rendre identiques à l'amendement COM-51.

Les amendements COM-10 rectifié bis, COM-22 rectifié bis et COM-31 ainsi modifiés et l'amendement COM-51 sont adoptés.

Les amendements COM-36 et COM-16 rectifié bis ne sont pas adoptés.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Mon amendement COM-62 permet aux cultures orphelines ou expérimentales de recevoir les mêmes garanties d'indemnisation que dans l'ancien système des calamités agricoles. L'amendement COM-89 a le même objet ; j'en demande le retrait au profit du mien.

L'amendement COM-90 inscrit un objectif de diversification des productions dans le dispositif d'indemnisation par l'État, au titre de la solidarité nationale. De fait, le système actuel des calamités agricoles ne favorise pas les exploitants diversifiés, en raison du critère de 13 % de perte du produit brut d'exploitation. Si vous perdez 100 % de votre maïs alors que vous avez une exploitation avec une forte dominante de cultures à forte valeur ajoutée, vous pouvez ne pas être indemnisés. Les contrats par groupe de cultures ou à l'exploitation ne favorisent pas non plus les exploitations diversifiées en raison des critères de surface. Mais j'estime qu'il ne faut pas inverser le sujet : ce ne sont pas les modalités d'indemnisation en cas de crise climatique grave qui vont inciter à la diversification. Dans ces cas-là, il faut aider dans l'urgence et inciter par ailleurs. En outre, cet amendement est en partie satisfait, car le système que nous proposons prendra seulement en compte le taux de

pertes de l'exploitant pour déterminer si l'indemnisation de l'État se déclenche : c'est une manière de supprimer le taux de 13 % de produit brut, ce qui est favorable à la diversification. Deux des amendements que nous avons adoptés permettent par ailleurs de réviser les critères de surfaces dans les contrats pour mieux favoriser la diversification et pour prévoir une baisse des primes dans les exploitations plus résilientes. Les exploitations plus diversifiées peuvent entrer dans ce système. Mon avis est donc défavorable.

L'amendement COM-62 est adopté ; l'amendement COM-89 devient sans objet ; l'amendement COM-90 n'est pas adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'article 3 prévoit qu'un décret fixera les modalités d'un droit de contestation. J'estime préférable de le fixer dans la loi, ce qui sera l'objet de l'amendement COM-64. Mon amendement COM-63 vise par coordination à supprimer le décret en question. Je demande le retrait de l'amendement COM-92, dont l'objet est similaire.

L'amendement COM-63 est adopté ; l'amendement COM-92 devient sans objet.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-64 permet aux exploitants de disposer d'un droit recours devant le comité départemental d'expertise pour contester une évaluation des pertes. Il est essentiel d'avoir une enquête de terrain dans certains cas.

L'amendement COM-64 est adopté et devient article additionnel.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Pour promouvoir le recours à l'assurance récolte, je propose dans l'amendement COM-65 que la dotation jeune agriculteur soit minorée si l'exploitant ne souscrit pas à un contrat d'assurance multirisque climatique ou s'il n'a pas réalisé un diagnostic de gestion des risques constatant un niveau de maîtrise des risques suffisant.

M. Denis Bouad. – Ne serait-il pas plus judicieux de majorer la DJA si l'exploitant est assuré ?

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Certes, mais l'article 40 de la Constitution nous l'interdit...

M. Henri Cabanel. – Qui fixera l'ampleur de la minoration ?

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – La Codar pourra indiquer des recommandations mais cette modulation reviendra aux régions, qui pilotent le versement des aides du Feader sur les aides non surfaciques.

L'amendement COM-65 est adopté et devient article additionnel.

Article 4

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements COM-14 rectifié *bis*, COM-24 rectifié *bis*, COM-33 et COM-55 maintiennent le régime actuel des calamités agricoles pour les pertes non assurables. Je suis opposé à l'idée d'exclure les cultures dites « non assurables » du dispositif créé. Il me semble périlleux de les lister par arrêté, car il sera naturel pour de nombreuses filières de ne pas adhérer au système. On découragerait aussi les assureurs de développer des produits pour ces filières.

Surtout, il me semble que le système prévu dans ce texte permet déjà de maintenir de fait le régime des calamités pour les filières non assurées. L'article 3 précise que le seuil d'intervention de l'État sera fixé à un certain niveau, filière par filière, mais rien n'est dit sur les modalités d'indemnisation retenues. Concrètement, il pourra couvrir les pertes entre le seuil et le niveau de la perte, par exemple entre 30 % et 40 % si le niveau de la perte est de 40 % ; mais il pourra aussi indemniser entre 0 % et 40 % avec un taux d'indemnisation plafonné au niveau européen à 40 % de la perte pour les non assurés. Or le système des calamités agricoles est aujourd'hui plafonné à 35 %. Autrement dit, le régime proposé peut s'avérer plus avantageux, d'autant qu'il supprime le critère de 13 % du produit brut théorique qui élimine de nombreux agriculteurs du système, notamment lorsqu'ils sont diversifiés.

Dès lors, plutôt que de maintenir un système moins avantageux que celui qui est prévu par la loi, il faut s'assurer que le seuil d'intervention soit fixé pour les filières non assurées à 30 %. L'article 40 nous empêche de le faire, mais nous allons chercher à obtenir un engagement du ministre sur ce point.

En outre, avec un seuil d'intervention de l'État maintenu à 30 % comme aujourd'hui, le système des calamités agricoles sera maintenu de droit pour ces filières. Au-delà de 30 % de pertes, l'exploitant pourra voir jusqu'à 40 % de ses pertes indemnisées, comme aujourd'hui, en vertu du droit européen. Dès lors, prévoir un système des calamités agricoles *ad hoc* est inutile.

Je suis donc défavorable à ces amendements.

M. Daniel Gremillet. – Je veux bien retirer le mien, mais il faudra avoir ce débat en séance, car le sujet est complexe. Ce texte n'embrasse pas toutes les situations et l'article 40 de la Constitution nous empêche largement de l'améliorer. Ce que nous faisons reste fragile sur le long terme.

M. Pierre Louault. – Des biens peuvent être assurés pour certains types de dégâts, mais pas pour d'autres. Une tornade qui déchiquette des ceps de vigne, ce n'est pas forcément couvert...

Les amendements identiques COM-14, COM-24, COM-33 et COM-55 sont retirés.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Aux termes de l'amendement COM-41, les indemnisations pourraient uniquement s'effectuer suivant le nouveau régime des calamités agricoles, et non plus également suivant celui des catastrophes naturelles dans certains cas. Or ce dernier reste pertinent dans les cas que vient d'évoquer Pierre Louault. J'en demande donc le retrait.

L'amendement COM-41 est retiré.

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements COM-66 et COM-97 précisent la composition et les missions de la Codar. Assureurs, professionnels et État y seront représentés. Toutes les filières concernées seront invitées à y débattre de leurs problématiques. Chaque année, la Codar proposera des taux adaptés filière par filière. Elle s'appuiera sur l'expertise du *pool* d'assureurs et sur un rapport annuel sur la situation financière du dispositif publié par le Gouvernement. Ces taux devront être lisibles pour assurer la confiance des agriculteurs dans le système ; ils devront être maintenus sur cinq ans.

Les amendements COM-93 et COM-49 sont incompatibles avec les deux premiers. L'amendement COM-93 prévoit une représentation égale des assureurs, de l'État et des filières au sein de la Codar, ce qui relève plutôt du décret ; la rédaction proposée peut en outre poser des difficultés. L'amendement COM-49 institue une représentation des intermédiaires d'assurance : pour les mêmes raisons, je n'y suis pas favorable non plus.

Les amendements identiques COM-66 et COM-97 sont adoptés ; les amendements COM-93 et COM-49 deviennent sans objet.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-84 maintient l'existence de comités départementaux d'expertise.

L'amendement COM-84 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements COM-1 rectifié, COM-12, COM-27, COM-39 et COM-3 adressent une injonction au Gouvernement ; ils sont donc irrecevables au titre de l'article 41 de la Constitution. Avis défavorable. Je tiens à rassurer leurs auteurs : ils sont satisfaits par les amendements COM-66 et COM-97 que nous venons d'adopter. Toutes les filières seront consultées, y compris la filière viticole.

Les amendements identiques COM-1 rectifié, COM-12, COM-27 et COM-39 et l'amendement COM-3 ne sont pas adoptés..

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements COM-2, COM-13, COM-28, COM-40 et COM-4 sont irrecevables au même titre que les précédents, mais aussi satisfaits de la même façon. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-2, COM-13, COM-28 et COM-40 et l'amendement COM-4 ne sont pas adoptés.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-54, qui entend garantir une représentation de chaque secteur de production au sein du Comité national de la gestion des risques en agriculture (CNGRA) et de la Codar est également satisfait.

L'amendement COM-54 est retiré.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements COM-67 rectifié et COM-98 sanctuarisent les taux pour une durée de cinq ans, afin d'offrir plus de visibilité et de confiance.

Les amendements identiques COM-67 rectifié et COM-98 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 5 bis (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-68 est adopté.

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-94 supprime cet article. Bien sûr, nous n'aimons pas le recours aux ordonnances, mais il est parfois nécessaire. En l'occurrence, une consultation technique et une sécurisation juridique s'imposent ; l'Autorité de la concurrence devra être consultée avant la publication de l'ordonnance. J'ai voulu travailler avec le ministère pour écrire celle-ci, mais les consultations ne sont pas encore assez avancées. J'ai donc choisi d'en resserrer le champ et d'en préciser les contours pour éviter de signer un chèque en blanc. Mon avis est donc défavorable.

L'amendement COM-94 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-69 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements COM-70 et COM-99 garantissent l'anonymat et la confidentialité des données partagées, sous l'égide d'une structure tierce. Il s'agit d'empêcher les assureurs de trier entre exploitations.

Les amendements identiques COM-70 et COM-99 sont adoptés.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements COM-71 et COM-100 garantissent que la tarification commerciale des assureurs restera libre.

Les amendements COM-15 rectifié *bis* et COM-35 sont incompatibles avec les deux premiers. Ils imposent de mutualiser les risques et de prévoir une réassurance des assureurs entre eux au sein du *pool*. Je pense également que c'est la meilleure solution *in fine*, mais l'imposer aujourd'hui serait prendre le risque que le texte ne passe pas le cap de l'Autorité de la concurrence. Le Gouvernement peut proposer trois solutions dans son ordonnance : un pool de données, un pool de co-réassurance et un pool de co-assurance. Si nous prenons parti pour une solution plutôt qu'une autre, l'Autorité de la concurrence pourrait se prononcer contre l'ordonnance ; dès lors, le texte ne pourra jamais fonctionner et on accusera le Sénat de l'avoir torpillé... Un peu de souplesse donne plus de sécurité au

dispositif. En revanche, je soutiendrai auprès du ministre la solution d'un *pool* de co-réassurance, car elle me semble la plus adaptée.

Les amendements identiques COM-71 et COM-100 sont adoptés ; les amendements identiques COM-15 rectifié bis et COM-35 deviennent sans objet.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements identiques COM-72 et COM-101 limitent le champ de l'habilitation au strict nécessaire. Faute de préciser les activités exercées en commun, liées à la création d'un *pool* de co-assurance qui reste peu probable en raison des sérieuses réserves émises par l'Autorité de la concurrence à ce sujet, le champ proposé est en effet trop large.

Les amendements identiques COM-72 et COM-101 sont adoptés.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'article 7 oblige les assureurs commercialisant des contrats mutirisque climatique à proposer un contrat à tout exploitant en faisant la demande ; mais une simple proposition suffira, même si la prime est fortement prohibitive. D'où les amendements identiques COM-73 et COM-102 qui encadrent le contenu de cette proposition de contrat d'assurance, avec des sanctions à la clé.

Les amendements identiques COM-73 et COM-102 sont adoptés.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements identiques COM-74 et COM-103 restent à champ constant, en déplaçant pour des raisons de lisibilité l'encadrement des procédures d'évaluation et d'indemnisation des sinistres dans un alinéa spécifique.

Cet encadrement est essentiel : puisque les assureurs peuvent agir pour le compte de l'État au titre de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale, il convient qu'ils le fassent dans un cadre commun et harmonisé par culture. Sinon, les indemnisations ne seront pas les mêmes pour tous.

Les amendements identiques COM-74 et COM-103 sont adoptés.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements identiques COM-75 et COM-104 précisent que la caisse centrale de réassurance pourra exercer sa vraie mission : réassurer, au moins au début du projet, pour que les assureurs n'aient pas l'impression d'être les dindons de la farce...

Les amendements identiques COM-25 et COM-47 vont dans le même sens : j'invite les auteurs à les rendre identiques aux deux premiers.

M. Henri Cabanel. – Je l'accepte.

Les amendements COM-75, COM-104 et COM-25 ainsi modifié sont adoptés.

L'amendement COM-47 devient sans objet.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'amendement COM-76 est rédactionnel.

L'amendement COM-76 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les amendements COM-26 et COM-48 étendent le champ de l’habilitation, ce qui est contraire à l’article 38 de la Constitution.

Les amendements identiques COM-26 et COM-48 ne sont pas adoptés.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L’amendement COM-95 supprime le champ de l’habilitation permettant de fixer des obligations déclaratives des non assurés pour obtenir une indemnisation au titre de la solidarité nationale.

Je souhaite rassurer les auteurs de l’amendement : la piste aujourd’hui évoquée pour ces non-assurés est de faire ces déclarations auprès de la direction départementale du territoire (DDT), puisqu’aucun assureur ne le ferait sans rémunération. Dans tous les cas, les non assurés devront remplir des documents qu’il convient de préciser. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

L’amendement COM-95 n’est pas adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L’amendement COM-77 réduit de six à quatre mois la durée de l’habilitation. Quatre mois devraient suffire pour parvenir à une ordonnance claire, surtout avant certaines échéances...

L’amendement COM-77 est adopté.

L’article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L’amendement COM-78 rétablit la compétence du FNGRA pour analyser les outils de gestion des risques en outre-mer.

L’amendement COM-78 est adopté.

L’article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L’article 9 est adopté sans modification.

Article 10

L’article 10 est adopté sans modification.

Article 11

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L’amendement COM-42 de M. Buis est similaire dans l’esprit à son amendement COM-41, qu’il a accepté de retirer. Retrait ?

L’amendement COM-42 est retiré.

L’article 11 est adopté sans modification.

Article 12

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L’amendement COM-50 décale l’entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} août 2023. Je préfère conserver la date du 1^{er} janvier. Avis défavorable.

L’amendement COM-50 n’est pas adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L’amendement COM-79 est un amendement de clarification dont l’adoption ferait tomber l’amendement COM-46 auquel je suis défavorable, pour des raisons déjà exposées.

L’amendement COM-79 est adopté et l’amendement COM-46 devient sans objet.

L’article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13 (nouveau)

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L’amendement COM-80 supprime le rapport prévu par cet article : la commission d’orientation et de développement des assurances en agriculture (Codar) peut s’acquitter de cette mission.

L’amendement COM-80 est adopté et l’article 13 est supprimé.

Article 14 (nouveau)

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L’amendement COM-81 supprime le rapport d’évaluation de la loi demandé au Gouvernement : cela relève du rôle du Parlement.

L’amendement COM-81 est adopté et l’article 14 est supprimé.

Article 15 (nouveau)

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Par coordination juridique, l’amendement COM-82 supprime cet article, car le rapport sur la situation financière est désormais intégré à l’article 5. Il sera remis annuellement à la Codar pour éclairer ses recommandations.

L’amendement COM-82 est adopté et l’article 15 est supprimé.

Après l’article 15 (nouveau)

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L’amendement COM-83 rectifié prévoit un rapport dans lequel le Gouvernement présentera les pistes à promouvoir au niveau européen et international pour réformer les normes qui freinent le développement de l’assurance récolte. Parmi ces pistes figurent la moyenne olympique et la promotion d’autres outils de gestion des risques.

L’amendement COM-83 rectifié est adopté et devient un article additionnel.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Chapitre I^{er} : Dispositions modifiant le code rural et de la pêche maritime			
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SEGOUIN	44	Restriction des indemnités versées par les assurances aux seules pertes de récoltes assurables	Rejeté
Article 1^{er} bis (nouveau)			
M. SALMON	85	Inscription de l'accompagnement vers des pratiques agroécologiques comme un objectif de la politique de prévention et de gestion des risques	Rejeté
Article 2			
M. SALMON	86	Plafonnement de la subvention à la prime d'un contrat d'assurance multirisque climatique à 65 % au lieu de 70 %	Rejeté
M. DUPLOMB, rapporteur	59	Coordination juridique en lien avec d'autres amendements	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	58	Détermination par décret des modalités de calcul de la moyenne de production annuelle de l'exploitant	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	56	Respect par les contrats subventionnables d'un cahier des charges, déterminant un barème des prix pour chaque production, et prise en compte des moyens de prévention dans le calcul de la prime d'assurance	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	57 rect.	Détermination par décret des types de contrats subventionnables et harmonisation du niveau des franchises subventionnables	Adopté
Article 3			
M. SEGOUIN	45	Restriction des indemnités versées au titre de la solidarité nationale aux seules pertes de récoltes assurables	Rejeté
M. DUPLOMB, rapporteur	61	Coordination juridique en lien avec d'autres amendements proposés par le rapporteur	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	60	Détermination par décret des modalités de calcul de la moyenne de production	Adopté
M. LOUAULT	11 rect. bis	Versement simultané par l'interlocuteur unique des indemnités liées au contrat d'assurance et de celles versées au nom de la solidarité nationale	Adopté avec modification
M. MENONVILLE	23 rect. bis	Versement simultané par l'interlocuteur unique des indemnités liées au contrat d'assurance et de celles versées au nom de la solidarité nationale	Adopté avec modification
M. GREMILLET	32	Versement simultané par l'interlocuteur unique des indemnités liées au contrat d'assurance et de celles versées au nom de la solidarité nationale	Adopté avec modification
M. CABANEL	52	Versement simultané par l'interlocuteur unique des indemnités liées au contrat d'assurance et de celles versées au nom de la solidarité nationale	Adopté
M. SALMON	91	Suppression de la possibilité de confier le versement de l'indemnité au titre de la solidarité nationale par un réseau d'interlocuteurs agréés	Rejeté

M. LOUAULT	10 rect. <i>bis</i>	Application de méthodes identiques pour évaluer les pertes et indemniser les exploitants au titre d'un contrat d'assurance ou au titre de la solidarité nationale	Adopté avec modification
M. MENONVILLE	22 rect. <i>bis</i>	Application de méthodes identiques pour évaluer les pertes et indemniser les exploitants au titre d'un contrat d'assurance ou au titre de la solidarité nationale	Adopté avec modification
M. GREMILLET	31	Application de méthodes identiques pour évaluer les pertes et indemniser les exploitants au titre d'un contrat d'assurance ou au titre de la solidarité nationale	Adopté avec modification
M. CABANEL	51	Application de méthodes identiques pour évaluer les pertes et indemniser les exploitants au titre d'un contrat d'assurance ou au titre de la solidarité nationale	Adopté
M. GREMILLET	36	Mission d'enquête sur le terrain en cas de contestation par l'exploitant de l'évaluation de son niveau de pertes	Rejeté
M. MENONVILLE	16 rect. <i>bis</i>	Mission d'enquête sur le terrain en cas de contestation par l'exploitant de l'évaluation de son niveau de pertes	Rejeté
M. DUPLOMB, rapporteur	62	Prise en compte de l'absence ou de la trop faible accessibilité de développement de l'assurance dans certaines filières dans le cadre de la détermination du seuil d'intervention de l'État au titre de la solidarité nationale	Adopté
M. SALMON	89	Prise en compte de l'absence ou de la trop faible accessibilité de développement de l'assurance dans certaines filières dans le cadre de la détermination du seuil d'intervention de l'État au titre de la solidarité nationale	Satisfait ou sans objet
M. SALMON	90	Inclure un objectif de diversification des exploitations dans les conditions d'application déterminées par le décret fixant les modalités de versement des indemnisations au titre de la solidarité nationale	Rejeté
M. DUPLOMB, rapporteur	63	Recours collectif relatif à l'évaluation des pertes auprès du comité départemental d'expertise, pouvant déclencher une enquête de terrain	Adopté
M. SALMON	92	Enquête de terrain en cas de contestation du niveau des pertes par les exploitants	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après article 3			
M. DUPLOMB, rapporteur	64	Recours collectif relatif à l'évaluation des pertes auprès du comité départemental d'expertise	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	65	Minoration de la dotation jeune agriculteur en cas de non souscription à un contrat d'assurance multirisque climatique	Adopté
Article 4			
M. LOUAULT	14 rect. <i>bis</i>	Maintien du régime des calamités agricoles pour les pertes non assurables	Retiré
M. MENONVILLE	24 rect. <i>bis</i>	Maintien du régime des calamités agricoles pour les pertes non assurables	Retiré
M. GREMILLET	33	Maintien du régime des calamités agricoles pour les pertes non assurables	Retiré

M. CABANEL	55	Maintien du régime des calamités agricoles pour les pertes non assurables	Retiré
M. BUIS	41	Indemnisation en cas de calamités publiques	Retiré
Article 5			
M. DUPLOMB, rapporteur	66	Recommandation annuelle de la Codar sur les taux et les seuils des outils de gestion des risques en agriculture applicables cinq ans	Adopté
M. Patrice JOLY	97	Recommandation annuelle de la Codar sur les taux et les seuils des outils de gestion des risques en agriculture applicables cinq ans	Adopté
M. SALMON	93	Représentation à part égale des parties au sein de la Codar	Satisfait ou sans objet
M. SEGOUIN	49	Représentation des intermédiaires d'assurance au sein de la Codar	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB, rapporteur	84	Maintien de la présence des comités départementaux d'expertise	Adopté
M. Daniel LAURENT	1 rect.	Représentation de la filière viticole à la Codar	Rejeté
M. CAPUS	12	Représentation de la filière viticole à la Codar	Rejeté
M. PLA	27	Représentation de la filière viticole à la Codar	Rejeté
M. BOUAD	39	Représentation de la filière viticole à la Codar	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	3	Représentation de la filière viticole à la Codar	Rejeté
M. Daniel LAURENT	2 rect.	Consultation par la Codar des conseils spécialisés de FranceAgrimer	Rejeté
M. CAPUS	13	Consultation par la Codar des conseils spécialisés de FranceAgrimer	Rejeté
M. PLA	28	Consultation par la Codar des conseils spécialisés de FranceAgrimer	Rejeté
M. BOUAD	40	Consultation par la Codar des conseils spécialisés de FranceAgrimer	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	4	Consultation par la Codar des conseils spécialisés de FranceAgrimer	Rejeté
M. REQUIER	54	Représentation de chaque secteur de production au sein du CNGRA et de la Codar	Retiré
Article(s) additionnel(s) après article 5			
M. DUPLOMB, rapporteur	67 rect.	Fixation par décret des taux et des seuils des outils de gestion des risques pour une période cinq ans, sauf exception	Adopté
M. Patrice JOLY	98	Fixation par décret des taux et des seuils des outils de gestion des risques pour une période cinq ans, sauf exception	Adopté
Article 5 bis (nouveau)			
M. DUPLOMB, rapporteur	68	Amendement rédactionnel	Adopté

Article 7			
M. SALMON	94	Suppression de l'article	Rejeté
M. DUPLOMB, rapporteur	69	Amendement rédactionnel	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	70	Garantie de l'anonymat des données partagées, sous l'égide d'une structure tierce	Adopté
M. NOUGEIN	99	Garantie de l'anonymat des données partagées, sous l'égide d'une structure tierce	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	71	Préservation de la liberté commerciale de l'assureur dans la détermination de la prime du contrat	Adopté
M. NOUGEIN	100	Préservation de la liberté commerciale de l'assureur dans la détermination de la prime du contrat	Adopté
M. MENONVILLE	15 rect. <i>bis</i>	Obligation de mutualiser les risques entre assureurs et obligation de se réassurer entre eux	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET	35	Obligation de mutualiser les risques entre assureurs et obligation de se réassurer entre eux	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB, rapporteur	72	Resserrement du champ d'habilitation à légiférer par ordonnance au strict nécessaire	Adopté
M. NOUGEIN	101	Resserrement du champ d'habilitation à légiférer par ordonnance au strict nécessaire	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	73	Obligation pour les assureurs commercialisant des contrats multirisque climatique de proposer un contrat à des conditions raisonnables à l'exploitant	Adopté
M. NOUGEIN	102	Obligation pour les assureurs commercialisant des contrats multirisque climatique de proposer un contrat à des conditions raisonnables à l'exploitant	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	74	Encadrement des procédures d'évaluation et d'indemnisation des sinistres par les assureurs	Adopté
M. NOUGEIN	103	Encadrement des procédures d'évaluation et d'indemnisation des sinistres par les assureurs	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur	75	Rôle de réassureur public de la CCR pour les risques climatiques en agriculture	Adopté
M. NOUGEIN	104	Rôle de réassureur public de la CCR pour les risques climatiques en agriculture	Adopté
M. CABANEL	25	Rôle de réassureur public de la CCR pour les risques climatiques en agriculture	Adopté avec modification
M. SEGOUIN	47	Rôle de réassureur public de la CCR pour les risques climatiques en agriculture	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB, rapporteur	76	Amendement de précision	Adopté
M. CABANEL	26	Soumission du groupement à la supervision de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution	Rejeté

M. SEGOUIN	48	Soumission du groupement à la supervision de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution	Rejeté
M. SALMON	95	Suppression du champ de l'habilitation des obligations déclaratives incombant aux non assurés	Rejeté
M. DUPLOMB, rapporteur	77	Réduction de six à quatre mois de la durée de l'habilitation à légiférer par ordonnance	Adopté
Article 8			
M. DUPLOMB, rapporteur	78	Rétablissement de la compétence du FNGRA pour analyser les outils de gestion des risques en outre-mer	Adopté
Chapitre II : Dispositions modifiant le code des assurances et dispositions finales			
Article 11			
M. BUIS	42	Indemnisation en cas de calamités publiques	Retiré
Article 12			
M. SEGOUIN	50	Entrée en vigueur de la réforme au 1 ^{er} août 2023	Rejeté
M. DUPLOMB, rapporteur	79	Rédactionnel	Adopté
M. SEGOUIN	46	Indemnisations uniquement pour les pertes de récoltes assurables	Satisfait ou sans objet
Article 13 (nouveau)			
M. DUPLOMB, rapporteur	80	Suppression de l'article	Adopté
Article 14 (nouveau)			
M. DUPLOMB, rapporteur	81	Suppression de l'article	Adopté
Article 15 (nouveau)			
M. DUPLOMB, rapporteur	82	Suppression de l'article	Adopté
Article(s) additionnel(s) après article 15 (nouveau)			
M. DUPLOMB, rapporteur	83 rect.	Remise au Parlement d'un rapport présentant les actions et pistes d'évolution à envisager au niveau européen et international pour adapter les outils de gestion des risques	Adopté

Mme Sophie Primas, présidente. – Pour finir, il m'appartient de définir le périmètre de ce texte dans le cadre de l'application de l'article 45 de la Constitution.

Je vous propose de considérer que présentent un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives :

- aux modalités d'évaluation et d'indemnisation des pertes de récoltes, de cultures ou de fonds dans le domaine agricole par le biais de contrats d'assurance dédiés ;

- aux modalités d'indemnisation des pertes de récoltes, de cultures ou de fonds dans le domaine agricole par le biais d'une aide publique ;

- aux autres modalités d'indemnisation de ces pertes ;

- aux mesures visant à mettre en place de nouvelles règles applicables aux entreprises d'assurance voulant commercialiser des produits d'assurance contre les risques climatiques en agriculture ainsi qu'à la caisse centrale de réassurance ;

- aux dispositions régissant les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ou les dommages liés aux effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones.

Proposition de loi visant à encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France et permettant d'accéder à Internet – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Notre commission s'est saisie de ce texte déposé par M. Bruno Studer, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, alors que son adoption à l'Assemblée nationale a eu lieu mardi dernier. La procédure accélérée a été engagée. Ce texte sera examiné en séance publique au Sénat dans deux semaines, le mercredi 9 février.

C'est un sujet que notre commission n'a pas l'habitude d'aborder, mais ses enjeux économiques, sociaux, juridiques et politiques sont importants.

Ce texte est l'aboutissement d'une série de travaux, de recommandations et de prises de parole en faveur d'une meilleure protection des personnes mineures sur Internet. Le discours du président de la République du 20 novembre 2019, prononcé à l'Unesco lors du 30^e anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant, le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) relatif à la prévention de l'exposition des mineurs aux contenus pornographiques en ligne, ainsi que le travail de plaidoyer mené depuis plusieurs années par les associations de protection de l'enfance et de la famille en ont posé les jalons.

L'article 1^{er} rend obligatoire l'installation par défaut d'un dispositif de contrôle parental pour les appareils connectés vendus en France et permettant d'accéder à Internet. Concrètement, sont surtout concernés les *smartphones*, les tablettes, les ordinateurs fixes et portables, les consoles de jeux vidéo et certains objets connectés permettant de naviguer sur Internet tels que les téléviseurs et les enceintes connectés.

J'insiste sur le fait que l'installation par défaut ne signifie pas une activation par défaut du contrôle parental, celle-ci demeurant au choix des parents et des familles, mais elle sera proposée gratuitement dès la première mise en service de l'appareil.

Les modifications apportées à l'Assemblée nationale prennent en compte les appareils reconditionnés, de plus en plus sollicités par nos enfants, et appréciés des parents pour leur coût plus raisonnable !

Avant toute commercialisation, les fabricants devront certifier qu'un dispositif de contrôle parental est bien installé sur les produits qu'ils mettent en vente, cette certification étant par la suite vérifiée par les différents acteurs des chaînes de distribution.

Ce double dispositif de certification et de vérification est directement inspiré des procédés de contrôle déjà existants pour les équipements radioélectriques, qui doivent répondre à plusieurs normes techniques et exigences essentielles définies au niveau européen.

L'article 2 étend les missions de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), qui sera chargée du contrôle du respect de cette obligation, dotée d'un pouvoir de sanction et de la possibilité de faire retirer du marché français les équipements jugés non conformes. Il s'agit de compléter les missions de cette agence, déjà chargée du contrôle de la mise sur le marché des équipements radioélectriques.

Enfin, l'article 3 concerne les obligations des fournisseurs d'accès à Internet (FAI) – Orange, SFR, Free, Bouygues Telecom, etc. - qui, depuis la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) de 2004, sont tenus de proposer à leurs abonnés au moins une solution de contrôle parental. Le texte met utilement à jour les dispositions de cette loi, précisant que cette solution doit être sans surcoût pour les utilisateurs et *a minima* harmonisée entre les différents fournisseurs.

En tant que rapporteure, je reconnais avoir été d'abord déroutée par ce texte, certes mesuré et équilibré, mais à l'ambition relativement limitée. En effet, les marchés des équipements terminaux et des fournisseurs de systèmes d'exploitation sont très concentrés, et les quelques acteurs dominants préinstallent déjà sans surcoût des outils de contrôle parental sur les appareils qu'ils commercialisent, que ce soit des *smartphones*, des tablettes, des ordinateurs, des consoles de jeux vidéo ou des téléviseurs connectés.

Toutefois, plutôt que de considérer que nous intervenons trop tard, la proximité des élections et la pression du calendrier ne vous auront certainement pas échappé, je préfère considérer que le législateur intervient à une période de transition. Certes, l'installation du contrôle parental semble aujourd'hui largement généralisée, mais cette situation ne repose que sur la bonne volonté d'acteurs aujourd'hui *leaders* sur des marchés très concentrés. Il est utile de sécuriser une telle obligation dans la loi, dans le cas où les choses changeraient.

De plus, selon une enquête menée l'année dernière par l'Union nationale des associations familiales (UNAF), 57 % des parents déclarent ne pas avoir activé d'outil de contrôle parental. Qui plus est, lorsque de tels outils sont installés, ils le sont souvent sur un seul appareil, alors que les enfants et les adolescents utilisent, en moyenne, au moins quatre écrans différents par jour : la télévision, la console de jeux, leur *smartphone* ou celui de leurs parents ainsi que l'ordinateur ou la tablette familiale.

Ces appareils sont utilisés à un âge de plus en plus jeune. L'âge moyen d'acquisition du premier *smartphone* en France est ainsi de 9,9 ans et celui d'inscription sur un réseau social de 12 ans.

Les auditions que j'ai menées m'ont permis de prendre conscience de la multiplicité des risques auxquels nos enfants et nos adolescents peuvent être confrontés : cyberharcèlement, mauvaises rencontres, exposition à de fausses nouvelles, à des contenus haineux, violents, choquants, illicites ou encore exploitation des données à caractère personnel.

L'exposition à des contenus à caractère pornographique est particulièrement documentée : près d'un tiers des enfants de douze ans ont déjà été exposés à des contenus à caractère pornographique, souvent de manière involontaire en naviguant de manière autonome sur Internet, par exemple lorsque des *pop-up ads* apparaissent sur les sites de téléchargement de vidéos ou de jeux en ligne.

Partant de ces constats, je me suis fixé la feuille de route suivante.

Premièrement, je souhaite que ce texte demeure mesuré et équilibré. Nous légiférons sur une ligne de crête ; ne nous immisçons pas à l'excès dans la relation intime qui lie les parents à leurs enfants. Il faut accompagner les parents sans les déresponsabiliser, en leur laissant le choix du paramétrage des outils de contrôle parental, dont les fonctionnalités sont diverses et peuvent révéler des choix éducatifs différents : contrôle du temps d'écran, contrôle du temps de connexion, filtrage de contenus, blocage de l'accès à certains sites ou encore encadrement des achats en ligne.

Deuxièmement, je souhaite que ce texte soit relativement pérenne et demeure adapté aux pratiques numériques de nos enfants et de nos adolescents, ainsi qu'aux évolutions technologiques qui demeurent difficiles à anticiper. À cet égard, je considère, avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, qu'établir une liste exhaustive des appareils concernés ne serait pas judicieux. Les appareils utilisés aujourd'hui ne seront pas forcément ceux de demain.

Troisièmement, je souhaite également que ce texte soit suffisamment robuste pour s'adapter aux évolutions du marché. Des réflexions sont en cours à l'échelle de l'Union européenne pour permettre une plus grande liberté des consommateurs dans le cyberspace, sujet cher à notre présidente, qui avait déposé une proposition de loi sur le sujet. Ces réflexions pourraient aboutir à une plus grande dissociation entre fabricants et fournisseurs de systèmes d'exploitation, entre constructeurs et éditeurs de logiciel.

Ainsi, je vous proposerai un amendement faisant peser l'obligation de pré-installation d'un dispositif de contrôle parental à la fois sur les fabricants et les fournisseurs des systèmes d'exploitation, un point qui a été régulièrement soulevé et discuté lors de nos auditions.

Quatrièmement, je souhaite que cette proposition de loi contribue à une meilleure protection de nos enfants et de nos adolescents sur Internet : je constate un décalage entre les discours politiques et le caractère assez technique de ce texte qui traite d'acteurs économiques, de fabricants, de distributeurs, d'importateurs, de prestataires de services d'exécution de commandes. Nous parlons de *Google*, d'*Apple*, de *Microsoft* ou encore de *Samsung*. Mais nous parlons peu, sans doute pas assez, d'enfance et d'adolescence. Pourtant, les risques encourus sont réels.

Ainsi, dans un objectif global d'amélioration de la protection des mineurs en ligne, j'ai souhaité m'inspirer des dispositions applicables en matière audiovisuelle, plus anciennes et plus avancées que les dispositions applicables à la régulation de la navigation sur Internet. Je vous proposerai ainsi un amendement d'élargissement du périmètre des contenus et services concernés par le contrôle parental, en retenant notamment la notion « d'épanouissement » des personnes mineures, régulièrement utilisée en matière de régulation audiovisuelle et de protection de l'enfance.

Afin que cette proposition de loi permette de nouvelles avancées, je vous proposerai également un amendement relatif à la protection des données à caractère personnel des mineurs. La généralisation du contrôle parental signifie plus de protection, mais également davantage de données collectées sur nos enfants et nos adolescents. Concrètement, il s'agit d'interdire l'exploitation à des fins commerciales et de marketing des données à caractère personnel collectées lors de l'activation des dispositifs de contrôle parental. Ce serait une avancée significative.

Enfin, je souhaite que cette proposition de loi soit pleinement opérationnelle et puisse être adoptée dans les meilleures conditions possibles, indépendamment de toute pression de calendrier.

Sur ce point, je souhaite vous faire part de mes réserves et de mes craintes.

Ce texte a été notifié à la Commission européenne, car il entre dans le champ d'une directive européenne de 2015 relative aux services de la société de l'information. L'objectif de cette procédure est de s'assurer qu'une législation nationale n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

Or, en créant des obligations qui pourraient être applicables aux fabricants et distributeurs étrangers commercialisant leurs produits en France, la proposition de loi soulève de nombreuses interrogations auxquelles aucune des auditions menées n'a permis de répondre de manière satisfaisante.

Là encore, nous légiférons sur une ligne de crête. C'est justement le but de cette procédure de notification que de répondre à nos interrogations.

Si le texte a bien été notifié, il l'a été beaucoup trop tôt, au moment de son dépôt, et sans prendre en compte les modifications adoptées par l'Assemblée nationale et celles que nous voterons au Sénat.

Je serai donc très attentive à ce que le Gouvernement notifie de nouveau ce texte, après son examen en première lecture, et je vous proposerai un amendement important de sécurisation juridique de l'ensemble du dispositif proposé au regard de cette procédure.

Voilà donc, chers collègues, ma feuille de route pour l'examen de cette proposition de loi.

Je vous remercie de votre écoute attentive.

M. Bernard Buis. – Si Internet et les outils numériques qui permettent d'y accéder ont été une source de progrès, ils présentent aussi des dangers pour nos jeunes enfants, qui accèdent de plus en plus tôt aux écrans et les utilisent avec une aisance déconcertante. Les télévisions désormais connectées, les tablettes, les *smartphones*, les ordinateurs sont autant de facteurs d'exposition de nos enfants à des contenus inappropriés, préjudiciables à leur santé mentale et nuisibles à leur développement.

Pornographie, ultraviolence, harcèlement sur les réseaux sociaux et messageries, endoctrinement, trafics : la liste des fléaux est longue. Les parents sont souvent en proie à un sentiment d'impuissance face à des technologies mieux maîtrisées par leurs enfants que par eux-mêmes. Ils se sentent incapables de les protéger.

Les outils existent, mais ils restent sous-exploités : le contrôle parental n'est utilisé que par 38 % des parents alors que plus de 80 % y seraient favorables.

Cette situation nous commandait d'agir, d'où cette proposition de loi qui rend obligatoire la présence d'un outil de contrôle parental préinstallé sur tout objet permettant de se connecter à Internet. Son adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale témoigne d'un large consensus autour des enjeux de la protection de l'enfance.

Je salue le travail de Bruno Studer qui a su naviguer entre les difficultés techniques et juridiques pour trouver une solution qui, sans être parfaite, rend le contrôle aux parents. La vigilance de ces derniers demeure le premier rempart contre la menace que nous venons d'évoquer.

Le groupe du RDPI considérera avec bienveillance les apports de la rapporteure, dont je salue le travail dans un calendrier particulièrement contraint, et votera cette proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-1 élargit le périmètre des contenus et services sur Internet susceptibles de faire l'objet d'un contrôle parental, pour une protection plus globale et plus efficace de la navigation sur Internet des personnes mineures.

Le périmètre actuel du texte, qui vise les contenus et services susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale des personnes mineures, est trop restrictif. En effet, cette notion de droit pénal renvoie à une liste exhaustive d'infractions définies. Or, en l'absence de preuve suffisante pour qualifier de telles infractions, des contenus et services préjudiciables à nos enfants et adolescents risquent d'échapper au contrôle parental.

Je vous propose donc de retenir plutôt la notion d'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs. Plus large, elle est utilisée dans le domaine de la régulation audiovisuelle, notamment dans la loi relative à la liberté de communication, et dans les directives européennes relatives à la régulation des contenus diffusés à la radio, à la télévision ou par l'intermédiaire de plateformes de partage de vidéos.

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-2 vise à l'amélioration de l'information des utilisateurs des dispositifs de contrôle parental.

Le texte dispose que le dispositif de contrôle parental doit être aisément accessible et proposé aux utilisateurs dès la première mise en service de l'appareil. C'est une avancée, car tel n'est pas toujours le cas.

Je vous propose de préciser que le dispositif doit également être aisément compréhensible, avec des informations claires, didactiques, et des conditions générales d'utilisation simplement rédigées.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-3 renforce la protection des données à caractère personnel des personnes mineures collectées et générées lors de l'activation du contrôle parental. En effet, lors de cette activation, il est souvent demandé aux parents de créer un « profil » adapté à l'âge de la personne mineure, ce qui nécessite de communiquer des informations sur ses enfants ou ses adolescents, à commencer par leur date de naissance.

Des précautions similaires ont été prévues par l'ordonnance de transposition de la directive européenne « Services de médias audiovisuels » (SMA), notamment pour les dispositifs de contrôle parental mis en place sur les plateformes de partage de vidéos.

C'est une mesure importante qui rehausse l'ambition de ce texte.

Mme Sophie Primas, présidente. – En effet, cet amendement est important.

L'amendement COM-3 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-4 clarifie l'ordonnancement et les séquences du processus de certification et de vérification prévu par le texte, inspiré des dispositions en vigueur pour le contrôle de la mise sur le marché des équipements radioélectriques et terminaux.

D'abord, l'obligation d'installer par défaut un dispositif de contrôle parental devrait concerner conjointement les fabricants d'équipements terminaux et les fournisseurs de systèmes d'exploitation. La grande majorité des appareils connectés sont commercialisés avec un logiciel de fonctionnement, et les fabricants sont souvent en même temps éditeurs de systèmes d'exploitation. Toutefois, les évolutions du marché sont imprévisibles, et la commercialisation des appareils et des logiciels pourrait être davantage dissociée à l'avenir - d'où la nécessité de mentionner explicitement les fournisseurs de systèmes d'exploitation.

Ensuite, les fabricants doivent certifier que l'obligation de pré-installation d'un contrôle parental est bien respectée.

Enfin, les acteurs des chaînes de distribution doivent vérifier la certification des fabricants.

L'amendement COM-4 est adopté.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-5 précise que le décret en Conseil d'État déterminera les modalités de certification du dispositif de contrôle proposé. En effet, il serait préférable que les modalités de certification soient harmonisées entre les fabricants, et que la preuve de la certification soit transmise aux distributeurs, importateurs et prestataires de services d'exécution des commandes.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté.

Article 3

L'article 3 est adopté.

Après l'article 3

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – L'amendement COM-6 sécurise l'ensemble du dispositif proposé au plan juridique. En effet, ce texte doit être notifié à la Commission européenne, conformément aux dispositions de la directive de 2015 relative aux services de la société de l'information. Le Gouvernement l'a fait dès le dépôt à l'Assemblée nationale, alors que la bonne pratique est de notifier un texte une fois que les grandes lignes ont été définies, c'est-à-dire après la première lecture dans chacune des deux chambres.

Les dispositions votées par l'Assemblée nationale justifieraient à elles seules une nouvelle notification du texte. J'ai en effet des réserves quant à la compatibilité du dispositif proposé avec le bon fonctionnement du marché intérieur, car il pourrait créer des obligations applicables aux fabricants et distributeurs européens qui commercialisent leurs produits en France. Aucune des auditions menées n'a levé ces doutes.

Je veillerai donc à ce que le Gouvernement s'engage à notifier de nouveau ce texte, et je vous invite, chers collègues, à me soutenir. Nous ne pouvons pas prendre de risques sur un tel sujet. La pression du calendrier électoral ne justifie en aucun cas de telles pratiques.

L'amendement COM-6 est adopté et devient un article additionnel.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme NOËL, rapporteure	1	Élargissement du périmètre des contenus et services pouvant faire l'objet d'un contrôle parental par l'introduction de la notion « d'épanouissement physique, mental ou moral » des mineurs.	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	2	Amélioration de l'information à destination des utilisateurs des dispositifs de contrôle parental qui devront être aisément accessibles et compréhensibles.	Adopté
Mme NOËL, rapporteure	3	Interdiction de l'exploitation à des fins commerciales des données à caractère personnel des personnes mineures collectées lors de l'activation des dispositifs de contrôle parental.	Adopté

Mme NOËL, rapporteuse	4	Rédaction globale du dispositif de certification et de vérification de l'obligation de pré-installation d'un dispositif de contrôle parental sur les appareils connectés et vendus en France.	Adopté
Mme NOËL, rapporteuse	5	Précision des modalités de certification par le décret en Conseil d'État déjà prévu par le texte.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après article 3			
Mme NOËL, rapporteuse	6	Conditionnement de l'entrée en vigueur du texte à la réponse de la Commission européenne attestant de la conformité du dispositif proposé.	Adopté

Mme Sophie Primas, présidente. – Je me félicite de cette unanimité.

Pour terminer, je vous propose de préciser le périmètre retenu par la commission au titre de l'application de l'article 45. Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives :

- à la régulation des contenus et services accessibles depuis des équipements terminaux destinés à l'utilisation de services de communication au public en ligne et susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale des personnes mineures ou de nuire à leur épanouissement ;

- aux équipements et appareils reconditionnés ;

- aux obligations et conditions applicables aux fabricants et, le cas échéant, à leurs mandataires lors de la mise sur le marché de leurs équipements radioélectriques et terminaux ;

- aux obligations et conditions applicables aux importateurs, distributeurs et prestataires de services d'exécution des commandes lors de la mise sur le marché des équipements radioélectriques et terminaux qu'ils commercialisent ;

- aux obligations et conditions dans lesquelles les fournisseurs d'accès à Internet contribuent à faciliter l'utilisation des outils de contrôle parental ;

- aux conditions dans lesquelles l'autorité compétente peut restreindre ou interdire la mise sur le marché des équipements radioélectriques et terminaux concernés ;

- à la prévention et à l'information des consommateurs, utilisateurs et abonnés en matière de risques liés à l'utilisation des services de communication au public en ligne ;

- à la protection des données à caractère personnel des personnes mineures collectées lors de l'activation et de l'utilisation des outils de contrôle parental ;

- au respect de la procédure de notification à la Commission européenne prévue par la directive 2015/1535 ;

- à l'entrée en vigueur des dispositions du texte.

Proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Examen des amendements au texte de la commission

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

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je propose que les amendements identiques n^{os} 14, 25 et 32, qui portent sur l'intitulé du titre premier, soient examinés à la fin du texte.

Avant l'article 7

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Retrait, sinon avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 29 et 46, en grande partie satisfaits par l'amendement que je proposerai sur le droit à l'oubli concernant plusieurs maladies. On ne peut légiférer dans l'incertitude scientifique, comme la pandémie le montre.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 29 et 46 et, à défaut, y émet un avis défavorable.

Article 7

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement n^o 49 inscrit directement dans la loi la réduction du délai d'application du droit à l'oubli de dix à cinq ans pour les pathologies cancéreuses ; il étend ce droit à l'oubli aux pathologies chroniques, et il supprime le plafond d'emprunt pour les personnes bénéficiant de la convention AERAS. Pour les personnes qui ne relèvent pas de ce dispositif, la convention continue à s'appliquer. Grâce aux progrès de la science, on peut désormais vivre longtemps avec le diabète ou le sida.

L'amendement n^o 49 est adopté, et la commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 38 et 47.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 30 et 10 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 7 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 18 et 39.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 4 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement n^o 50 porte de 200 000 à 350 000 euros le plafond de prêt immobilier en dessous duquel le prêteur ne peut demander

d'information médicale à l'emprunteur. Cette modification a pour but de prendre en compte les prêts immobiliers en zone urbaine tendue puisque, dans le cas d'une quotité à parts égales, cela correspondrait à un plafond de 700 000 euros.

L'amendement n° 50 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Retrait, sinon avis défavorable à l'amendement n° 19 qui interdit le traitement des données de paiement pour en obtenir des données de santé. Il est globalement satisfait par le droit en vigueur.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 19 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 8

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 45 est une demande de rapport sur l'application de la suppression du questionnaire médical.

Ce texte porte des avancées historiques, malgré un traitement médiatique particulièrement biaisé et même choquant. Je suis favorable à cet amendement, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° 51 qui prévoit la remise du rapport dans un délai de deux ans, et non d'un an : c'est nécessaire pour analyser les conséquences de la suppression.

La commission adopte le sous-amendement n° 51 et émet un avis favorable à l'amendement n° 45.

Article 9

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 43.

Mme Sophie Primas. – Merci au rapporteur, qui a traité le sujet avec beaucoup d'humanité.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je suis imprégné de l'idée qu'il faut apporter des réponses humaines, en particulier dans la perspective de la CMP. Le précédent de l'amendement dit Bourquin montre que cette approche est porteuse d'avancées.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort
Article 7			
M. GREMILLET	49	Réduction du délai du droit à l'oubli et élargissement de son champ d'application	Adopté
Article 7 bis			
M. GREMILLET	50	Augmentation du plafond de prêt immobilier en-dessous duquel le prêteur ne peut demander d'information médicale à l'emprunteur.	Adopté

Article 8			
M. GREMILLET	51	Sous-amendement portant le délai de remise à deux ans du rapport au Parlement prévu à l'article 8	Adopté

La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements dont elle est saisie :

TITRE I^{ER} : Information de l'emprunteur en matière de droit de résiliation de l'assurance emprunteur			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. SALMON	14	Modification de l'intitulé du titre I ^{er}	Demande de retrait
M. CABANEL	25	Modification de l'intitulé du titre I ^{er}	Demande de retrait
Mme EVRARD	32	Modification de l'intitulé du titre I ^{er}	Demande de retrait
Article 1^{er}			
M. CAPUS	1 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour un assuré de résilier à tout moment le contrat d'assurance emprunteur	Défavorable
Le Gouvernement	17	Possibilité pour un assuré de résilier à tout moment le contrat d'assurance emprunteur et coordinations juridiques	Défavorable
Mme EVRARD	31	Possibilité pour un assuré de résilier à tout moment le contrat d'assurance emprunteur et coordinations juridiques	Défavorable
M. SALMON	12	Possibilité pour un assuré de résilier à tout moment le contrat d'assurance emprunteur	Défavorable
M. GAY	20	Possibilité pour un assuré de résilier à tout moment le contrat d'assurance emprunteur	Défavorable
M. CABANEL	24	Possibilité pour un assuré de résilier à tout moment le contrat d'assurance emprunteur	Défavorable
Article additionnel après article 1^{er}			
M. GAY	21	Distinction du taux annuel effectif global et du taux annuel effectif de l'assurance au sein de la notice annexée au contrat de prêt	Défavorable
Article 2			
M. SALMON	13	Coordinations juridiques relatives au droit de résiliation à tout moment et allègement des obligations de motivation des décisions de refus du prêteur	Défavorable
Mme EVRARD	33	Coordinations juridiques relatives au droit de résiliation à tout moment et allègement des obligations de motivation des décisions de refus du prêteur	Défavorable
Article additionnel après article 2			
M. GAY	22	Motivation des décisions de refus d'accorder un prêt	Irrecevable 45

Mme BLATRIX CONTAT	40	Mention au sein de l'offre de prêt des garanties assurantielles exigées par le prêteur	Demande de retrait
M. MENONVILLE	3 rect.	Mention du taux annuel effectif de l'assurance et des exigences assurantielles du prêteur au sein de l'offre de prêt	Demande de retrait
Article 3			
M. CAPUS	2 rect.	Mise à disposition de l'assuré de l'information relative au droit de résiliation	Défavorable
M. CABANEL	26	Mise à disposition de l'assuré de l'information relative au droit de résiliation	Défavorable
M. SALMON	11	Renforcement des sanctions pour manquement aux obligations d'information de l'assuré	Avis du Gouvernement
Article 3 bis			
Mme EVRARD	34	Suppression de l'article	Défavorable
Article 4			
Mme EVRARD	35	Coordinations juridiques relatives à la résiliation à tout moment et raccourcissement du délai d'élaboration de l'avenant au contrat de prêt	Défavorable
Article 5			
M. SALMON	16	Renforcement des sanctions pour manquement aux obligations incombant aux prêteurs en matière de résiliation d'assurance emprunteur	Avis du Gouvernement
Article additionnel après article 5			
Mme PAOLI-GAGIN	37	Interdiction des prélèvements de frais sur les comptes bancaires de défunts	Irrecevable 45
Article 6			
M. CABANEL	27	Délai d'entrée en vigueur de la loi porté à un an	Demande de retrait
Mme EVRARD	36	Délai d'entrée en vigueur de la loi porté à un an	Demande de retrait
TITRE II : Droit à l'oubli et évolution de la grille de référence de la « Convention AERAS »			
Article additionnel avant article 7			
Mme PANTEL	29	Interdiction de surprime lorsque la science n'a pas prouvé l'existence d'un risque accru de décès	Demande de retrait
M. FÉRAUD	46	Interdiction de surprime lorsque la science n'a pas prouvé l'existence d'un risque accru de décès	Demande de retrait
Article 7			
Mme ESTROSI SASSONE	38	Réduction du délai du droit à l'oubli et élargissement de son champ d'application	Favorable
M. FÉRAUD	47	Réduction du délai du droit à l'oubli et élargissement de son champ d'application	Favorable

Mme PANTEL	30	Réduction du délai du droit à l'oubli pour les pathologies cancéreuses	Demande de retrait
M. CANÉVET	10	Inclusion des pathologies cardiaques parmi le champ de négociation des signataires de la convention AERAS	Demande de retrait
Article additionnel après article 7			
M. GAY	23	Interdiction de surprime ou d'exclusion de garantie pour les bénéficiaires de la convention AERAS	Demande de retrait
M. CAPUS	6	Création d'un contrat d'assurance emprunteur inclusif	<i>Défavorable</i>
Article 7 bis			
Le Gouvernement	18	Suppression de l'interdiction de questionnaire médical	Défavorable
Mme EVRARD	39	Suppression de l'interdiction de questionnaire médical	Défavorable
M. MENONVILLE	4	Suppression du plafond de prêt conditionnant l'interdiction de collecte d'informations médicales	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	41	Augmentation du plafond de prêt à 500 000 euros dans le cadre de la suppression du questionnaire médical	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	48	Augmentation du plafond de prêt à 375 000 euros dans le cadre de la suppression du questionnaire médical	Demande de retrait
Mme Laure DARCOS	7	Augmentation du plafond de prêt à 350 000 euros et de la limite d'âge à soixante-dix ans dans le cadre de la suppression du questionnaire médical	Demande de retrait
M. MENONVILLE	5	Augmentation du plafond de prêt à 300 000 euros dans le cadre de la suppression du questionnaire médical	Demande de retrait
Mme PROCACCIA	8	Augmentation du plafond de prêt à 300 000 euros dans le cadre de la suppression du questionnaire médical	Demande de retrait
M. CABANEL	28	Augmentation du plafond de prêt à 300 000 euros dans le cadre de la suppression du questionnaire médical	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	42	Limite d'âge lors de la souscription du prêt portée à soixante-deux ans	Demande de retrait
Mme PROCACCIA	9	Augmentation de la limite d'âge à soixante-dix ans dans le cadre de la suppression du questionnaire médical	Demande de retrait
Mme BLATRIX CONTAT	44	Augmentation de la limite d'âge à soixante-dix ans dans le cadre de la suppression du questionnaire médical	Demande de retrait
M. GAY	19	Interdiction de traitement des données de paiement pour en obtenir des données de santé	Demande de retrait
Article 8			
Mme BLATRIX CONTAT	45	Rapport relatif à l'application de la suppression du questionnaire médical	Favorable si rectifié

Article 9			
Mme BLATRIX CONTAT	43	Précision que le rapport du CCSF porte également sur le bon fonctionnement de la faculté de résilier	Favorable

Proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Sophie Primas, M. Daniel Gremillet, M. Jean-Baptiste Blanc, M. Patrick Chauvet, Mme Florence Blatrix Contat, M. Rémi Féraud et Mme Marie Évrard comme membres titulaires, et de M. Jérôme Bascher, M. Yves Bouloux, Mme Marie-Christine Chauvin, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean-Claude Tissot, Mme Guylène Pantel et M. Fabien Gay comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur.

La réunion est close à 11 h 50.

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

Mardi 25 janvier 2022

La réunion est ouverte à 17 h 35.

- Présidences de MM. Pascal Allizard, vice-président de la commission des affaires étrangères, Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité (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 19 h 00.

Mercredi 26 janvier 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Hommage au brigadier Alexandre Martin

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, je souhaite rendre hommage au brigadier Alexandre Martin, mort pour la France au Mali dimanche à la suite d'un tir de mortier sur le camp de Gao. C'est le 53^{ème} soldat français qui meurt au Sahel depuis 2013.

Je vous propose d'observer une minute de silence en hommage au brigadier Alexandre Martin.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées observe une minute de silence.

Proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation – Examen des amendements au texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons maintenant les amendements de séance déposés sur la proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance

de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation.

Nous commençons par l'examen des amendements du rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'article 2 a pour objet d'assurer une meilleure représentation des parents d'élèves au conseil d'administration de l'AEFE. Cet objectif est légitime : les parents d'élèves financent en effet 80 % de l'enseignement français à l'étranger. La réforme proposée permettra d'assurer la présence de quatre représentants des parents d'élèves, contre deux actuellement, au sein du conseil d'administration de l'AEFE.

L'augmentation du nombre de représentants des parents pose la question de la mesure de la représentativité des fédérations d'associations de parents d'élèves. Les deux fédérations actuellement représentées sont reconnues d'utilité publique et disposent d'une légitimité incontestable. Il conviendra de s'assurer que les fédérations représentées continueront toutes à disposer d'une légitimité suffisante et d'éviter la présence de fédérations marginales ou à vocation purement locale, tout en permettant aux parents d'élèves d'être représentés dans leur diversité.

L'amendement ETRD.1 met l'accent sur la notion de représentativité, sans se prononcer sur les critères de cette représentativité, qu'il reviendra au Gouvernement de fixer.

M. Jean-Marc Todeschini. – Parler des fédérations d'associations de parents d'élèves « les plus » représentatives est particulièrement vague. Comment mesurer cette représentativité ? Doit-on se limiter aux associations existantes ?

M. Bruno Sido, rapporteur. – Il reviendra au Gouvernement de fixer par décret les critères de représentativité.

M. Jean-Marc Todeschini. – C'est là que le bât blesse...

L'amendement ETRD.1 est adopté.

Article 3

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement ETRD.2 tend à répondre à l'objection légitime formulée par l'amendement n° 13 de Mme Conway-Mouret, tout en préservant la portée de la disposition insérée par la commission qui précise que les formations dispensées par les instituts régionaux de formation sont francophones.

Ces formations doivent avoir lieu en français, si l'on souhaite que les instituts régionaux de formation contribuent réellement à notre diplomatie culturelle et d'influence, c'est-à-dire que l'AEFE reste dans son rôle. Cette disposition nous a paru d'autant plus nécessaire que ces formations seront ouvertes à un large public.

Il me semble toutefois qu'il est important d'introduire une certaine souplesse. C'est pourquoi je vous propose de prévoir la possibilité d'exceptions dûment motivées.

L'amendement ETRD.2 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

M. Christian Cambon, président. – La parole est à Mme Hélène Conway-Mouret pour un propos liminaire.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je souhaite présenter les amendements du groupe SER en quelques mots, ainsi que nos réactions aux amendements proposés par nos collègues.

Nos amendements tendent à défendre l'équilibre au sein du collège des usagers, tel qu'il est actuellement fixé par le code de l'éducation, même si de nouveaux membres devaient intégrer le conseil d'administration, par exemple un représentant des associations de français langue maternelle (FLAM) comme nous le proposons. Nous sommes également plutôt favorables, sur le principe, à l'intégration de nouveaux élus au conseil d'administration à condition que cela ne se fasse pas au détriment d'autres représentants, notamment des personnels.

Un deuxième groupe d'amendements est d'ordre financier. Ces amendements ne se rattachent pas directement aux deux objectifs de ce texte, mais ils sont, pour nous, essentiels pour répondre au besoin criant de moyens dans la perspective du doublement du nombre des élèves qui semble dicter aujourd'hui toutes les orientations prises par l'AEFE. Ce point a d'ailleurs été soulevé par le rapporteur lors de la présentation du texte en commission et dans l'excellent rapport sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'AEFE de nos collègues André Vallini et Ronan Legleut. Il nous paraît urgent d'apporter des solutions, en tout cas avant le prochain projet de loi de finances.

Le troisième groupe d'amendements touche à la formation. Nous sommes défavorables à la proposition d'exclusion des personnels exerçant dans les systèmes éducatifs étrangers, car cela reviendrait à supprimer la mission de coopération éducative à laquelle l'AEFE contribue, même si ce n'est pas sa mission première. En revanche, nous sommes favorables à tous les amendements qui demandent la suppression de l'accès à la formation de personnels « ayant vocation » à exercer dans le réseau : cet ajout pose trop de questions sans réponses et risque de déboucher sur de nouveaux problèmes pour l'AEFE.

Enfin, nous souhaitons profiter de ce texte pour enrichir les missions de l'Agence et nous sommes favorables à tous les amendements qui vont dans ce sens.

Dernier point, les demandes de rapports ne sont pas populaires auprès du Gouvernement, mais parfois elles sont absolument nécessaires pour obtenir des informations que nous ne pouvons pas avoir autrement, notamment de la part du ministère des finances.

Avant l'article 1^{er}

M. Bruno Sido, rapporteur. – La loi dispose que le conseil d'administration de l'AEFE comprend des représentants de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), qui se compose de 90 conseillers élus parmi les 442 conseillers des Français de l'étranger.

L'amendement n° 30 introduit le chiffre d'« un » conseiller des Français de l'étranger, là où la loi fixe de grands équilibres, ce qui introduit une incohérence. Sur cet

amendement, comme sur plusieurs autres qui proposent d'élargir le conseil d'administration de l'AEFE, je suggère de nous en tenir à l'objectif de la proposition de loi : améliorer la représentation des parents d'élèves. À chaque fois que l'on ajoute un membre, il faut en ajouter d'autres, notamment des représentants de l'État, pour maintenir les équilibres. Un conseil d'administration est une instance de pilotage, non une assemblée représentative.

S'agissant de cet amendement en particulier, il évoque la nécessité d'une représentation proche du terrain : il me semble que cet objectif est rempli grâce à la participation accrue des parents d'élèves. Les Français établis hors de France y sont également représentés par des parlementaires et par un membre de l'Assemblée des Français de l'étranger.

L'avis est donc défavorable.

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

Article 1^{er}

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 3 tend à ajouter au conseil d'administration de l'AEFE un représentant des associations de français langue maternelle (FLAM). Je rappelle qu'un représentant de ces associations participera au conseil en qualité d'expert sans voix délibérative. Avis défavorable.

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

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 22 va dans le même sens que les précédents, en tendant à ajouter au conseil d'administration de l'AEFE un représentant des élèves scolarisés. C'est une idée intéressante, mais elle pose d'importantes questions pratiques. Je propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 22.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 21 vise également à modifier les équilibres au sein du conseil d'administration de l'AEFE. Avis défavorable.

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

Article 2

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 31 vise à supprimer l'article 2 de la proposition de loi. Il est donc contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

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

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 23 tend à retirer aux représentants de l'État la majorité dont ils disposent au sein du conseil d'administration. Or je rappelle que l'État abonde le budget de l'Agence de 520 millions d'euros par an. Il me semble donc normal qu'il ait la majorité au conseil d'administration. Avis défavorable.

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

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 29 soulève légitimement la question de la représentativité des fédérations d’associations de parents d’élèves qui siégeront au conseil d’administration de l’AEFE. Toutefois, les critères de représentativité proposés sont très exigeants.

L’amendement ETRD.1 que je vous ai proposé et que vous avez adopté répond à cette problématique et ferait en tout état de cause tomber cet amendement s’il était adopté. L’avis est donc défavorable.

M. Jean-Marc Todeschini. – Nous sommes également défavorables à cet amendement qui tend à favoriser une association en particulier.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 29.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 5 tend à augmenter encore le nombre de membres du conseil d’administration de l’AEFE. J’y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 4 est une conséquence de l’amendement n° 3 à l’article 1^{er} sur lequel nous avons donné un avis défavorable. Par cohérence, nous en demandons le retrait.

La commission demande le retrait de l’amendement n°4 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l’article 2

M. Bruno Sido, rapporteur. – La loi de finances pour 2021 a mis en place un dispositif de garantie qui se substitue à l’Association nationale des écoles françaises de l’étranger. Ce nouveau dispositif est – hélas – moins favorable que le précédent. Il prévoit en particulier une rémunération de la garantie par une commission variable en fonction des risques encourus, alors que cette commission était auparavant unique et mutualisée (0,4 %).

Dans ce contexte, la proposition de loi donne à l’AEFE un rôle d’instruction des dossiers de demande de garantie de l’État. Elle joue donc déjà un rôle d’expertise, qui sera utile pour déterminer le taux de la commission. Aller plus loin, comme le prévoit l’amendement n° 10, ne me semble pas pertinent.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 10.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 6 ne me semble pas opérant. Avis défavorable.

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

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 7 concerne les concours financiers reçus par l’AEFE de la part des organismes et établissements qui dispensent l’enseignement français à l’étranger. L’avis est défavorable.

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

Article 3

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'article 3 complète la liste des missions confiées à l'Agence en application du principe de spécialité des établissements publics, mais il n'a pas vocation à hiérarchiser ces missions, comme tend à le faire l'amendement n° 12. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 12 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 11 et 24 posent une question importante qui se situe au cœur de la réforme prévue dans ce texte. En effet, l'AEFE se voit confier une mission de formation qui va au-delà de la seule formation continue de ses personnels. Les instituts régionaux de formation seront en effet habilités à former non seulement les personnels du réseau, mais aussi des personnels « ayant vocation » à exercer au sein de l'AEFE – ces amendements proposent de supprimer ce point – et des personnels de systèmes éducatifs étrangers au titre de la coopération éducative.

Le ministère de l'éducation nationale promet 1 000 détachements supplémentaires d'ici à 2030, mais ce ne sera pas suffisant pour soutenir la croissance du réseau. Il s'agit donc ici de créer des cursus diplômants qui garantiront l'existence d'un vivier de personnel disposant d'un niveau de qualification conforme aux exigences de qualité des enseignements et aux critères de l'homologation.

Dans ces conditions, il me semble préférable de conserver la possibilité pour l'AEFE de contribuer à la formation de personnels ayant vocation à exercer dans les établissements d'enseignement français à l'étranger. Pour autant, je vous proposerai un avis favorable à l'amendement n° 16 à l'article 4 qui fait de la formation des personnels une priorité.

M. Olivier Cadic. – Le ministère de l'éducation nationale ne sera pas en capacité de fournir un nombre suffisant d'enseignants pour faire face aux besoins d'un réseau qui se développe. C'est pourquoi nous avons besoin de dispositifs complémentaires de formation. Je remercie le rapporteur pour sa position qui va dans ce sens.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 11 et 24.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 26 tend à supprimer la possibilité pour l'AEFE de former des personnels de systèmes éducatifs étrangers au titre de la coopération éducative. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 13 tend à vider de sa portée la disposition introduite par la commission. C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, l'avis serait défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 13 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Les auteurs de l’amendement n° 32 contestent le rôle de conseil de l’Agence auprès des candidats à l’homologation. Or, depuis 2019, l’homologation des établissements accompagnés par l’AEFE a permis de faire entrer 9 000 nouveaux élèves dans le réseau. Une cinquantaine d’établissements sont actuellement accompagnés. Ce rôle doit donc être conforté, en étant inscrit dans la loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 32.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 2 propose de compléter les missions de l’AEFE. C’est une idée intéressante, mais elle figure déjà à l’article L. 452-2 du code de l’éducation. Avis défavorable.

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

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 14 entend faire de l’AEFE un « laboratoire d’innovation pédagogique pour l’éducation nationale ». C’est une idée très intéressante. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 14.

Article 4

M. Bruno Sido, rapporteur. – Les amendements n^{os} 33 rectifié, 16, 25 et 27 concernent le public des formations proposées par l’AEFE dans le cadre des instituts régionaux de formation. La rédaction de l’amendement n° 16 s’inscrit dans le prolongement de celle que nous avons adoptée lors de l’élaboration de notre texte. C’est pourquoi j’y suis favorable. Par conséquent, l’avis est défavorable sur les trois autres amendements.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 16 et un avis défavorable aux amendements n^{os} 33 rectifié, 25 et 27.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 28 concerne la gouvernance des instituts régionaux de formation. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 28.

Après l’article 4

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 17 tend à confier à l’AEFE une mission de coordination des détachements des fonctionnaires de l’éducation nationale. C’est une question complexe ; je propose de demander l’avis du Gouvernement.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 17.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L’amendement n° 20 concerne le rapport annuel remis par l’AEFE à l’Assemblée des Français de l’étranger. Il me semble que la modification proposée qui concerne le sujet des bourses scolaires aurait utilement sa place dans le rapport annuel que l’AEFE transmet au Parlement. Tel est l’objet du sous-amendement ETRD.4 que je vous propose.

L’avis sera favorable à l’amendement n° 20 sous réserve de l’adoption de ce sous-amendement.

M. Jean-Marc Todeschini. – Nous sommes d'accord avec le sous-amendement proposé par le rapporteur.

La commission adopte le sous-amendement ETRD.4.

La commission émet ensuite un avis favorable à l'amendement n° 20 ainsi sous-amendé.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 18 est une demande de rapport au Gouvernement sur le recours à l'emprunt par l'AEFE. Ce rapport me semble bienvenu. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 19 est également une demande de rapport au Gouvernement ; elle porte sur la question de la laïcité. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 19.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement n° 34 prévoit que le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur la question de la mixité sociale dans le réseau d'enseignement français à l'étranger.

Je suis favorable à cet amendement sous réserve de le compléter par un point sur l'accueil, dans les établissements français à l'étranger, des enfants de fonctionnaires et militaires en poste à l'étranger. Tel est l'objet du sous-amendement ETRD.3.

La commission adopte le sous-amendement ETRD.3.

La commission émet ensuite un avis favorable à l'amendement n° 34 ainsi sous-amendé.

Déplacement à l'ONU du 12 au 15 décembre 2021 – Communication

M. Cédric Perrin. – Quelques mots tout d'abord sur la situation actuelle de l'ONU et sur celle de la France au sein de l'organisation.

Il faut d'abord souligner que les Nations unies restent le seul endroit au monde où n'importe quel pays peut parler à n'importe quel pays, et de n'importe quel sujet ou presque : en effet l'ONU a eu tendance à élargir en permanence son champ d'action, s'emparant de nouveaux défis comme le terrorisme, les pandémies, le climat, etc.

La France tient à l'ONU son rôle de membre permanent du Conseil de sécurité aux côtés des grandes puissances. Un membre du P5 très actif, souvent à l'initiative sur le développement, l'environnement, la lutte contre les inégalités, la pandémie, avec un positionnement qui se veut ouvert à la discussion avec tous. Le fait qu'Antonio Guterres ait été réélu Secrétaire général constitue par ailleurs plutôt un point positif car nous avons avec lui une identité de vue sur plusieurs sujets.

Ceci étant dit, les équilibres au sein du Conseil de sécurité ont beaucoup évolué ces dernières années. Alors que le P5 était traditionnellement la principale source

d'impulsion, il est aujourd'hui plus divisé que jamais. La Russie, la Chine et les États-Unis ne privilégient pas la coopération multilatérale, c'est un euphémisme ! La progression de l'antagonisme entre la Chine et les États-Unis menace de déboucher sur une forme de paralysie.

La France s'efforce quand même de trouver des consensus. Cela passe souvent par un travail sur les formats, afin d'identifier la stratégie de négociation la plus efficace, notamment au sujet du renouvellement des résolutions sur le Mali, la RCA, la RDC, ou encore le Liban. Elle s'efforce ainsi de préserver le rôle d'instance décisionnelle du Conseil de sécurité, ce qui implique souvent de privilégier les consultations fermées par rapport aux exercices de diplomatie publique.

Il faut par ailleurs noter que les projets de réforme du Conseil de sécurité, visant à nommer de nouveaux membres permanents européens, africains ou autres, ont en l'état peu de chances d'aboutir, car elles supposent un consensus plus qu'improbable. La seule manière de réformer, ce serait peut-être que les pays du G20 parviennent à s'entendre entre eux à ce sujet, mais ce n'est pas à l'ordre du jour.

Si l'on élargit le tableau à l'Assemblée générale, il est évident que l'agenda occidental hérité des années 90 est clairement contesté. Les « valeurs occidentales » sont remises en cause par les grandes puissances, mais aussi de plus en plus par des pays émergents. Nos amis des pays en développement ne convergent plus aussi souvent qu'autrefois, avec les positions européennes notamment les pays d'Afrique subsaharienne.

La présidence Trump a aussi laissé des traces. En particulier, sur la question des droits de l'homme ou de l'égalité femmes/hommes, nous sommes maintenant à contre-courant. Il faut lutter non pour avancer, mais pour ne pas reculer ! La Chine et la Russie s'efforcent ainsi de mobiliser les pays membres sur des contre-projets en matière de droits de l'homme, en utilisant une rhétorique anti-néocolonialiste. Même le socle minimal que constitue le droit international humanitaire (ou droit de la guerre) est contesté par la Chine et la Russie. La Chine a ainsi commencé à présenter des textes au Conseil des droits de l'homme, avec des formules floues qui constituent en réalité des régressions.

Dans ce contexte difficile, la France cherche des alliances en « trans-régional » avec des représentants de pays d'Amérique du Sud, ou d'Asie. Elle a aussi lancé avec l'Allemagne l'« Alliance pour le multilatéralisme » pour défendre sa posture d'ouverture.

À la fois indispensable et en difficulté dans de nombreux domaines : ce constat sur l'état de l'ONU est ainsi celui que nous faisons depuis de nombreuses années. Avec une teinte peut-être un peu plus sombre encore cette fois-ci du fait des tensions croissantes entre grandes puissances, qui se reflète dans les crises actuelles en Ukraine ou en mer de Chine.

M. Hugues Saury. – Avec le représentant russe, la discussion a été assez franche, avec évidemment de nombreux points de désaccord, mais aussi des espaces de discussion sur certains sujets.

Globalement, les Russes distinguent entre, d'une part, la relation bilatérale franco-russe, bonne selon eux, avec des échanges de qualité entre ministres des affaires étrangères et de la défense, et, d'autre part, les mauvaises relations qui découlent de l'appartenance de la France à l'UE et à l'OTAN. Notre interlocuteur a par ailleurs déclaré sans ambages que l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN constituerait un *casus belli*.

Au niveau des Nations unies, la Russie est défavorable à notre initiative d' « Alliance pour le multilatéralisme ». Notre interlocuteur a également estimé que les États-Unis avaient plus de postes qu'il n'était équitable et qu'il était donc normal que la Chine, deuxième contributeur, s'efforce d'en avoir davantage, tout comme la Russie elle-même.

La Russie a par ailleurs fait quelques annonces importantes en matière de lutte contre le changement climatique à Glasgow, mais notre interlocuteur a déclaré être, à titre personnel, climato-sceptique.

En revanche, nous avons constaté des points de convergence possible sur quelques sujets. Ainsi, sur le Haut-Karabakh, les Russes sont, comme nous, inquiets de la persistance des affrontements dans un contexte de « paix froide ». Toutefois, notre interlocuteur a surtout évoqué le format 3+3 qui associe aux trois républiques du Caucase la Russie, la Turquie et l'Iran. En revanche, la Russie soutient bien le groupe de Minsk, que nous privilégions, s'agissant des discussions sur le statut final du Haut-Karabakh.

Sur la question du Sahel, la Russie nous apporte un soutien ambigu. D'un côté notre interlocuteur affirme qu'il n'y a pas d'espace pour la compétition en Afrique ; de l'autre il nous dit qu'il comprend très bien la déception des Maliens vis-à-vis de la France. D'ailleurs, au Mali, Moscou critique ouvertement la posture française, sans parler, bien entendu, du déploiement de Wagner. Il faut également avoir à l'esprit que l'engagement de la Russie en RCA s'était traduit par une attitude particulièrement offensive contre la France au Conseil de sécurité.

S'agissant enfin de la Biélorussie, notre interlocuteur a rejeté la responsabilité des événements sur l'intransigeance de l'Union européenne et accusé les gardes-frontières polonais d'exactions.

Ce fut donc un entretien assez franc, donc intéressant, malgré des désaccords sur les principaux sujets.

Je voudrais par ailleurs évoquer brièvement l'intéressant entretien que nous avons eu avec Mme Izumi Nakamitsu, Haute représentante du Secrétaire général des Nations Unies pour les affaires de désarmement. Elle a insisté sur la montée en puissance de la Chine, qui accroît son arsenal nucléaire, et sur la nécessité qui en résulte de développer un canal de dialogue bilatéral sino-américain, sur le modèle du dialogue sur la stabilité stratégique entre la Russie et les États-Unis.

Nous avons aussi évoqué le forum de la Convention sur certaines armes classiques, actuellement présidé par la France et qui travaille à un texte sur les systèmes d'armes létales autonomes (SALA), pour le moment bloqué par les Russes. C'est un domaine important de discussion puisqu'il inclut aussi la question de l'utilisation de l'intelligence artificielle, notamment dans le domaine du nucléaire. S'agissant des drones armés, des discussions sont également en cours pour renforcer la transparence des exportations. Ce sont des sujets que nous devons suivre attentivement.

Nous avons bien entendu également parlé de la crise iranienne et des conséquences très importantes si l'Iran parvenait à se doter de l'arme nucléaire. En particulier, la prolifération nucléaire induite risquerait de ne pas se limiter à ce pays.

Il a enfin été question de la Corée du Nord. Alors qu'il y avait auparavant une unité de vue au sein du P5, désormais la Russie et la Chine veulent une levée des sanctions. Notre interlocutrice espérait que l'approche des JO de Pékin amènerait la Chine à modérer sa voisine, on voit ce qu'il en est, avec le tir récent d'un missile par la Corée du Nord.

Plus globalement, il y a lieu de s'inquiéter du délitement de l'architecture de sécurité, avec la fin du Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI), les violations de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC) et le retour de la course aux armements. La Conférence d'examen du traité de non-prolifération (TNP), actuellement en cours, pourrait cependant contribuer à freiner cette dégradation...

M. Rachid Temal. – S'agissant des enjeux de développement, nous avons rencontré M. Courtenay Rattray, Haut-Représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les pays les moins avancés.

Rappelons que la politique de développement constitue l'un des trois piliers des Nations Unies, aux côtés du maintien de la paix, et des affaires humanitaires et des droits de l'Homme.

Notre interlocuteur a mis l'accent sur la nécessité d'avoir davantage de financements pour l'adaptation au changement climatique, de manière à ce que les pays les plus exposés et leurs économies puissent continuer à progresser. Il a aussi beaucoup insisté sur la nécessité de simplifier l'accès à ces financements.

S'agissant des secteurs prioritaires, nous avons notamment échangé sur l'impératif d'améliorer l'éducation. Selon notre interlocuteur, l'éducation primaire a bien progressé pendant la période précédente, mais le secondaire s'est effondré, en particulier pour les filles. Par ailleurs il est impératif d'avoir une croissance riche en emploi compte tenu de l'accroissement naturel de ces pays.

Nous avons enfin évoqué la question épineuse de la dette et du financement des économies africaines.

Le FMI estime à 285 milliards de dollars, soit 10% du PIB africain, les besoins de financement des États africains pour faire face aux conséquences de la pandémie. Plus de 60 millions d'Africains seraient tombés dans l'extrême pauvreté. Si l'APD s'est maintenue en 2020, la part des prêts demeure trop importante par rapport à celle des dons. En outre, 50% des 46 PMA sont déjà surendettés, ce qui fait craindre une nouvelle crise de la dette. La suspension du service de la dette par le G20 ne va pas assez loin à cet égard.

Il est donc impératif d'innover. Nous avons ainsi évoqué des swaps de dette contre un réinvestissement dans des infrastructures, ou encore des mécanismes de suspension automatique en cas de catastrophe naturelle. La présidence de l'Union européenne peut constituer une opportunité pour aller plus loin avec nos partenaires européens sur ces sujets.

Notre interlocuteur a également évoqué la conférence de Doha, 5^{ème} Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, qui doit apporter des solutions dans ce domaine des financements. Elle se tient en ce moment même et constitue l'occasion d'adopter un nouveau programme d'action sur 10 ans pour les PMA. Il s'agit de mobiliser des financements aussi bien publics que privés, en réunissant tous les acteurs concernés par le

développement des PMA : secteur privé, avec un forum présidé par le président de Microsoft, sociétés civiles, jeunes, etc.

Les propositions présentées par les Nations unies lors de ce sommet nous ont semblé intéressantes. Notre interlocuteur a ainsi beaucoup insisté sur la création d'une Université en ligne devant permettre à davantage de jeunes d'accéder à des formations ; ou encore de la mise en place d'un centre international d'investissement destiné à donner aux entrepreneurs des pays les moins avancés les clefs pour obtenir des financements. La conférence devrait également travailler sur les effets de seuil qui font qu'un pays perd beaucoup d'aides lorsqu'il quitte la catégorie de PMA.

Il serait sans doute d'ailleurs intéressant d'auditionner le ministre des affaires étrangères sur les résultats de cette conférence de Doha.

Tout ceci représente des axes de progression indispensables, mais il faudra mobiliser les pays donateurs à une échelle suffisante pour que les financements soient réellement à la hauteur des défis !

Par ailleurs, nous avons pu faire le point sur les crises au cours d'un déjeuner avec notre compatriote Jean-Pierre Lacroix, le directeur des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Actuellement, les 12 opérations de maintien de la paix (OMP) déployées dans le monde mobilisent près de 75 000 casques bleus, principalement en Afrique. Le budget des OMP est de 6,4 milliards de dollars, la France étant le sixième contributeur. Au Conseil de sécurité, la France est « plume » de quatre des principales OMP qui interviennent dans des pays francophones : la MINUSMA au Mali, la MINUSCA en République centrafricaine, la MONUSCO en République démocratique du Congo et la FINUL au Liban.

Les OMP sont souvent critiquées pour leur efficacité inégale. Elles restent toutefois un outil difficilement remplaçable. Elles font par ailleurs actuellement l'objet d'une réforme, visant notamment le renforcement des relations avec les organisations régionales (Union Africaine, ASEAN, Ligue arabe, etc).

Nous avons bien entendu évoqué la situation du Mali. Les Nations unies essaient de mettre la pression sur la junte pour qu'elle mette un contenu politique dans la transition. D'un point de vue sécuritaire, la situation est grave car tant que la junte est au pouvoir, il n'y a *de facto* plus vraiment de G5 Sahel ! Notre entretien avec le représentant permanent malien sur ces sujets a constitué un moment un peu étrange. D'un côté, il s'est montré extrêmement amical envers la France. De l'autre, il a, contre toute évidence, totalement nié la présence de Wagner au Mali et affirmé qu'il n'y avait aucun sentiment anti-français.

Depuis notre déplacement, la situation a continué à se dégrader au Mali. Les nouvelles sanctions prises par la CEDEAO risquent d'avoir de conséquences graves pour l'économie malienne et les relations avec la France en sont arrivées à un point critique.

M. François Bonneau. – Nous avons débuté notre parcours par un entretien avec M. Jeff DeLaurentis, Conseiller principal à la Mission américaine pour les affaires politiques spéciales aux Nations Unies, numéro 2 de la représentation permanente américaine.

Nous espérons évoquer avec lui des sujets tels que les conséquences de l'arrivée de Joe Biden sur le fonctionnement du multilatéralisme ou l'avenir de la relation franco-américaine après l'affaire Aukus. Or notre interlocuteur est apparu extrêmement réservé.

Il a certes indiqué que les États-Unis étaient bel et bien de retour après les errements de la précédente administration ; il a aussi admis que, compte tenu de ces errements, il faudrait des actes tangibles pour que les alliés des États-Unis ne craignent pas un nouveau retour en arrière de leur part au bout de deux ans. Cela dit, dans la forme, nous n'avons pas perçu de volonté très forte de redonner un nouvel élan à la relation franco-américaine.

Sur le sujet de l'Indopacifique, alors que nous l'avions interrogé de manière prudente, notre interlocuteur s'est ainsi montré très évasif. Sans jamais évoquer, même indirectement, Aukus ou l'Australie, il a estimé que nous pouvions aller plus loin dans la coopération sur la Birmanie et que la France avait un rôle particulier à jouer avec le Cambodge.

Concernant l'Ukraine, le message est apparu à la fois ferme et un peu ambigu, puisque M. de Laurentis a déclaré que si les Russes entraient en Ukraine, il y aurait un coût très élevé, mais qu'il revenait à la Russie d'interpréter ce que les Américains entendaient par « coût très élevé ». On a vu depuis lors que les discussions n'ont pas permis d'avancées décisives.

Sans surprise, notre interlocuteur a également défendu le retrait d'Afghanistan en faisant valoir que les Talibans auraient aimé voir les États-Unis s'embourber dans ce pays. Il a souligné que les États-Unis avaient travaillé étroitement avec la France au sein du Conseil de sécurité pour l'adoption de la résolution 2593 adoptée après la prise de Kaboul par les Talibans.

Nous avons ensuite fait le tour des crises en constatant une relative identité de vue, notamment sur le Sahel.

Au total, il y a certes bien un retour des États-Unis dans le multilatéralisme par rapport à la période précédente où Trump voulait tout « faire sauter », ne payait plus les contributions américaines et sortait des traités. Les USA se sont réengagés sur le soutien de la Charte, sur le climat, sur les droits des femmes, sur l'OMS, etc., et ils viennent de commencer à payer leurs arriérés. Mais la période Trump a laissé des traces.

S'agissant de nos autres alliés, nous avons également eu des échanges très chaleureux avec le représentant permanent adjoint allemand, Günter Sautter, qui nous a indiqué que la coopération franco-allemande restait une priorité absolue pour le nouveau gouvernement allemand. Il nous a cependant mis en garde sur la crise malienne : l'un des premiers points qui sera soumis à la nouvelle majorité au Bundestag sera en effet la poursuite de l'intervention allemande au Mali. Or les débats seront fortement influencés par l'échec afghan. Le Gouvernement devra répondre à des questions difficiles sur l'existence d'un processus politique digne de ce nom et sur l'existence ou non d'une stratégie de sortie. Malheureusement, ces propos ont été confirmés depuis par Christine Lambrecht, la ministre allemande de la Défense, et Eva Högl, la commissaire parlementaire auprès de la Bundeswehr.

Je rappelle que l'Allemagne compte environ 1350 soldats au Mali, répartis entre l'EUTM Mali et la MINUSMA. Les propos de Mmes Lambrecht et Högl risquent au minimum de se traduire par un redéploiement vers le Niger des missions de formation effectuées par les Allemands, mais il est clair que cela pourrait aller plus loin. Ce serait évidemment très regrettable de notre point de vue

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 19 janvier 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 9 heures.***Enquête sur les soins à domicile – Audition de M. François de La Guéronnière, conseiller-maître de la cour des comptes, président de section**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin M. François de la Guéronnière, conseiller-maître, pour la présentation de l'enquête demandée à la Cour des comptes en application de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières sur les soins à domicile.

Je salue nos collègues qui participent à nos travaux en visioconférence.

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

Cette demande d'enquête formulée en septembre 2019, portait initialement sur les prises en charge en santé à domicile mais un rapport de l'IGAS, paru quelques mois plus tard, a traité ce sujet. Nous avons donc orienté le sujet vers les services de soins à domicile.

M. François de la Guéronnière, conseiller-maître de la Cour des comptes, président de section. – Vous avez rappelé, Madame la Présidente, les circonstances qui ont abouti au choix de ce sujet que la Cour des comptes n'avait encore jamais eu l'occasion de traiter.

En guise d'introduction, permettez-moi de préciser la méthode que nous avons suivie pour nos travaux. Nous avons mené cette enquête en sollicitant les administrations et établissements publics en charge de la mise en œuvre de cette politique publique ainsi que les administrations et établissements statistiques, budgétaires ou d'application. Nous nous sommes également appuyés sur des comparaisons internationales et notamment les données de l'OCDE. Enfin, la Cour a également contrôlé sur le terrain plusieurs services de soins à domicile dans deux régions différentes.

Malgré la période de crise sanitaire, nous n'avons pas rencontré de difficulté lors de nos travaux, exception faite de la base de données Resid-EHPAD à laquelle nous n'avons pu accéder. Nous ne pouvons que regretter l'impossibilité de collecter les données de cette base gérée par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et recensant les informations sur les pensionnaires d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ou de services en raison d'un problème d'alimentation de cette base par les établissements eux-mêmes.

Avant toute chose, je me permettrai de rappeler les quatre catégories de services sur lesquelles porte cette enquête. Les deux premières interviennent très majoritairement pour les personnes âgées dépendantes ; ce sont les services de soins infirmiers à domicile (Ssiad) et les services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad), davantage expérimentaux, qui regroupent des services de soins infirmiers et des services d'aide et d'accompagnement à

domicile (Saad). Les deux autres catégories de services concernent les personnes handicapées. Il s'agit des services d'éducation spéciale et de soins à domicile (Sessad) pour les enfants et des services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (Samsah). La grande majorité des personnes suivies par ces services le sont par les Ssiad et les Sessad.

Notre rapport comporte trois axes réflexion. Le premier sur lequel nous avons travaillé porte sur les chiffres globaux des services de soins à domicile et les dépenses qui leur sont afférentes.

Des efforts notables ont été entrepris, à travers le plan de solidarité grand âge (2007-2012) ou le plan pluriannuel du handicap (2008-2014), pour augmenter le nombre de places dans ces services représentant une alternative à l'entrée dans les établissements. Ces efforts ont été cependant interrompus à partir de 2016. La proportion de ces services dans l'accueil des personnes dépendantes demeure donc modeste : 20 % pour les personnes âgées, 19 % pour les adultes en situation de handicap et 36 % pour les jeunes handicapés.

Si les comparaisons internationales restent fragiles, le constat pouvant être dressé est que le taux d'institutionnalisation de la France – ou autrement dit d'accueil en établissement – n'a pas été réduit au contraire de ce qui a été observé dans les pays scandinaves par exemple. Cette situation en demi-teinte est d'autant plus préoccupante que les perspectives démographiques font apparaître un besoin important de places. Ainsi, 25 000 places en Ssiad devront être créées à l'horizon de 2030 pour maintenir constant le taux d'accueil dans ces services.

S'agissant des coûts de ces services, nous avons observé deux faiblesses. Premièrement, le soutien à domicile est partagé entre les services à domicile – représentant trois milliards d'euros – et les soins infirmiers au sens strict – soit deux milliards d'euros de dépenses. Ces soins infirmiers sont en croissance très rapide contrairement aux Ssiad. Ils sont très concentrés géographiquement dans la moitié sud de la France et notamment dans la région de la Côte d'Azur. Or plusieurs éléments laissent à penser que ces soins infirmiers ne sont pas toujours pertinents. Ils ne sont en effet corrélés à aucun indicateur de dépendance générale dans la population que nous avons étudiée.

La seconde question que nous avons abordée concerne le coût de la prise en charge par les services de soins à domicile en comparaison du coût des modes concurrentes de prise en charge. Les coûts globaux pour la collectivité des personnes âgées prises en charge à domicile sont de moitié moins importants que ceux d'un accueil en établissement. Toutefois, lorsqu'il y a une médicalisation au domicile via un Ssiad, la différence de coût, en faveur des Ssiad, n'est que très légère.

Il ne s'agit là que d'une comparaison du coût public des soins apportés aux personnes. S'agissant du coût pour les familles, il convient naturellement de garder à l'esprit les dépenses qui s'ajoutent lorsque la personne est à domicile comme les coûts liés à l'hébergement.

Une seconde approche a consisté à étudier la performance des services eux-mêmes grâce notamment aux contrôles que nous avons menés. Une première observation évidente est que la prise en charge en établissement, plutôt qu'un recours aux Ssiad, croît avec le degré de dépendance des personnes âgées exprimé selon l'indicateur GIR. À l'inverse pour les situations de GIR 5 et 6, caractérisant une faible dépendance, le recours que ce soit aux services ou aux établissements n'est que très marginal. Les Ssiad constituent donc une

alternative efficace aux établissements pour des degrés intermédiaires de perte d'autonomie – GIR 2, 3 et 4.

Pour les personnes handicapées, les Samsad permettent une insertion essentielle dans les parcours de soins avec toutefois une difficulté à discerner entre ce qui relève des soins et ce qui relève de l'accompagnement social. Quant aux enfants handicapés, les Sessad sont surtout efficaces dans l'accompagnement de la scolarisation.

Les services de soins en domicile partagent trois faiblesses. On constate, en effet, pour chacun d'entre eux une mauvaise comptabilisation de leur activité. Il n'est donc pas possible de discerner la gravité et la complexité des cas traités.

Ensuite, ces services s'avèrent souvent d'une taille trop petite qui ne permet ni d'assurer la pérennité du service, ni de faciliter l'emploi à plein temps d'aides-soignants, lequel est plus efficace, ni d'envisager une bonne intervention des professionnels extérieurs.

Enfin, nous avons constaté que l'amplitude horaire restreinte freinait les possibilités d'intervention de ces services au regard des besoins.

La Cour s'est intéressée, en dernier lieu, à l'organisation et la régulation du système des soins à domicile.

Concernant l'organisation territoriale de ces services, nous avons constaté que les autorités régionales de santé (ARS) qui devraient jouer un rôle décisif pour organiser une gradation des soins qui soit logique et intégrée, jouent finalement assez peu ce rôle. Pourtant, les ARS disposent de la contractualisation avec chaque service, au moyen des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), comme outil adapté afin de permettre une réponse graduée et territoriale aux besoins des personnes dépendantes.

La tarification de l'intervention des services de soins à domicile pâtit également d'inconvénients majeurs. Elle est encore marquée par le système historique de dotation globale, lequel n'incite pas à l'efficacité et ne reflète pas le niveau de dépendance des personnes âgées. Les services n'ont donc pas d'intérêt à prendre en charge des personnes fortement dépendantes puisque leurs frais en sont augmentés sans que leurs ressources ne suivent la même tendance. Nous recommandons la mise en place, pour les Ssiad, d'une tarification en fonction du GIR. Cette même logique de modulation en fonction des incapacités devrait s'appliquer pour les personnes handicapées dépendantes.

S'agissant des ressources humaines, la situation est difficile en raison de la combinaison d'un besoin croissant de professionnels et d'une chute drastique des candidatures due à la faiblesse de la rémunération et un déficit plus général d'attractivité de ces professions. Les réponses du Ségur progressivement étendues aux Ehpad et aux services de soins à domicile créent des décalages entre les secteurs qui devraient se résorber. L'augmentation générale des salaires pourra remédier aussi en partie à ce défaut d'attractivité. Il reste toutefois des chantiers à mener afin de donner des perspectives à ces emplois grâce à la création de passerelles inter-métier et à la mutualisation des moyens humains entre opérateurs intégrés.

Pour conclure, notre rapport formule une série de recommandations comme l'élargissement de l'accès aux données Resid-ESMS afin d'apprécier l'efficacité globale des prises en charge, la mise en place effective d'un recueil de réclamation des usagers – nous

avons en effet constaté la mauvaise prise en compte des vœux des usagers, la nécessité de compléter les indicateurs existants pour mieux mesurer l'activité, l'introduction à la charge des ARS d'un objectif quantifié de développement des coordinations territoriales entre établissements sociaux et médico-sociaux, établissements de santé, professionnels de santé en structures coordonnées et, enfin, l'ouverture des perspectives de carrière des aides-soignants.

M. Philippe Mouiller, rapporteur de la branche autonomie. – Le caractère insuffisant des données statistiques et des outils de suivi de l'offre médico-sociale est régulièrement souligné – qu'il s'agisse, ici, de la connaissance des services de soins à domicile, comme, naguère, des bénéficiaires de l'AAH... L'enquête formule une préconisation intéressante pour mieux apparier et exploiter les données utiles, mais n'est-ce qu'une question de réglementation de l'accès aux données ? N'y a-t-il pas un problème plus large : la CNSA a-t-elle les moyens de piloter efficacement l'offre de solutions aux personnes en perte d'autonomie ?

Question connexe : faut-il selon vous pousser l'analyse jusqu'à l'architecture budgétaire, comme le faisait le rapport Vachey, en élargissant la visibilité, voire le périmètre de la branche autonomie lui-même, aux actes infirmiers de soins aux personnes âgées par exemple ?

L'enquête note bien la tension fondamentale qui existe dans la politique de soutien à l'offre de services à domicile : elle doit remédier aux inégalités géographiques, mais aussi tenir compte du vieillissement différencié selon les territoires. La Cour en appelle ainsi à une « programmation et une régulation fines, au moins au niveau des départements ». Par quels outils et quels indicateurs faudrait-il organiser plus précisément la programmation et le soutien à l'offre de services ?

Vous notez que les temps de déplacement sont un facteur de coût important dans le secteur des personnes âgées. Certaines études économiques sont allées jusqu'à préconiser, pour optimiser le temps passé à se rendre d'un patient à un autre, d'organiser des monopoles territoriaux, c'est-à-dire d'autoriser un opérateur unique sur un territoire, selon un système d'enchères renouvelées périodiquement. Sans forcément aller jusque-là, n'y a-t-il pas une vraie réflexion à avoir sur l'optimisation des temps de transport ?

Enfin, la dernière loi de financement de la sécurité sociale a prévu la fusion, à terme, des Ssiad, des Saad et des Spasad dans un service unique, dont le financement vise à inciter au renforcement de la qualité de service. Cela va probablement dans le bon sens. Quelles sont selon vous les conditions à réunir pour qu'une telle réforme réussisse à atteindre les objectifs poursuivis ?

Mme Brigitte Micouleau. – J'ai posé hier une question orale au Gouvernement sur le manque de reconnaissance que ressentent les prestataires de santé à domicile (PSAD) depuis de nombreuses années. Il m'a été répondu que ces prestataires étaient essentiels. Je m'étonne pourtant qu'ils ne soient pas mentionnés dans votre rapport.

Mme Michelle Meunier. – Je m'interroge moi aussi sur le point de savoir si les ARS jouent le jeu en matière d'organisation des services, comme vous l'avez relevé.

Le maintien à domicile des personnes âgées se heurte aussi à la désertification médicale. À Nantes, je connais des personnes âgées dont le médecin traitant est parti à la retraite et qui peinent à obtenir une visite à domicile de la part des médecins restants, par

ailleurs débordés. Comment pourrait-on y remédier ? Faudrait-il, par exemple, confier la compétence de renouvellement d'ordonnances à des infirmiers ? Voyez-vous des solutions organisationnelles ?

M. Thierry Grignon, rapporteur extérieur à la Cour des comptes. – Monsieur Mouiller, le problème auquel nous nous sommes heurtés est de ne pas avoir pu compléter, via les outils Resid-Ehpad et Resid-ESMS, nos comparaisons sur les coûts publics des différentes offres. Ces outils nous auraient permis de savoir si les personnes soignées à domicile ont des consommations extérieures de soins, en ville ou à l'hôpital, supérieures ou inférieures à celles des résidents d'Ehpad. Ces données finiront par être connues, car la Drees a accès à Resid-Ehpad.

Je ne saurais me prononcer sur la capacité de la CNSA, qui dispose de ses propres services statistiques, de piloter la branche efficacement. Mais nous pourrions imaginer des leviers complémentaires, en lien avec la Drees ou avec la direction de la sécurité sociale. D'autres sources statistiques permettent au demeurant le pilotage des services, telles les études de coûts ou les tableaux de bord de l'Anap ; quoique perfectibles et appelant sans doute une réforme du mode de financement, ces sources donnent par exemple une idée des difficultés spécifiques de chaque type de handicap.

M. François de la Guéronnière. – Vous nous interrogez également sur l'architecture budgétaire. Les dépenses relatives aux soins à domicile relèvent en effet de deux enveloppes différentes, répondant à des logiques de régulation différentes : dotation limitative pour les services de soins à domicile, enveloppe ouverte pour les actes infirmiers. C'est effectivement une difficulté. Nous n'avons pas proposé de changer l'architecture générale des dépenses, mais il nous semble nécessaire de travailler à une meilleure régulation des dépenses d'infirmiers, notamment celles destinées aux personnes âgées, car l'efficience n'est pas toujours au rendez-vous.

Nous ne pouvons répondre sur l'organisation de l'offre sur le plan territorial.

Mme Alice Lapray, rapporteure extérieure à la Cour des comptes. – Nous avons pris connaissance de l'étude que vous évoquez, monsieur Mouiller, sur les coûts de déplacement et les monopoles territoriaux. Les Ssiad ont, de fait, pris en compte les territoires d'intervention respectifs des différents services, de sorte qu'ils ne se chevauchent pas. Ce n'est certes pas le cas pour les Saad, ce qui peut créer une concurrence délétère – car elle porte aussi sur le personnel. Dans le secteur du handicap, les ARS veillent en délivrant leurs autorisations à la bonne couverture du territoire par type de handicap.

M. François de la Guéronnière. – Le manque de reconnaissance des professionnels, qui était l'objet initial de l'enquête mais qui a entre-temps fait l'objet d'un travail de l'Igas, a finalement été écarté du champ de nos investigations.

Nous avons suggéré deux pistes pour lever les obstacles à la réalisation de visites médicales à domicile : d'une part, recourir plus facilement aux infirmiers, notamment aux infirmiers en pratique avancée bénéficiaires de délégations d'actes ; d'autre part, remédier à la petite taille des services en confiant aux ARS le soin de pousser à leur regroupement. Nous pensons que cela leur permettrait d'atteindre une taille critique et donc de recruter.

M. Daniel Chasseing. – Vous avez parlé d’une nécessaire augmentation du nombre de services. Combien de places de Ssiad faudrait-il pour satisfaire les besoins, et à quel coût ?

Au chapitre de la coordination des services, ne faudrait-il pas réunir les Ssiad et les Saad, sous l’autorité du conseil départemental, avec une décentralisation des crédits d’assurance maladie ? Cela permettrait de mieux coordonner les prestations à domicile, notamment pour les personnes atteintes d’un handicap moteur.

Vous avez parlé d’un financement qui serait fonction du niveau de dépendance. Il faudrait éviter de recourir à la grille Pathos, qui donne des résultats assez catastrophiques. Le taux de dépendance renseigné régulièrement par le médecin traitant au moyen d’une grille GIR, reste le meilleur indicateur.

Ne pensez-vous pas, enfin, qu’il faudrait ouvrir davantage les Ehpad vers la société, y développer l’accueil de jour, et organiser les établissements en deux pôles relatifs, respectivement, aux pensionnaires et à l’accompagnement à domicile ?

Mme Frédérique Puissat. – Si je vous ai bien compris, il faudrait créer 25 000 places d’ici à 2030 afin de conserver la même qualité de service qu’actuellement.

Or nous savons que les budgets augmentent de manière forte dès à présent. Nous parlons certes des Ssiad mais permettez-moi de revenir sur les Saad, qui sont des composantes du service d’accompagnement à domicile. Les budgets que leur consacrent les départements affichent de fortes hausses, sous l’effet de la loi relative à l’adaptation de la société au vieillissement ou du Ségur de la santé.

Pour autant, cela ne se traduit pas par une appétence accrue pour les métiers offerts par ces structures, qu’il s’agisse des Saad ou des Ssiad. On n’observe d’ailleurs pas de ruissellement de ces budgets en hausse jusqu’aux professionnels présents sur le terrain, à tel point qu’un département comme l’Isère a souhaité lancer un audit sur ces structures.

Pour ce qui concerne la Cour des comptes, avez-vous délibérément mis ce sujet de côté ou fera-t-il l’objet de futurs travaux ?

Mme Véronique Guillotin. – Ma question concerne également la coordination.

J’ai le sentiment que les travaux de la Cour des comptes portent essentiellement sur les structures médico-sociales, et plus particulièrement les Ssiad, alors qu’il conviendrait de porter le regard en premier lieu sur les personnes.

Plus précisément, le regroupement des structures est sans doute une bonne chose mais il ne faudrait pas oublier les soins, qu’il s’agisse des soins infirmiers ou des soins médicaux purs, notamment par l’accès au médecin traitant.

Dans cette optique, l’hospitalisation à domicile pourrait sans doute apporter une solution pertinente. Comment évaluez-vous l’intérêt de structures qui coordonneraient les besoins médicaux et médico-sociaux des personnes dans un tel cadre ?

S’agissant des inégalités territoriales en matière d’accès aux places pour les personnes âgées, que pensez-vous de la possibilité pour les aides-soignants de s’installer au domicile de ces personnes ?

Enfin, le problème du manque de places pour les enfants du Nord de la France contraints d'aller dans des structures en Belgique est-il en voie de résolution ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Tout d'abord, je remercie la Cour des comptes pour la qualité de son rapport.

Je reviendrai également sur le problème récurrent de la coordination. Vous avez émis l'idée intéressante selon laquelle cette coordination doit échoir aux acteurs de terrain car s'il existe de nombreuses structures de coordination, c'est bien la traduction de cette coordination sur le terrain qui importe.

Il est un peu tôt pour que vous puissiez comparer les Spasad et les Ehpad de ce point de vue, y compris en termes de coût, d'efficacité, ou encore pour savoir qui permet de répondre au mieux aux besoins des patients. Mais il serait intéressant de mener une telle comparaison car les Spasad doivent pouvoir pallier la faiblesse de l'environnement familial que vous soulignez vous-mêmes. Ils peuvent également permettre l'intervention d'autres spécialités en cas de besoin, comme l'ergothérapie.

Par ailleurs, si le rôle de coordination des Ssiad est bien reconnu par les ARS, il n'en va pas de même pour le rôle des Saad. Personne ne paye la coordination du responsable de secteur. Comment, selon vous, convient-il de remédier à cette vraie difficulté ?

Au sujet de l'attractivité, je pense que l'ensemble de la chaîne des intervenants devrait bénéficier de perspectives de revalorisation au cours de la carrière : les aides-soignants devraient certes pouvoir devenir infirmiers, mais il faut aussi penser aux auxiliaires de vie sociale, dont nous manquons également.

Au-delà, l'attractivité dépend aussi de l'amélioration des conditions de travail, notamment des horaires très larges ou du travail le week-end. Avez-vous des propositions en la matière ?

M. François de la Guéronnière. – Monsieur Chasseing, nous estimons que le besoin en matière de places en Ssiad afin de maintenir la proportion de places dans ces structures à l'horizon 2030 est de l'ordre de 25 000, pour un coût d'environ 600 millions d'euros.

La Cour n'a pas expertisé la possibilité de coordonner les Ssiad au niveau départemental et de créer un monopole sous l'autorité des conseils départementaux, mais nous avons appelé à un renforcement du rôle des ARS pour créer une gradation des soins et une coordination entre les soins, à partir des outils que sont les CPOM et des éléments incitatifs de tarification.

Par ailleurs, la Cour a relevé que les grilles des GIR étaient bien remplies. L'évolution tarifaire que nous proposons pourrait donc être mise en place à court terme.

Quant aux questions de l'ouverture des Ehpad et de l'accueil de jour, elles seront traitées dans de prochains travaux de la Cour.

Mme Alice Lapray. – Madame Puissat nous interroge sur l'absence de ruissellement des augmentations budgétaires des départements sur le terrain ; nous avons pu constater que les Ssiad ne constituaient pas de trésorerie. Pour l'exprimer trivialement, ils ne font pas de gras, et les opérations sont strictement calibrées d'un point de vue financier.

Pour ce qui concerne les coûts associés à la coordination des Spasad, il y a une forme d'efficience dans la mutualisation des interventions entre Ssiad et Saad. Nous avons pu le souligner pour ce qui concerne les Ssiad, qui sont des outils de gradation des soins, qui modulent le niveau des interventions en fonction des besoins. Le mode Spasad, si j'ose dire, permet aussi une telle gradation. En revanche, lorsque deux services avec deux directions différentes interviennent sans se coordonner, c'est la famille qui doit assumer ce rôle.

Madame Guillotin, l'hospitalisation à domicile relève du secteur sanitaire. C'est une véritable hospitalisation, avec tout ce que cela implique en termes de responsabilité des établissements hospitaliers. Ce sont donc des opérations beaucoup plus lourdes que ce que peut offrir un Ssiad ; elles sont, de surcroît, beaucoup plus limitées dans le temps.

S'agissant de l'ouverture des Ehpad sur leur territoire, la Cour a bien précisé en troisième partie de son rapport que sur un territoire, il y a des ressources mais que celles-ci sont souvent accaparées par les différents acteurs. Par exemple, une partie des infirmiers sont en Ehpad, une autre en Ssiad, une autre en libéral... Il y a donc sans doute des pistes à creuser en matière de mutualisation des ressources existantes sur les territoires plutôt que de privilégier un modèle dans lequel chacun essaye de les garder pour lui. Soyons conscients que derrière ces problèmes se trouvent aussi des sujets de parts de marché. Les Ehpad ou les Ssiad ne sont donc pas nécessairement les mieux placés pour la mise en œuvre d'une telle démarche

M. François de la Guéronnière. – Madame Poncet Monge, je voudrais souligner que notre étude de coûts, qui n'inclut pas les frais d'hospitalisation, montre que les services d'aide à domicile étaient un peu moins chers que les Ehpad mais pas dans des proportions très larges. Dès lors, le développement de l'accompagnement à domicile ne doit pas s'envisager sous l'angle des économies qu'il permettrait mais avant sous l'angle de l'adéquation aux besoins des personnes âgées ou dépendantes.

Mme Alice Lapray. – Au sujet de l'attractivité des métiers, un aide-soignant travaille souvent entre 6 heures et 8 heures du matin puis entre 18 heures et 20 heures, c'est-à-dire une très grande amplitude horaire qui ne permet pas de concilier simplement vie personnelle et vie professionnelle. À cet égard, il semble que la taille critique d'un service permet aussi d'offrir un contrat à durée indéterminée à temps plein à ces catégories de personnel. Des regroupements de services permettent d'aller dans ce sens. Je reconnais que ce n'est pas simple, mais c'est faisable.

Évidemment, cela ne résout pas tout, notamment la question du niveau des salaires. Mais nous vous rejoignons quant à la nécessité d'améliorer les passerelles entre les aides-soignants et les infirmiers, le passage de l'un à l'autre demeurant encore très complexe.

M. Thierry Grignon. – Permettez-moi simplement de compléter les propos précédents sur la question des regroupements ou des mutualisations des services qui souvent se caractérisent par une taille insuffisante. Outre la difficulté des temps pleins pour les aides-soignants, c'est aussi un problème qui se pose s'agissant d'autres professions au sein des services pour personnes handicapées. Il est dur de trouver un masseur-kinésithérapeute ou un ergothérapeute si le service n'atteint pas une taille critique.

M. Jean-Luc Fichet. – La notion de guichet unique avait été évoquée il y a quelques années comme quelque chose de révolutionnaire. L'idée était de coordonner les services afin que la personne n'ait qu'un seul interlocuteur à s'adresser pour une prise en charge à domicile. Je ne sais pas dans quelle mesure ce dispositif a prospéré. Le constat que je

dresse est qu'en progressant dans la grille AGGIR, avec des intervenants nombreux, le fonctionnement des professionnels se fait de plus en plus en silo. Chacun agit de son côté et dans l'urgence. N'est-on pas en train de réinventer le guichet unique qui ne fonctionne pas ? Il ne peut être une réussite que si les protagonistes ont la volonté de s'investir et si une personne unique est placée à sa tête pour conduire la coordination.

La taille critique des services est certes un élément essentiel mais la mutualisation suppose aussi l'éloignement géographique des services pour certaines personnes. Je crains que ce ne soit pénalisant, une fois de plus, pour les territoires ruraux.

Les aides à domicile sont des personnes en situation de grande précarité qui interviennent eux-mêmes auprès de personnes se trouvant dans une situation tout aussi similaire. Cela ne peut qu'engendrer beaucoup de souffrance ; le métier d'aide à domicile est réellement une profession difficile.

La question de la formation n'a pas été évoquée jusqu'à présent. Comment ce personnel peut-il être mieux formé et mieux considéré ? Avant d'envisager des passerelles inter-métiers et de faciliter l'évolution des carrières, il faut que ces aides à domicile aient une formation et des compétences professionnelles reconnues. La question dont nous parlons ce matin est donc éminemment complexe car elle touche à la souffrance humaine. À nous de faire preuve d'ingéniosité pour améliorer la qualité de la prise en charge de la personne. Le nombre d'intervenants en une journée auprès d'une même personne dépendante est considérable. Cela emporte comme conséquence des coûts élevés, parfois supérieurs à une prise en charge hospitalière, avec un résultat qui n'est toujours au rendez-vous.

M. René-Paul Savary. – J'ai moi aussi pu faire le constat, lorsque je sévissais en tant que médecin, des trop nombreux professionnels qui se succédaient auprès d'une seule personne dépendante. Il conviendrait de rechercher la polyvalence des métiers et de replacer la personne au centre des soins, pour qu'un seul professionnel s'occupe de façon plus globale de la personne dépendante. L'argent que nous consacrons à la coordination d'un système trop complexe devrait l'être aux soins des personnes elles-mêmes.

La question plus précise que je souhaite vous poser concerne votre choix de recourir à l'indice GIR pour les Ssiad. Comme il s'agit de soins infirmiers, la grille Pathos utilisée dans les établissements me semble davantage pertinente. Des personnes très dépendantes n'ont pas forcément besoin de beaucoup de soins infirmiers et inversement. Pourquoi donc ne pas choisir de croiser ces grilles ?

M. Alain Duffourg. – Je vous remercie pour cet état des lieux des soins à domicile. J'ai bien pris note de la corrélation qui existe, à l'échelle de la population générale, entre la prise en charge en établissement et le degré de dépendance des personnes mesuré par leur indicateur GIR. Je suis élu d'un département rural dont la population est particulièrement vieillissante. Je constate une forte demande d'accueil dans des Ehpad avec des délais d'attente pouvant durer plusieurs mois. Le manque de places en services de soins à domicile à même d'apporter une solution alternative aux établissements s'avère donc une question cruciale.

Pour cela, je suis convaincu qu'un des problèmes majeurs reste la rémunération des aidants à domicile, qui ont eu le sentiment d'être les oubliés du Ségur. Avez-vous des éléments actualisés et plus précis à nous communiquer s'agissant de la revalorisation salariale de ces professionnels ?

Mme Émilienne Poumirol. – Ayant déjà eu l'occasion de gérer le fonctionnement de Saad et de Ssiad, je reviendrai pour ma part sur le point de la coordination. Il me semble qu'à l'échelle de l'intercommunalité ou de plusieurs intercommunalités – si ces dernières sont de petites tailles –, le système de guichet unique fonctionne bien. Dans mon territoire, une véritable coordination permet d'avoir les interventions de l'aide-soignante ou de l'aide-ménagère, par exemple, qui ne se superposent pas afin de fractionner ces actions et ainsi de rendre l'accompagnement le meilleur possible. C'est en améliorant l'efficacité de la coordination que nous permettrons aux personnes de rester à domicile le plus tard possible. En outre, l'échelle supérieure du département est intéressante mais le maillage et l'organisation au sein des intercommunalités me semblent pouvoir être suffisants.

La tarification des Ssiad pose problème. La création d'un Ssiad conduit à une réticence des infirmiers du secteur qui craignent une perte d'activité. Il faut donc faire œuvre de pédagogie pour les convaincre. Toutefois, ils ont tendance, une fois le Ssiad créé, à n'orienter vers le service que les patients nécessitant des soins très lourds et donc plus consommateurs de temps. L'acte n'étant pas rémunéré en fonction du temps passé auprès de la personne, l'équilibre du budget du Ssiad devient vite difficile et sa pérennité est remise en cause.

Il y a donc un véritable travail à engager sur la gradation de la tarification des actes selon le degré de dépendance pour obtenir un bon équilibre financier des Ssiad. Certains gestionnaires de ces services sont actuellement obligés de refuser des patients dont la situation demande des soins trop lourds ou bien n'engagent du personnel que pour 27 heures par semaine pour rendre leur budget soutenable.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – J'ai apprécié la mise à plat du système que vous proposez, mais il me semble que vous n'avez pas assez insisté sur les Spasad. Nous sommes nombreux à insister sur la nécessité de coordonner les intervenants pour optimiser les moyens. Ce n'est même pas qu'une question financière : les usagers et les aidants doivent pouvoir se référer à des soignants qui ne soient pas chaque jour différents ! Il faut donc réunir l'aide et les soins à domicile – c'était d'ailleurs la conclusion du rapport que j'avais rendu au nom de la commission avec notre ancien collègue Dominique Watrin.

M. François de la Guéronnière. – Monsieur Fichet, il n'existe pas aujourd'hui de guichet unique : il faut remplir des dossiers différents selon les services auxquels on souhaite avoir accès. Certains dossiers peuvent se remplir en ligne. Une des clés du succès serait de rassembler dans une même entité différents types de structures, sur le modèle des Spasad, en effet.

Mme Alice Lapray. – Nous avons absolument tenu à examiner des territoires ruraux comme urbains, car on n'y rencontre évidemment pas les mêmes réalités. Nous avons été surpris de certaines observations, parfois à rebours des idées reçues - sans qu'elles puissent prétendre à la généralité ; nous avons par exemple rencontré un Ssiad en Seine-et-Marne qui fonctionnait très bien car les emplois proposés étaient stables, et la coopération avec l'hôpital très bonne. Il reste que, dans le monde rural, la durée des transports peut être considérable et les voitures sont indispensables. Il faut donc des outils de gestion performants pour assouplir la coordination, comme un pool de voitures professionnelles pouvant être remisées à domicile, ou un bon logiciel de programmation des déplacements. Lorsque ces outils existent, la coordination peut être plus efficace qu'en zone urbaine.

M. Thierry Grignon. – Pendant longtemps, les diplômés d’assistants éducatif et social ouvraient vers trois filières : travail en Ehpad, services aux personnes âgées, travail en établissement ou services pour personnes handicapées. Le ministère a réformé la formation pour renforcer le tronc commun, afin de remédier à la préférence pour la première filière. Les passerelles seront d’autant plus faciles à développer qu’il y aura moins de concurrence entre secteurs. L’extension des mesures du Ségur y a contribué, ainsi que l’agrément de l’avenant 43 de la branche de l’aide à domicile, qui devait donner lieu à une augmentation de 13 % à 15 % des salaires au 1er octobre.

Il faut enfin ouvrir des perspectives aux aides-soignants. Nous proposons par exemple de simplifier l’accès, pour ces professionnels, à la profession d’infirmier. Aujourd’hui, ces professionnels, qui sont essentiellement des femmes, ne peuvent y prétendre qu’après deux ans et demi d’institut de formation en soins infirmiers, investissement lourd qui ne peut être consenti qu’avant d’avoir des enfants.

M. François de la Guéronnière. – Nous partageons le constat de M. Savary s’agissant du nombre trop important d’aidants intervenant auprès d’une seule personne. C’est pourquoi nous recommandons le développement de services polyvalents comme les Spasad ainsi que de délégations entre professionnels de santé.

M. Savary a ensuite fait observer avec raison que c’était la grille Pathos la plus appropriée pour rendre compte de la dépendance.

M. René-Paul Savary. – Non, elle indique la pathologie !

M. François de la Guéronnière. – Notre rapport évoque bien aussi les indicateurs Pathos. La raison pour laquelle j’ai cité la grille Aggir est que les statistiques sont plus facilement disponibles pour ces indicateurs. Les moyens dont nous disposons aujourd’hui nous contraignent malheureusement à recourir aux GIR.

M. René-Paul Savary. – Oui, mais ce n’est pas juste.

M. François de la Guéronnière. – Sur le fond, vous avez tout à fait raison.

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-présidente -

M. Thierry Grignon. – Enfin, la dernière question concernait l’impact du Ségur sur les rémunérations salariales du secteur des soins à domicile. Comme vous le savez, l’extension du Ségur au secteur s’est faite progressivement. S’agissant du complément de traitement indiciaire, l’extension est pratiquement accomplie aujourd’hui, ce qui est une bonne chose. Lors de nos contrôles sur le terrain, quelle que soit la nature du service, cette question de l’extension du Ségur nous remontait systématiquement. Une fuite des ressources humaines était déjà constatée au profit des Ehpad au sein desquels les mesures du Ségur avaient été appliquées.

À notre connaissance, demeurent toujours quelques questions sur l’extension du Ségur au sein du secteur du handicap. En outre, la branche de l’aide à domicile (BAD), par un accord qui s’apparente à un Ségur pour les personnes en Saad, a créé une sorte de concurrence entre les personnels du département ; ce point spécifique demeure donc aussi à régler.

Mme Chantal Deseyne, vice-présidente. – Je vous remercie pour vos interventions et vos éclairages.

Il me reste à demander à la commission l'autorisation de publier l'enquête, avec un avant-propos de notre collègue Philippe Mouiller.

La commission autorise la publication du rapport.

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.

Priorités et résultats de la recherche médicale et état des connaissances scientifiques sur le variant Omicron de la covid-19 – Audition de M. Gilles Bloch, président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et de M. Yazdan Yazdanpanah, directeur de l'agence interne ANRS Maladies infectieuses émergentes

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons à présent M. Gilles Bloch, président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et M. Yazdan Yazdanpanah, directeur de l'agence interne ANRS Maladies infectieuses émergentes, sur les priorités et les résultats de la recherche médicale et sur l'état des connaissances scientifiques sur le variant Omicron de la covid-19.

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

Monsieur Bloch, j'ai souhaité organiser cette audition après vous avoir rencontré dans un autre cadre où vous avez présenté, de manière très synthétique et passionnante, le travail de l'Inserm. J'avais pensé que cette audition permettrait à la commission de prendre un peu de distance et de recul par rapport à ses travaux sur la covid, mais nous avons en quelque sorte été rattrapés par l'actualité récente.

Alors que la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal a été annoncée à la fin de l'année 2021, en pleine flambée d'une cinquième vague liée au variant Delta du SARS-CoV-2, dont les hôpitaux continuent à subir les conséquences, des interrogations se sont fait jour sur les effets du variant Omicron sur l'évolution de l'épidémie. Je remercie M. Yazdanpanah d'avoir accepté de venir nous en parler ce matin.

Sur le fondement des travaux de l'Inserm et des publications les plus récentes, s'appuyant notamment sur les observations faites dans les pays qui nous ont précédé face au variant Omicron, comme l'Afrique du Sud ou le Royaume-Uni, je souhaiterais que vous puissiez nous apporter des réponses aux questions suivantes : que savons-nous précisément de ce variant, de sa contagiosité et de sa létalité ? Quelles conséquences entraîne-t-il sur le vaccin ? Dans quelle mesure le vaccin permet-il d'éviter les infections ou les réinfections, de réduire la transmission et d'éviter les formes graves de la maladie ?

Je voudrais aussi vous interroger sur l'état de la science quant à la différence entre l'immunité acquise par le fait d'avoir contracté la maladie et celle qui est acquise par le vaccin.

M. Gilles Bloch, président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). – C'est un plaisir d'être de nouveau parmi vous. Nous avions initialement prévu un échange sur l'Inserm et son positionnement dans le paysage de la recherche

française et internationale. Compte tenu de l'actualité, vous avez aussi souhaité que nous fassions un focus sur l'épidémie qui repart avec le variant Omicron.

Permettez-moi en dix minutes maximum de dresser le panorama du positionnement global de l'Inserm et sa trajectoire pour les années à venir ; 2022 est une échéance importante, puisque nous devons signer très bientôt notre contrat d'objectifs. Puis, mon collègue Yazdan Yazdanpanah axera son propos sur l'épidémie et le variant Omicron. Nombre de sénateurs connaissent bien notre institution, puisque, à l'instar d'autres PDG, j'ai déjà été auditionné par le Sénat.

L'Inserm est la locomotive de la recherche en santé en France, qui comprend près de 300 laboratoires répartis sur le territoire, employant plus de 8 000 salariés et collaborant avec 8 000 chercheurs, hospitalo-universitaires ou issus du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Il couvre, de par sa taille, l'ensemble du spectre des thématiques médicales, depuis la recherche fondamentale à laquelle nous sommes attachés et sa publication dans les grands journaux, tels que *Science* ou *Nature*, jusqu'à la recherche très finalisée, y compris sur la personne humaine. Ses trois grandes missions sont la production de connaissances ; le transfert vers le monde économique ; et la diffusion des savoirs vers tous les publics, notamment les gouvernants, qui reprennent parfois largement nos expertises collectives.

La crise a fait grand bruit dans les médias et le monde politique. Jusqu'à présent, la France a tenu son rang en termes de production de connaissances issues de l'Inserm comme des autres opérateurs. Je souligne que nous avons également produit notre part de science habituelle dans d'autres domaines.

J'évoquerai brièvement l'actualité de notre institution. Je l'ai indiqué, nous allons cette année signer avec l'État notre contrat d'objectifs, de moyens et de performance. Ce contrat, qui devrait être soumis au conseil d'administration la semaine prochaine, s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation de la recherche. Grâce aux moyens supplémentaires clairement affichés, nous pourrions mieux soutenir nos laboratoires, revaloriser les rémunérations, retrouver une trajectoire d'emplois à la hausse. Alors que nous recrutions chaque année 60 chercheurs et 75 ingénieurs, techniciens, administratifs (ITA) lors du précédent contrat, nous emploierons désormais 77 chercheurs et 105 ITA, auxquels s'ajouteront les chaires de professeurs juniors.

En 2021, en exécution, le budget de l'Inserm a pour la première fois dépassé le milliard d'euros, dont le tiers provient toujours de recettes extérieures. Notre budget 2022 se stabilisera au-dessus de ce chiffre, comme voté en loi de finances. Autre nouveauté, le ministère de la santé apportera sa contribution directe par des subventions au budget de l'Inserm. Nous pourrions ainsi déployer de manière plus efficace des programmes de recherche en santé, notamment vers la recherche clinique.

Quelles sont les grandes priorités de l'Inserm ? Je le redis, l'Inserm est mobilisé sur toutes les thématiques et disciplines dans le domaine de la recherche en santé. Il s'est vu confier de grands programmes nationaux, les « stratégies d'accélération » : l'une est axée sur les maladies infectieuses émergentes et sera mise en œuvre par l'ANRS Maladies infectieuses émergentes, afin de donner plus de substance à l'action de l'Inserm ; une autre s'articule autour de la santé numérique et du projet numérique du PariSanté Campus ; une troisième – annoncée tout récemment – s'attachera aux biothérapies et à la bioproduction ; une

quatrième, enfin, portera sur le microbiote en santé – elle n’est pas rendue publique, mais nous y travaillons avec nos collègues de l’Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement (Inrae).

Au-delà de ces projets en cours, l’Inserm est très mobilisé pour faire aboutir de nouvelles stratégies exploratoires, financées par les investissements d’avenir, autour de la santé mentale – après l’annonce du Président de la République en septembre, nous soumettons derechef un dossier scientifique en ce sens –, du vieillissement en bonne santé, de l’explosion des inégalités sociales et leur retentissement sur la santé, du diabète et de ses complications, véritable fléau qui, à côté des maladies infectieuses, prospère activement dans le monde entier.

Mme Catherine Deroche, présidente. – J’ai participé hier avec certains de mes collègues à un déjeuner de travail, lors duquel le directeur de l’Institut Gustave-Roussy (IGR) a évoqué la cancérologie personnalisée d’ici à 2030. L’Inserm travaille-t-il en partenariat avec des instituts ?

M. Gilles Bloch. – J’ai tracé des pistes d’inflexion, mais l’Inserm est fortement positionné sur un socle, dont fait partie la recherche sur le cancer. Tous les grands centres de recherche, qu’il s’agisse de l’IGR, de l’Institut Curie ou du Centre Léon-Bérard à Lyon, sont en cotutelle avec l’Inserm. Depuis une dizaine d’années, les moyens des plans Cancer successifs et de la stratégie décennale ont contribué au travail de structuration et aux avancées qualitatives des recherches en ce domaine, dont l’Inserm a été partie prenante.

M. Bernard Jomier. – J’aimerais vous poser deux questions.

La première porte sur la recherche. L’Inserm couvre les différents champs de la recherche – fondamentale et clinique. La France a créé six instituts hospitalo-universitaires (IHU) voilà un peu plus de dix ans, et je précise d’emblée que ma question ne porte pas du tout sur l’Institut hospitalo-universitaire Méditerranée Infection. Ce sont des modèles très intéressants d’intégration des différents types de recherche et des applications thérapeutiques. Quel est votre regard sur ces IHU, au travail desquels vous êtes partie prenante ? Ce modèle a-t-il tenu ses promesses ?

Ma seconde question concerne l’information en santé, qui est l’un de vos axes de travail importants. La pandémie a révélé à quel point l’information scientifique des Français s’est trouvée menacée par la multiplication de données infondées. Comment l’Inserm appréhende-t-elle cette question ?

Mme Victoire Jasmin. – Vous avez parlé de l’Inserm de façon générale. Mais qu’en est-il de l’unité mixte de recherche (UMR) se trouvant en Guadeloupe ? Comment envisagez-vous la continuité de l’activité de recherche, particulièrement sur la drépanocytose, dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ? Quelles sont les perspectives avec la Caraïbe ?

Mme Florence Lassarade. – On entend beaucoup parler du numérique en santé, qui suscite des promesses difficiles à tenir eu égard à la confidentialité et à la gestion des données médicales. Quel est votre point de vue sur l’espace numérique de santé, dont on aimerait qu’il émerge ? C’est à mon avis relativement urgent.

M. Gilles Bloch. – Merci pour ces questions qui recouvrent des sujets de préoccupation pour l’Inserm.

Pour les IHU, j’ai un positionnement pragmatique. À certains endroits, ce modèle a extrêmement bien fonctionné. C’est le cas d’Imagine et de l’Institut du cerveau (ICM), dont je suis administrateur et au sein desquels je me rends avec assiduité. Ce sont des réussites qui ont concrétisé notre mobilisation pour réunir des acteurs de la recherche publique, hospitalière, de grands industriels eux-mêmes administrateurs et des associations de patients. C’est aussi le cas des UMR importantes, où la mixité est forte du fait des conditions locales et du leadership des individus concernés. Ailleurs, ce modèle a moins bien marché. L’IHU de Cannes a été délabellisé et le fonctionnement de l’Institut Méditerranée est, de notoriété publique, discutable et sera probablement mieux contrôlé par les partenaires visés.

Le modèle IHU apporte en cas de succès une réelle plus-value, qui justifie de relancer de nouvelles initiatives. Nous discutons d’un prochain appel d’offres dans les prochains mois, et l’Inserm collabore à de futures propositions dans ce cadre.

Pour ce qui est de l’information en santé, nous l’avons tous touchée du doigt de façon cuisante durant la première vague de la crise covid au printemps et à l’été 2020. Nous avons tous réagi dans l’urgence, et certains se sont exprimés de façon individuelle sans recevoir l’appui des institutions. Cela s’est parfois avéré totalement contreproductif par rapport à la gestion collective de la crise, contribuant à une certaine hystérie.

L’Inserm a essayé de maîtriser les prises de parole malheureuses et d’apporter des informations construites, mises à disposition sur notre site web et nos vidéos pour démonter les *fake news*. Nous avons mis en place une cellule-riposte, composée d’une centaine de chercheurs ou d’enseignants-chercheurs, pour déconstruire une fausse information et proposer un contenu positif. Nous avons aussi rendu disponible un très bon ouvrage sur ce thème. Nous sommes montés en puissance de façon offensive en faveur de la communication envers tous les publics. Le fonctionnement des médias est ce qu’il est, mais nos grandes institutions et les universités œuvrant à la recherche en santé doivent faire entendre leur voix pour être des références sur des savoirs construits selon un consensus.

S’agissant de la recherche sur la drépanocytose et l’UMR en Guadeloupe, nous allons probablement maintenir nos efforts et procéder à des évaluations régulières. Il est très important que l’Inserm soit présent dans les outre-mer sur ces thématiques locales ; je veux vous rassurer sur ce point.

Enfin, sur la vaste question du numérique en santé, nous avons travaillé sur la stratégie d’accélération main dans la main avec l’Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria). L’objectif est de fournir des outils et d’expérimenter des projets utilisant les données massives. Celles qui portent sur la personne humaine se heurtent à la confidentialité. Mais selon nous, il faut y avoir accès en respectant certaines règles éthiques. Le dossier patient individuel est déployé par le ministère de la santé ; l’Inserm n’est donc pas directement concerné par ce chantier. L’outil similaire qui est utilisé en Suède donne des gisements d’informations très précieux pour la recherche en épidémiologie.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Notre commission lancera une mission d’information sur les données de santé, thème qui s’invite très fréquemment dans nos débats. L’absence de dossier médical partagé (DMP) entraîne des dysfonctionnements de gestion et oblige à réitérer les mêmes examens.

M. Yazdan Yazdanpanah, directeur de l'ANRS Maladies infectieuses émergentes. – Le variant Omicron a émergé début novembre, et a pour la première fois été identifié en Afrique du Sud – ce pays a des capacités de séquençage que d'autres n'ont pas.

En Europe, il a été introduit dans certains pays en raison de leur proximité avec l'Afrique du Sud – le Royaume-Uni a de nombreux vols avec ce pays –, mais aussi parfois du respect moindre des gestes barrières dans certains pays – des *clusters* ont été observés au Danemark et en Norvège. En France, il est arrivé avec environ quinze jours de retard sur le Royaume-Uni. La souche Omicron est largement majoritaire en France, malgré des différences géographiques.

Lorsque nous avons un nouveau variant, nous nous posons quatre questions : sait-on faire le diagnostic ? est-il plus contagieux ? est-il plus sévère ? répond-il aux vaccins et aux traitements ?

Pour le variant Omicron, on peut désormais affirmer que les tests fonctionnent bien, et que ce variant est plus transmissible. Le R0, à savoir le nombre de personnes à qui une personne infectée transmet le virus, est de 10 pour le variant Omicron, contre 3 au début de l'épidémie et 5 ou 6 pour le variant Delta. Les courbes très importantes sont dues au fait qu'il répond moins bien au vaccin, et qu'il est plus transmissible intrinsèquement.

Concernant la réponse vaccinale, six mois après la deuxième dose vaccinale, la protection contre l'infection est proche de zéro – je ne parle pas de la protection contre les formes sévères. Après la dose de rappel, la protection atteint 60 à 70 %, mais on ne sait pas combien de temps elle dure, faute de données. On parle de 50 % à trois mois, mais il semble que le taux baisse ensuite. Les équipes de recherche du centre hospitalier universitaire (CHRU) de Lille et de l'Inserm travaillent sur ce sujet. En revanche, cette efficacité vaccinale est importante pour protéger contre les formes sévères. Même après la deuxième dose, l'efficacité contre les formes graves est de 60 %, et atteint 90 % après rappel. C'est la justification de la politique de vaccination et du rappel pour contrer ce variant. Cependant, nous ne savons pas quelle est la durée d'efficacité du rappel.

Très rapidement, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni puis la France se sont rendu compte que le virus était entre 50 à 80 % moins sévère que le Delta, ce qui équivaut à 50 à 80 % moins de risques d'être hospitalisé ou de décéder. C'est dû au fort taux de vaccination et aux caractéristiques intrinsèques du virus.

Ce virus semble plutôt s'intéresser aux formes ORL qu'aux poumons. Je suis très prudent, mais nous sommes quasiment devant une autre maladie.

Ce changement dicte la stratégie d'intervention : les malades à l'hôpital sont plutôt des malades chroniques qui ont attrapé le virus et qui décompensent. Il est très important d'aller vers ces personnes pour les vacciner, et de protéger efficacement les 300 000 personnes immuno-déprimées. Nous devons aller vers les non-vaccinés et ceux qui n'ont pas eu leur rappel.

Dans les services hospitaliers, 15 à 30 % des patients sont immunodéprimés. Il est important de bien les protéger. Nous avons désormais des traitements : des anticorps monoclonaux et les antiviraux directs comme le Paxlovid de Pfizer, qui arrivera en février, en espérant que les résultats seront aussi bons que ceux qui ont été mentionnés dans le communiqué de presse. Parmi les anticorps monoclonaux que nous utilisons le plus, le

Ronapreve de Roche Regeneron a été écarté, car il ne marche plus contre les nouveaux variants, notamment Omicron.

En prophylaxie, la molécule Evusheld d'AstraZeneca nécessite une injection tous les six mois. Son efficacité est diminuée avec Omicron, mais il reste efficace. De nombreux services d'immuno-déprimés, comme les services de transplantation ou de chimiothérapie, ont commencé à l'utiliser. Selon l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) hier, il y aurait 2 000 demandes. Nous devons absolument surveiller pour être sûrs qu'il n'y a pas d'émergence de résistance, d'où la mise en place de cohortes.

Nous devons protéger ceux qui risquent d'évoluer vers des formes sévères. Le sotrovimab de GSK a été autorisé par la Haute Autorité de santé (HAS) et sera disponible à la fin du mois pour les protéger. Nous avons donc des traitements que nous devons utiliser pour les immunodéprimés, mais il faut bien encadrer les choses.

Sur l'immunité naturelle, entre 9 à 12 millions de personnes auraient été infectées en France depuis la vague Omicron. Comment le savoir ? Selon le Consortium pour la surveillance et la recherche sur les infections à pathogènes émergents *via* la génomique microbienne (EMERGEN), 4,5 millions de personnes ont été infectées par Omicron, sachant que tout le monde ne se teste pas. Le chiffre de 9 à 12 millions est obtenu par extrapolation. Nous sommes probablement au pic. Une enquête de prévalence est prévue par l'Inserm en mars prochain.

Cette immunité va probablement nous protéger des prochaines vagues, même si cela dépendra des variants. Le fait d'avoir 90 % des plus de 12 ans vaccinés et une forte proportion d'infectés augmente l'immunité et protège contre les formes sévères, mais nous ne sommes pas à l'abri d'autres variants. Si nous n'en avons pas de nouveaux, cette maladie pourrait devenir une maladie saisonnière.

Mme Chantal Deseyne. – À propos de la recherche et du suivi des dynamiques épidémiques, l'émergence de nouveaux variants et leurs conséquences, différents instituts publient régulièrement des notes ou des rapports scientifiques sur l'évolution de l'épidémie. Je pense notamment à l'Institut Pasteur qui, fin décembre 2021, produisait des modélisations sur les perspectives d'évolution de la diffusion du virus avec l'arrivée du variant Omicron et de son impact sur le système hospitalier. Je pense aussi au Conseil d'analyse économique (CAE) sur l'impact du passe sanitaire, et à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).

Ces différents travaux de recherche et de modélisation sont-ils coordonnés ? Comment ces différents instituts se répartissent-ils par exemple les thématiques sur le suivi du système hospitalier et l'évaluation des différents outils de lutte contre l'épidémie ? Quel partage des informations et quel contrôle par les pairs sont-ils réalisés, notamment en termes de méthodologie ?

M. Laurent Burgoa. – Je vous remercie pour vos propos réalistes. Vous conseillez le Gouvernement. Le Parlement vient de décider la mise en place du passe vaccinal. Cette décision n'aurait-elle pas dû être prise en juillet dernier ?

Mme Florence Lassarade. – Durant les premières vagues, on estimait que les enfants avaient seulement des formes peu graves et étaient peu contagieux. Il y avait 250 hospitalisations d'enfants en début de semaine, 500 désormais, touchant notamment les

nouveau-nés de mères non vaccinées durant leur grossesse. Cela va-t-il modifier notre position modérée sur la vaccination des enfants ?

Je suis certaine que le dépistage sur les eaux usées – notamment via le réseau Obépine (Observatoire épidémiologique dans les eaux usées) – renseigne, 15 jours en amont, à faible coût. Que pensez-vous de cet outil scientifique très pertinent ?

M. Olivier Henno. – J’ai été marqué par votre honnêteté, lorsque vous avez évoqué une maladie « presque différente. » La doctrine « tester, tracer, isoler » reste-t-elle encore pertinente avec cette maladie ? Il est légitime de s’interroger. Si cette maladie évolue vite, nous devons rapidement faire évoluer notre doctrine. Enfin, les tests sont très coûteux. Cela a-t-il encore du sens de tester autant ?

M. Yazdan Yazdanpanah. – Nous devons nous féliciter : nos modélisateurs sont très productifs, à l’Institut Pasteur, à l’Inserm et à Santé publique France. Ils ont fait à la fois de la recherche et guidé la décision.

Nous avons monté un groupe de modélisateurs au sein de l’ANRS, avec une vingtaine de membres, pour essayer de coordonner l’ensemble des institutions sur le virus, mais aussi sur d’autres thématiques. Car nous aurons à l’avenir d’autres maladies émergentes – j’espère qu’elles n’auront pas cette ampleur. Nous voulons fédérer toujours plus les acteurs.

Faut-il un passe vaccinal ou un passe sanitaire ? Il m’est difficile de répondre.

M. Gilles Bloch. – Mon rôle de conseil au Gouvernement repose principalement sur un travail important d’expertise collective, sur un ou deux ans, portant sur de grands sujets comme les pesticides ou les essais nucléaires dans le Pacifique, et pas seulement l’épidémie actuelle.

Dans le cadre de l’épidémie, des experts de l’Inserm ou de l’Institut Pasteur ont participé aux comités conseillant le Gouvernement. Le passe sanitaire a fait la preuve de son efficacité dans la gestion de la crise. Il y a un débat sur le passe vaccinal. L’épidémie a changé de trajectoire ; je pense que le passe vaccinal deviendra une réalité.

M. Yazdan Yazdanpanah. – Au 17 janvier, 519 enfants de 0 à 9 ans étaient hospitalisés à cause du coronavirus et 85 en soins critiques. Les enfants font beaucoup moins de formes graves – sauf ceux qui ont des comorbidités – et cela ne change pas avec le variant Omicron. La plupart des enfants hospitalisés (80 %) ont moins de cinq ans, et 60 % moins d’un an. Ce sont les plus petits, pas encore vaccinés, qui sont touchés, et pas forcément les enfants qui vont à l’école. C’est encore trop, mais ce n’est pas plus que ce que l’on imaginait.

Je suis favorable à la vaccination des enfants de 5 à 11 ans, et je pense qu’il faut la renforcer.

En Espagne, 40 % des 5-11 ans sont vaccinés. Il faut davantage informer, sans rendre la vaccination obligatoire.

Mme Florence Lassarade. – Et les femmes enceintes !

M. Yazdan Yazdanpanah. – Oui. Cela pose aussi la question de la vaccination des populations précaires.

Dès avril 2020, j'étais membre du comité analyse, recherche et expertise (CARE) présidé par Françoise Barré-Sinoussi, qui a encouragé les projets de dépistage dans les eaux usées, en particulier avec le réseau Obépine. Santé publique France et l'ANRS ont lancé le consortium EMERGEN pour renforcer le dépistage dans les eaux usées. Avant même d'avoir diagnostiqué un premier patient infecté par Omicron à La Réunion – territoire ayant des liens de proximité avec l'Afrique du Sud –, nous avions des informations dans le réseau des eaux usées. Nous avons lancé un appel à projets de recherche Obépine, et nous sommes en contact avec eux. Il y a aussi un projet dans les Alpes-Maritimes. C'est un outil complémentaire qu'il faut appuyer.

Vous m'interrogez sur la stratégie « tester, tracer, isoler ». De nombreux pays, compte tenu du nombre de cas positifs, s'interrogent sur la nécessité de continuer à tester. Hier, nous avons dépisté plus de 400 000 cas. Depuis deux ans, nous avons appris avec cette épidémie. Une personne qui se sait positive va moins fréquenter ses amis, voire s'isoler. Une discipline collective s'est imposée. Du coup, cela a un impact sociétal. Selon les modélisations réalisées, si l'on diminue nos contacts sociaux de 20 %, cela réduit les hospitalisations de 50 %, même avec Omicron. Tester est donc important pour ralentir la vague. Certes, plusieurs pays ou régions ont levé le pied : par exemple, l'Ontario teste uniquement les cas symptomatiques. En nous fondant sur ces modélisations, nous pensons qu'il faut continuer de tester.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mais les tests chez les enfants posent problème. Cela devient compliqué pour les parents et pour leurs enfants, qui sont parfois testés trois à quatre fois par semaine.

Mme Victoire Jasmin. – Avez-vous des données pour évaluer l'efficacité réelle du vaccin en fonction de l'efficiace et la réponse immunitaire par rapport à la vaccination, selon le nombre de doses, toujours plus rapprochées ?

M. Alain Milon. – J'espère que les difficultés financières que connaissait l'Inserm il y a quelques années ont disparu.

Vous nous avez fait un discours rassurant : plus de 90 % des plus de 12 ans sont vaccinés, un médicament actif sur ce virus va arriver, et nous faisons du dépistage dans les eaux usées. Cela doit rassurer l'ensemble de la population française. Cependant, ces mesures se mettent en place dans un pays riche, ce qui n'est pas faisable dans d'autres pays.

Ne risque-t-on pas de voir arriver par ces pays un variant à échappement vaccinal ?

Mme Nadia Sollogoub. – L'apparition de symptômes post-covid, ou covid long, n'est pas forcément liée à la gravité des symptômes lors de l'infection. On voit même des formes pédiatriques. Y a-t-il plus ou moins de covid long avec Omicron ?

M. Xavier Iacovelli. – Nous sommes favorables à la vaccination des enfants de plus de cinq ans. Je vous fais confiance. Mais 80 % des hospitalisations concernent des enfants de moins de cinq ans. Cela aura-t-il un impact sur les hospitalisations ?

J'ai lu que les tests salivaires étaient moins fiables que sur les précédents variants, et que nous n'avions pas encore d'éléments d'efficacité des tests salivaires sur Omicron. Avez-vous de nouveaux éléments sur ce sujet ?

Omicron s'intéresse plus aux voies ORL et moins aux poumons. A-t-on des éléments sur les séquelles de ces attaques sur les voies ORL, ou pas encore assez de recul ?

Baisser les interactions de 20 % réduirait les hospitalisations de 50 %. Le télétravail a-t-il un impact sur les hospitalisations ? Faut-il aller plus loin ?

Mme Annick Jacquemet. – Selon vous, cette immunité nous protégera face aux autres vagues. S'agit-il de l'immunité vaccinale ou naturelle ? N'aurait-on pas intérêt à laisser l'immunité naturelle s'installer, en protégeant les personnes à risque, ou prendrait-on de gros risques ? Quelle est la fiabilité des différents tests ?

Est-il possible de faire des modélisations sur les futures épidémies, pour être plus rapide et plus efficace ? Avons-nous des données comparatives pour les épidémies antérieures à ce virus, comme, par exemple, sur le pourcentage de positivité dans la population... Est-ce une première avec le covid ?

M. René-Paul Savary. – Les anticorps circulants diffèrent des anticorps cellulaires. Le fait d'avoir un fort taux d'anticorps ne nous protège pas forcément. Comment mesurez-vous l'efficacité des vaccins, lorsque vous indiquez qu'il est efficace à 40 % ? Comment comparez-vous ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Cela rejoint un débat que nous avons en séance. La Suisse, par exemple, a mis en place un passe sérologique.

M. Yazdan Yazdanpanah. – Il y a, d'une part, des études réalisées pour voir quelle immunité humorale est donnée par les anticorps, et quelle est l'immunité cellulaire. Mais cela ne donne pas l'efficacité. On ne sait pas quel est le taux d'anticorps protecteurs. On fait donc de la neutralisation. On regarde les cellules T qui semblent protéger contre les formes sévères. Les études les plus importantes sont les études d'efficacité, réalisées dans la population : on compare les personnes ayant fait deux ou trois doses. Les résultats sont disponibles après un certain délai, et pas immédiatement. La France n'est pas très bonne dans les enquêtes de populations, pour des raisons réglementaires : il faut croiser les bases de données de vaccination, de cas, etc. Le Royaume-Uni et Israël ont été meilleurs que nous. Avec EPI-PHARE, nous nous améliorons. La crise a fait évoluer un certain nombre de choses, et notamment la surveillance des populations.

M. Gilles Bloch. – L'Inserm est actuellement en bonne santé financière au vu de la progression de ses budgets depuis deux ans. Nous avons de bonnes opportunités – pas nécessairement des dotations de service public –, notamment *via* le plan d'investissements d'avenir (PIA) dans le cadre de la stratégie France 2030. Nous sommes assez sereins.

M. Yazdan Yazdanpanah. – Il y a des motifs en France d'être rassurants, mais il faut être humble et prudent sur les projections. Évidemment, le fait que moins de 10 % de la population des pays africains soient vaccinés est un vrai problème. Mais il faut quand même faire des choses dans les pays du Nord même si c'est moins fait dans ceux du Sud. Dans ces pays, il y a des problèmes de vaccins, de logistique, mais aussi une hésitation vaccinale plus forte. Comme pour le VIH, il y a un important travail à faire pour convaincre.

Avec les variants « historiques », il y avait jusqu'à 10 à 30 % de symptomatologie de covid long, qui n'étaient pas liés à la gravité de l'infection. On ne sait pas pour l'instant si l'on obtiendra la même proportion avec le variant Omicron. Nous avons averti les groupes de

recherche pour que cela soit étudié. En février et mars, avec autant de personnes infectées, ce sera un sujet important. L'ANRS, la Fondation pour la recherche médicale et l'Inserm ont lancé un appel à projets en deux étapes sur le covid long notamment. Si c'est moins systémique, y aura-t-il moins de séquelles ? C'est possible. Il faut absolument tester.

Concernant la vaccination des enfants, il faut rappeler que la vaccination n'est pas réalisée dans un but individuel, mais collectif et sociétal. C'est son principe même. Cela a aussi un impact sur la transmission, et peut éviter de moins fermer des classes. C'est bon pour la santé mentale et stresse moins les enfants. L'impact est certes faible sur la santé individuelle et somatique. On se vaccine pour soi-même, mais surtout pour les autres.

Il fallait faire un choix entre les tests salivaires et les autotests. Il est difficile de faire des autotests salivaires – même si cela existe. Il semblerait qu'Omicron circule plus dans la sphère ORL et surtout dans la salive. Nous avons réalisé de premières études en Guyane sur la salive, et le résultat n'était pas si mauvais. Cela pourrait avoir un intérêt avec Omicron.

L'estimation de baisser de 20 % les interactions pour réduire les hospitalisations de 50 % repose sur une modélisation et non sur des données constatées. Le télétravail est inclus dans ces chiffres : de même que lorsqu'on est positif, en télétravail, on réduit ses contacts. Vittoria Colizza a réalisé une étude dans laquelle elle démontre l'impact du télétravail sur l'évolution de la pandémie. Au début de l'épidémie, il fallait réduire ses contacts de 60 % pour arriver à un résultat intéressant. Actuellement, il suffit de 20 %. C'est la raison pour laquelle on n'arrête pas les tests.

Chaque apparition d'un nouveau variant interroge sur la fiabilité des tests. D'une manière générale, les tests antigéniques sont moins sensibles que les PCR. Ce n'est pas nouveau. Actuellement, on réalise des tests sur les enfants pour savoir s'ils sont contagieux ou non. Même s'il y a une petite différence, on y gagne en santé publique, car ils sont plus faciles à faire. C'est pareil pour les autotests : ils sont un peu moins fiables, mais ils sont plus faciles à réaliser, car ils sont faits juste sur la paroi nasale, ce qui fait moins mal. Certes, c'est une question particulière pour les enfants. Avec les autotests, la personne prend elle-même les choses en main. C'est important en matière d'autodiscipline. Nous avons beaucoup travaillé sur ce sujet pour le VIH. Avec la vente des autotests en supermarché et la baisse des prix, cela responsabilise encore plus les personnes.

Au début de l'épidémie du SARS-CoV-2, nous nous sommes trompés, car nous nous sommes beaucoup servis de notre expérience sur la grippe, virus respiratoire qu'on connaissait le mieux. Nous connaissions aussi le SARS-CoV-1, apparu en 2002-2003. Or faire beaucoup de mimétisme entre les épidémies nous a induits en erreur. Nous avons un virus exactement le même à 90 %. Nous pensions qu'il se transmettait de la même façon. Or le SARS-CoV-1 se transmet uniquement quand il est symptomatique, tandis que le covid-19 se transmet deux jours avant l'apparition des symptômes. Il faut faire attention. Chaque virus a ses spécificités. Les conditions d'ouverture et de fermeture des écoles ont été étudiées en Asie.

Nous avons déjà discuté du passe sérologique. Pour l'instant, on ne sait pas ce que la sérologie veut dire. Lorsque vous répondez à un vaccin, il n'y a pas que la réponse immunitaire – anticorps humoraux – mais aussi la réponse cellulaire. On ne sait pas encore quelle est l'efficacité de ces anticorps : il ne faut pas faire doser ces anticorps, sauf chez les personnes immunodéprimées.

M. René-Paul Savary. – Et la Suisse ? Les affirmations du professeur Antoine Flahault notamment ?

M. Yazdan Yazdanpanah. – Je ne sais pas. On sait que les personnes immunodéprimées n'ont pas d'anticorps, mais, pour l'instant, on ne peut pas l'affirmer scientifiquement pour le reste de la population.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est du ressort de la HAS.

Quelle est la forme du *reporting* de tous les travaux de l'Inserm auprès des autorités politiques ?

M. Gilles Bloch. – Nous avons mis en place une veille très importante sur les résultats scientifiques internationaux, et réalisé un énorme travail depuis le printemps 2020, afin que les ministères aient l'expertise la plus à jour pour prendre leurs décisions.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est l'ANSM qui travaille sur les effets secondaires des vaccins ?

M. Yazdan Yazdanpanah. – Sur la pharmacovigilance, oui.

Un groupe d'étude au sein de l'ANRS, coordonné par Brigitte Autran, travaille sur les anticorps monoclonaux, et un groupe coordonné par Lionel Piroth travaille sur les antiviraux. Ils travaillent de manière très étroite.

M. René-Paul Savary. – Vous dites qu'avec le covid on est contagieux avant l'apparition des symptômes, mais combien de temps avant, et durant quelle période ? Parfois on peut être testé positif à J+5 ou J+7, sans être forcément contagieux...

Mme Corinne Imbert. – Comme le virus circule beaucoup, de nombreux patients, cas contacts, interrogent les professionnels de santé pour savoir s'ils doivent se faire vacciner. S'ils sont potentiellement contagieux, voire infectés, que faire ?

M. Yazdan Yazdanpanah. – C'est toute la difficulté du SARS-CoV-2 : la personne est contagieuse deux à trois jours avant le début des symptômes. C'est toute la difficulté, et la raison pour laquelle tout le monde devait porter le masque. Pour le SARS-CoV-1, la personne était contagieuse deux à trois jours après le début des symptômes. Ce n'est pas parce que le PCR est positif qu'on est contagieux. Quand on a un taux de CT supérieur à 30, on n'est pas contagieux. Les chercheurs ont essayé de cultiver le virus chez une personne qui excrète le virus. Au-delà de sept jours, sauf si le patient est immunodéprimé, il n'est plus contagieux. S'il est vacciné, la durée d'excrétion est encore plus courte. Certes, on ne connaît pas tout avec Omicron.

Pour les règles d'isolement, le Haut Conseil propose un test antigénique à J+5. S'il est négatif, la personne n'est probablement plus contagieuse. S'il est positif, elle l'est encore probablement. Le PCR est plus sensible.

Pour une personne cas contact, tout dépend du type de contact. En tant que clinicien, je dirais qu'il faut attendre une semaine pour savoir si l'on n'est pas infecté. Si l'on portait un masque, *a priori* il n'y a pas de problème. Si le contact était sans masque ou au sein du foyer, je recommanderais de différer d'une semaine le vaccin.

Mme Laurence Rossignol. – Lorsqu'on est encore positif à J+7, comment doit-on se comporter ?

M. Yazdan Yazdanpanah. – Si c'est un antigénique positif à J+7, je vous suggère d'attendre jusqu'à J+10. Si c'est un test PCR dont le taux est supérieur à 30, *a priori* vous pouvez arrêter l'isolement.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci de votre intervention.

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

Mardi 25 janvier 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 10.

Projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français.

Nous commençons par l'examen des amendements de la rapporteure.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE

Article 7

L'amendement de coordination n° 68 est adopté.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 69 permet aux conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs de bénéficier de six années d'arrérages de l'allocation viagère, qui a été instaurée en 2016, au titre des années antérieures, au lieu de quatre. Le Gouvernement, qui a donné son accord sur cette disposition, a également déposé un amendement en ce sens.

L'amendement n° 69 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 39 porte sur la reconnaissance de la qualité de citoyens français des supplétifs ayant servi en Algérie. Nous l'avons déjà indiqué, tous les supplétifs n'étaient pas Français. Certains Marocains et Tunisiens résidant en Algérie ont servi dans les harkas. Concernant les autres supplétifs, nul ne remet en cause leur qualité de citoyen français qu'il n'est par conséquent pas nécessaire d'inscrire dans la loi. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39, de même qu'aux amendements n^{os} 2 rectifié, 14 et 31 rectifié.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 3 rectifié a pour objet de reconnaître la responsabilité de l'État du fait de l'abandon des harkis. Cet amendement étant satisfait par le premier alinéa de l'article 1^{er}, j'émet un avis défavorable.

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

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 18 vise à reconnaître la responsabilité de l'État du fait de l'abandon des harkis sur le territoire algérien. Même avis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 4 rectifié tend à mentionner la perte de chance subie par les harkis et leurs enfants dans les termes de la reconnaissance de la responsabilité de l'État. Cet amendement est satisfait par le texte et des dispositifs d'aide existent déjà pour les enfants de harkis. Avis défavorable.

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

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 53 a trait à la reconnaissance de la responsabilité de l'État du fait de l'abandon des supplétifs en Algérie de la mauvaise gestion du rapatriement et des conditions de vie inhumaines subies dans les structures d'accueil fermées. Mon avis est défavorable, car il est globalement satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Même avis pour l'amendement n° 32 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32 rectifié.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 40 restreint le champ de la reconnaissance de la responsabilité de l'État aux seuls citoyens français rapatriés d'Algérie anciennement de statut civil de droit local. Je le redis, tous les supplétifs n'étaient pas français, certains marocains et tunisiens résidant en Algérie ayant servi dans les harkas. Concernant les autres supplétifs, nul ne remet en cause leur qualité de citoyen français, encadrée notamment par les lois du 7 mai 1946 et du 20 septembre 1947, qui a motivé leur engagement au service de la France. Je précise qu'aux termes de l'ordonnance du 21 juillet

1962, les supplétifs de statut civil de droit local ont perdu la nationalité française le 1^{er} janvier 1963, sauf s'ils ont souscrit, avant le 22 mars 1967, une déclaration de reconnaissance de la nationalité française. Il n'est donc pas nécessaire d'inscrire cette précision dans la loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 43 vise à adjoindre aux anciens supplétifs rapatriés d'Algérie ceux qui sont arrivés en France par leurs propres moyens. Or le terme « rapatriés » inclut tous les anciens supplétifs ayant servi en Algérie et s'étant installés en France, quel qu'ait été leur moyen de gagner le territoire national. L'amendement étant satisfait, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43, de même qu'à l'amendement n° 33 rectifié.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pourquoi tant d'amendements ont-ils été déposés sur cet article, alors qu'ils sont satisfaits par le texte.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Nombre d'associations demandent que soit introduite dans le texte la reconnaissance de l'abandon, ce que ne prévoyait pas le projet de loi déposé par le Gouvernement. Mais l'Assemblée nationale a modifié la rédaction de l'article 1^{er} pour le préciser. Certains de nos collègues n'ont pas pris en compte la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 41 vise à étendre le champ de la responsabilité de l'État à l'ensemble des anciens supplétifs et des membres de leurs familles rapatriés d'Algérie. Je comprends l'intention des auteurs de cet amendement, mais un avis favorable laisserait imaginer l'extension du droit à réparation. Or tel n'est pas l'objet de l'article 2. En conséquence, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41, de même qu'à l'amendement n° 42.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 15 rectifié étend le champ de la responsabilité de l'État aux structures ouvertes. L'article 2 ne prévoit pas un droit à réparation aux harkis ayant séjourné dans les cités urbaines. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15 rectifié.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 51 mentionne le caractère inhumain des conditions de vie dans les camps et les hameaux de forestage. Il est déjà indiqué dans le texte que les conditions d'accueil étaient indignes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 59 vise à reconnaître l'abandon des harkis par la France. Cela figure déjà dans le texte. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L’amendement n° 5 rectifié reconnaît la responsabilité de l’État du fait de l’abandon de certains harkis arrivés en France par leurs propres moyens. Je le redis, le premier alinéa de l’article 1^{er} le reconnaît explicitement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5 rectifié.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L’amendement n° 44 mentionne la perte de chance subie par les harkis et leurs enfants dans les termes de la reconnaissance de la responsabilité de l’État. Mon avis est défavorable, pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 44.

Article 1^{er} bis

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L’amendement n° 50 porte sur l’adjonction de la reconnaissance des sévices subis par les supplétifs du fait de leur engagement au service de la France à l’objet de la Journée nationale d’hommage aux anciens supplétifs et autres membres des formations supplétives. J’émet un avis favorable à cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 50.

Après l’article 1^{er} bis

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 12 et 34 visent à supprimer la journée d’hommage du 19 mars. Je demande le retrait de ces amendements ou, à défaut, j’émettrai un avis défavorable, car cette disposition n’a pas fait l’objet de concertations avec les associations d’anciens combattants et de familles de rapatriés.

La commission demande le retrait des amendements n°s 12 et 34 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L’amendement n° 13 rectifié a pour objet de reconnaître la barbarie et l’ampleur des massacres commis en Algérie après le 19 mars 1962, notamment de la rue d’Isly le 26 mars 1962 et d’Oran le 5 juillet 1962 à l’égard de la population française, des militaires comme des civils engagés. En aucun cas, je ne nie ces événements, mais cet amendement ne présente pas de lien avec le texte : il est irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

L’amendement n° 13 rectifié est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 2

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L’amendement n° 62 mentionne le rôle de proposition de la commission nationale de reconnaissance et de réparation pour dresser la liste des structures concernées par le droit à réparation. Je demande le retrait de cet amendement, car il est satisfait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 62 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 6 rectifié reconnaît l'existence d'une politique de ségrégation sociale dont les harkis auraient été victimes. Le mot « ségrégation » n'est pas parfaitement adapté, même si l'on reconnaît les conditions de vie indignes des harkis dans les camps. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

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

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 7 rectifié consacre le rôle de proposition de la commission nationale de reconnaissance et de réparation pour la fixation des modalités de calcul de l'indemnité de réparation. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 22 précise le champ des sommes pouvant être déduites du montant de la somme forfaitaire valant réparation. Je le redirai en séance, ne seront pas déduites toutes les autres aides auxquelles peuvent prétendre les harkis. En conséquence, je demande le retrait de cet amendement ou, à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 22 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l'article 2

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Je suis défavorable à l'amendement n° 61, qui vise à créer une mission d'information parlementaire sur les préjudices subis par les harkis. Cette demande relève de la Conférence des présidents, chaque groupe parlementaire a un droit de tirage, et des commissions permanentes. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 61.

Article 3

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 11 rectifié *quater*, qui tend à rattacher la commission nationale de reconnaissance et de réparation au Premier ministre, répond à une demande des associations de harkis. Il contribue à assurer l'indépendance de cette commission et à clarifier la répartition des rôles entre celles-ci et l'ONACVG. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11 rectifié quater.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 56 rectifié prévoit que les membres de la commission nationale de reconnaissance et de réparation seront désignés par le Premier ministre. Nous envoyons un signal plus fort en rattachant cette commission au Premier ministre. En conséquence, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 56 rectifié.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 9 rectifié, 25 et 54 visent à rétablir la présence d'un député et d'un sénateur parmi les membres de la commission nationale de reconnaissance et de réparation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 9 rectifié, 25 et 54.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 64 et 66 prévoient que la commission nationale de reconnaissance et de réparation aura pour mission d'entendre les harkis, d'examiner leur situation et de leur proposer toute mesure de reconnaissance appropriée. J'émettrai un avis de sagesse, car il est important de mettre en avant cette mission consacrée aux harkis combattants.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 64 et 66.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 28 attribue à la commission nationale de reconnaissance et de réparation une mission de chiffrage du montant global des réparations en fonction de l'évaluation des préjudices individuels subis par les rapatriés d'origine algérienne. Cette mesure n'aurait pas de conséquence sur le mécanisme forfaitaire fixé à l'article 2. De plus, elle serait très complexe à mettre en place. En conséquence, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 63 prévoit que la commission nationale de reconnaissance et de réparation pourra solliciter autant que nécessaire l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG). Le texte prévoit déjà que l'Office apportera son appui à la commission. Avis défavorable, car cet amendement est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 63.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 8 rectifié et 48 donnent la capacité à la commission nationale de reconnaissance et de réparation de proposer une évolution de la date à laquelle cesse la prise en compte des séjours en camps et en hameaux pour le calcul de la somme forfaitaire valant réparation. Certains de nos collègues demandent réparation au-delà de 1975. Cependant, la responsabilité de l'État prend fin à la fermeture administrative des camps et des hameaux, dans la mesure où la liberté de circulation n'est plus restreinte. En conséquence, l'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 8 rectifié et 48.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié, qui permet à la commission nationale de reconnaissance et de réparation de proposer toute mesure de reconnaissance et de réparation envers les anciens supplétifs et les membres de leurs familles. La commission pourra procéder à des expertises en vue de faire évoluer les dispositifs en faveur des harkis.

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

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L’amendement n° 49 rectifié *bis* prévoit que la commission nationale de reconnaissance et de réparation pourra verser à une fondation des fonds documentaires au titre de sa mission mémorielle. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable, car la loi du 23 février 2005 institue déjà une fondation. Il semblerait plus pertinent d’ouvrir le champ de cette fondation.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Cela relève-t-il du domaine législatif ?

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Il revient à la fondation de faire évoluer ses statuts.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 49 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L’amendement n° 24 rectifié prévoit la présence de représentants de harkis au sein de la commission nationale de reconnaissance et de réparation. Avis défavorable, car cette commission pourra entendre tous les témoignages individuels des intéressés.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 24 rectifié, de même qu’à l’amendement n° 60.

Article 4

L’amendement rédactionnel n° 57 est adopté.

Article 7

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L’amendement n° 65 du Gouvernement est identique à l’amendement que nous avons adopté au début de notre réunion : il allonge de quatre à six années la période au titre de laquelle les veuves des anciens membres des formations supplétives ou assimilés peuvent solliciter le bénéfice des arrérages de l’allocation viagère. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 65.

Après l’article 7

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Les amendements n^{os} 58, 35 rectifié, 52 et 10 rectifié tendent à créer une amende spécifique pour l’injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité. La loi de 2012 assimile déjà l’injure et la diffamation à l’encontre des forces supplétives à celles visant les forces armées, pour lesquelles des sanctions sont prévues, et elle permet aux associations de se constituer partie civile. L’injure et la diffamation adressées à une personne considérée individuellement relèvent en revanche du droit commun. En conséquence, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 58, 35 rectifié, 52 et 10 rectifié.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L’amendement n° 27 rectifié vise à créer une commission de suivi du processus de réparation. En tant que parlementaires, nous

pourrons exercer nos prérogatives pour contrôler l'effectivité du droit à réparation. Limitons les organismes extraparlimentaires. Mon avis est défavorable.

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

Intitulé du projet de loi

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 36 vise à restreindre le champ de l'intitulé du projet de loi aux seuls anciens supplétifs rapatriés d'Algérie jouissant de la nationalité française. Comme je l'ai déjà souligné à l'article 1^{er}, tous les supplétifs n'étaient pas Français. L'adoption de cet amendement aurait pour conséquence de les exclure du champ de la reconnaissance établie par le projet de loi. Mon avis est défavorable.

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

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 38 fait référence aux conditions de vie plutôt qu'aux conditions de séjour dans les structures dédiées. Cette disposition me semble pertinente. En conséquence, mon avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 38.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – L'amendement n° 37 vise à supprimer les mots « dans certaines structures » de l'intitulé du projet de loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7			
Assouplissement des conditions d'attribution de l'allocation viagère			
Mme RICHER	68	Amendement de coordination	Adopté
Mme RICHER	69	Allongement de quatre à six années de la période au titre de laquelle les veuves des anciens membres des formations supplétives ou assimilés peuvent solliciter le bénéfice des arrérages de l'allocation viagère	Adopté

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Reconnaissance et responsabilité de la Nation envers les harkis et les autres membres des formations supplétives			
M. TEMAL	39	Reconnaissance de la qualité de citoyens français des supplétifs ayant servi en Algérie	Défavorable
Mme Valérie BOYER	2 rect.	Reconnaissance du service des harkis en tant que citoyens français	Défavorable
M. BOURGI	14	Reconnaissance du service des harkis en tant que citoyens français	Défavorable
M. TABAROT	31 rect.	Reconnaissance du service des harkis en tant que citoyens français	Défavorable
Mme Valérie BOYER	3 rect.	Reconnaissance de la responsabilité de l'État du fait de l'abandon des harkis	Défavorable
Mme DEVÉSA	18	Reconnaissance de la responsabilité de l'État du fait de l'abandon des harkis sur le territoire algérien	Défavorable
Mme Valérie BOYER	4 rect.	Mention de la perte de chance subie par les harkis et leurs enfants dans les termes de la reconnaissance de la responsabilité de l'État	Défavorable
M. BOURGI	53	Reconnaissance de la responsabilité de l'État du fait de l'abandon des supplétifs en Algérie, de la mauvaise gestion du rapatriement et des conditions de vie inhumaines subies dans les structures d'accueil fermées	Défavorable
M. TABAROT	32 rect.	Reconnaissance de la responsabilité de l'État du fait de l'abandon des supplétifs en Algérie	Défavorable
M. TEMAL	40	Restriction du champ de la reconnaissance de la responsabilité de l'État aux seuls citoyens français rapatriés d'Algérie anciennement de statut civil de droit local	Défavorable
M. STANZIONE	43	Inclusion des supplétifs ayant gagné la France par leurs propres moyens dans le champ de la reconnaissance de la responsabilité de l'État	Défavorable
M. TABAROT	33 rect.	Inclusion des supplétifs ayant gagné la France par leurs propres moyens dans le champ de la reconnaissance de la responsabilité de l'État	Défavorable
M. TEMAL	41	Extension du champ de la responsabilité de l'État à l'ensemble des anciens supplétifs et des membres de leurs familles rapatriés d'Algérie	Défavorable
M. TEMAL	42	Extension du champ de la responsabilité de l'État à l'ensemble des anciens supplétifs et des membres de leurs familles rapatriés d'Algérie	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GUIOL	15 rect.	Clarification du champ de la responsabilité de l'État envers les harkis n'ayant pas séjourné dans une structure fermée	Défavorable
M. BOURGI	51	Mention du caractère inhumain des conditions de vie dans les camps et les hameaux de forestage	Défavorable
Mme BENBASSA	59	Reconnaissance de l'abandon des harkis par la France	Défavorable
Mme Valérie BOYER	5 rect.	Reconnaissance de la responsabilité de l'État du fait de l'abandon de certains harkis arrivés en France par leurs propres moyens	Défavorable
M. STANZIONE	44	Mention de la perte de chance subie par les harkis et leurs enfants dans les termes de la reconnaissance de la responsabilité de l'État	Défavorable
Article 1^{er} bis Journée nationale d'hommage aux harkis			
M. BOURGI	50	Adjonction de la reconnaissance des sévices subis par les supplétifs du fait de leur engagement au service de la France à l'objet de la journée nationale d'hommage aux anciens supplétifs	Favorable
Articles additionnels après l'article 1^{er} bis			
Mme Valérie BOYER	12 rect.	Suppression de la journée du 19 mars comme journée nationale de souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc	Défavorable
M. TABAROT	34 rect.	Suppression de la journée du 19 mars comme journée nationale de souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc	Défavorable
Mme Valérie BOYER	13 rect.	Reconnaissance de la barbarie et de l'ampleur des massacres commis à l'égard de la population en Algérie après le 19 mars 1962	Irrecevable au titre de l'art. 45 de la Constitution
Article 2 Réparation du préjudice résultant de l'indignité des conditions d'accueil et de séjour dans des structures fermées			
Mme BORCHIO FONTIMP	62 rect.	Mention du rôle de proposition de la commission de reconnaissance et de réparation pour dresser la liste des structures concernées par le droit à réparation	Défavorable
Mme Valérie BOYER	6 rect.	Reconnaissance de l'existence d'une politique de ségrégation sociale dont les harkis auraient été victimes	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme Valérie BOYER	7 rect.	Consécration du rôle de proposition de la commission nationale de reconnaissance et de réparation pour la fixation des modalités de calcul de l'indemnité de réparation	Défavorable
M. BENARROCHE	22	Précision du champ des sommes pouvant être déduites du montant de la somme forfaitaire valant réparation	Défavorable
Article additionnel après l'article 2			
Mme BENBASSA	61	Création d'une mission d'information parlementaire sur les préjudices subis par les harkis après le 19 mars 1962	Défavorable
Article 3 Création d'une commission de reconnaissance et de réparation			
M. BURGOA	11 rect. <i>quater</i>	Rattachement de la commission nationale de reconnaissance et de réparation au Premier ministre	Favorable
M. IACOVELLI	56 rect.	Nomination par le Premier ministre des membres de la commission de reconnaissance et de réparation	Défavorable
Mme Valérie BOYER	9 rect.	Rétablissement de la présence d'un député et d'un sénateur parmi les membres de la commission nationale de reconnaissance et de réparation	Défavorable
M. BENARROCHE	25	Rétablissement de la présence d'un député et d'un sénateur parmi les membres de la commission nationale de reconnaissance et de réparation	Défavorable
M. TEMAL	54	Rétablissement de la présence d'un député et d'un sénateur parmi les membres de la commission nationale de reconnaissance et de réparation	Défavorable
Le Gouvernement	64	Mission de la commission de reconnaissance et de réparation visant à entendre les harkis, à examiner leur situation et à leur proposer toute mesure de reconnaissance appropriée	Sagesse
M. IACOVELLI	66 rect.	Mission de la commission de reconnaissance et de réparation visant à entendre les harkis, à examiner leur situation et à leur proposer toute mesure de reconnaissance appropriée	Sagesse
M. BENARROCHE	28	Attribution à la commission nationale de reconnaissance et de réparation d'une mission de chiffrage du montant global des réparations en fonction de l'évaluation des préjudices individuels subis par les rapatriés d'origine algérienne	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	63 rect.	Sollicitation par la commission nationale de l'ONACVG	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme Valérie BOYER	8 rect.	Capacité, pour la commission nationale de reconnaissance et de réparation, de proposer l'évolution de la date à laquelle cesse la prise en compte des séjours en camp et en hameau pour le calcul de la somme forfaitaire valant réparation	Défavorable
M. STANZIONE	48	Capacité, pour la commission nationale de reconnaissance et de réparation, de proposer l'évolution de la date à laquelle cesse la prise en compte des séjours en camp et en hameau pour le calcul de la somme forfaitaire valant réparation	Défavorable
M. RETAILLEAU	1 rect.	Capacité, pour la commission nationale de reconnaissance et de réparation, de proposer toute mesure de reconnaissance et de réparation envers les anciens supplétifs et les membres de leurs familles	Favorable
M. TEMAL	49 rect. <i>bis</i>	Versement à une fondation des fonds documentaires recueillis par la commission de reconnaissance et de réparation au titre de sa mission mémorielle	Défavorable
M. BENARROCHE	24 rect.	Présence de représentants de harkis au sein de la commission nationale de reconnaissance et de réparation	Défavorable
Mme BENBASSA	60	Présence de représentants de harkis au sein de la commission nationale de reconnaissance et de réparation	Défavorable
Article 4			
Nouvelles missions confiées à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre			
M. IACOVELLI	57	Rédactionnel	Favorable
Article 7			
Assouplissement des conditions d'attribution de l'allocation viagère			
Le Gouvernement	65	Allongement de quatre à six années de la période au titre de laquelle les veuves des anciens membres des formations supplétives ou assimilés peuvent solliciter le bénéfice des arrérages de l'allocation viagère	Favorable
Articles additionnels après l'article 7			
M. BENARROCHE	58 rect.	Création d'une peine d'amende spécifique pour l'injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité et l'apologie des crimes commis contre les anciens supplétifs	Défavorable
M. TABAROT	35 rect. <i>bis</i>	Création d'une peine d'amende spécifique pour l'injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité et l'apologie des crimes commis contre les anciens supplétifs	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOURGI	52	Création d'une peine d'amende spécifique pour l'injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité et l'apologie des crimes commis contre les anciens supplétifs	Défavorable
Mme Valérie BOYER	10 rect.	Création d'une peine d'amende spécifique pour l'injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité et l'apologie des crimes commis contre les anciens supplétifs	Défavorable
M. BENARROCHE	27 rect.	Création d'une commission de suivi du processus de réparation	Défavorable
Intitulé du projet de loi			
M. TEMAL	36	Modification de l'intitulé du projet de loi aboutissant à en restreindre le champ aux seuls anciens supplétifs rapatriés d'Algérie disposant de la nationalité française	Défavorable
M. TEMAL	38	Référence, dans l'intitulé du projet de loi, aux conditions de vie plutôt qu'aux conditions de séjour dans les structures dédiées	Favorable
Mme POUMIROL	37	Suppression des mots : « dans certaines structures » de l'intitulé du projet de loi	Défavorable

La réunion est close à 14 h 30.

Mercredi 26 janvier 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Proposition de loi tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous commençons nos travaux avec l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Louis-Jean de Nicolaÿ et plusieurs de ses collègues tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires.

Je salue ceux de nos collègues qui participent à cette réunion en visio-conférence.

Notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ a été convié à assister à cette réunion et je lui donnerai la parole après le rapporteur, Christine Bonfanti-Dossat.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Nous avons tous ici le souci de simplifier autant que faire se peut la vie des élus locaux, en particulier de ceux des plus petites

communes, qui sont les moins bien armés face aux responsabilités qui leur incombent et à l'ampleur de la tâche à mener.

Pour autant, nous devons veiller à ce que les mesures de simplification en leur faveur soient compatibles avec les exigences de la gestion des deniers publics, la préservation du contrôle démocratique, la garantie des droits des agents publics et l'intérêt général.

Forte de cette conviction, je vous présenterai dans un instant mon rapport sur la proposition de loi tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires, déposée par notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, dont je tiens à saluer la présence parmi nous ce matin.

En dépit du caractère crucial de la question soulevée par ce texte, et compte tenu d'un certain nombre d'obstacles à la mise en œuvre du dispositif qui nous est soumis, je vous proposerai de soumettre au Sénat une motion tendant au renvoi de la proposition de loi à la commission.

Pour commencer, il m'appartient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je considère qu'il comprend des dispositions relatives aux modalités de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des agents contractuels et vacataires des communes ; à la procédure de recrutement des agents contractuels et vacataires de la fonction publique territoriale.

En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs aux modalités de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des agents contractuels et vacataires des départements, des régions, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ; aux modalités de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des agents titulaires de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ; à la procédure de recrutement des agents titulaires de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ; aux dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales à destination des particuliers employeurs, des associations et des entreprises.

De tels amendements seraient donc déclarés irrecevables par notre commission en application de l'article 45 de la Constitution.

Les employeurs sont tenus d'accomplir de nombreuses formalités en matière de déclaration et de paiement de leurs salariés. Or certains d'entre eux, structures de petite taille ou particuliers, ne disposent pas des ressources nécessaires à la satisfaction de ces obligations, qu'il s'agisse des compétences requises, des moyens de recruter des salariés dédiés à ces tâches ou tout simplement du temps. Dans un tel contexte, la réglementation risquerait de constituer un frein à la dynamique de l'économie et de l'emploi.

C'est la raison pour laquelle l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) a développé, depuis les années 1990 plusieurs dispositifs simplifiés de déclaration, de paiement de la rémunération et de recouvrement des cotisations et contributions sociales des salariés à l'intention des employeurs du secteur privé.

Il s'agit principalement du chèque emploi service universel (CESU), créé en 1994, auquel peuvent recourir les particuliers qui emploient à domicile de salariés réalisant des prestations de services à la personne ; du chèque emploi associatif, créé en 2004, utilisable par les associations à but non lucratif, les fondations dotées de la personnalité morale et les associations de financement électoral ; et du titre emploi service entreprise, créé en 2004 également, et destiné aux entreprises relevant du régime général de sécurité sociale.

En utilisant l'une de ces offres, l'employeur est réputé satisfaire à l'obligation d'établissement d'un contrat de travail écrit. Il peut acquitter tout ou partie du montant de la rémunération de ses salariés et procéder de manière simplifiée à la déclaration et au paiement des cotisations sociales ; à la déclaration et au reversement des montants donnant lieu au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ; à l'accomplissement des formalités obligatoires liées à l'embauche et à l'emploi de salariés, comme la déclaration auprès de l'Urssaf, la confection des bulletins de paie et les déclarations relatives aux cotisations et contributions sociales, sur la base desquelles l'Urssaf établit pour le compte de l'employeur la déclaration sociale nominative (DSN).

Obligatoire depuis 2017 pour tous les employeurs privés et depuis 2022 pour tous les employeurs publics, la DSN, qui se substitue à quarante-cinq déclarations sociales, permet de mutualiser la collecte des données, partagées entre les organismes sociaux selon leurs besoins.

La proposition de loi de notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ vise, dans un double souci de soutien au recrutement d'agents contractuels et vacataires, et de simplification administrative, à transposer au secteur public local les dispositifs simplifiés existant dans le secteur privé.

Le texte prévoit ainsi l'expérimentation, pour une durée de trois ans, d'un chèque emploi petites communes permettant aux communes de moins de 5 000 habitants de simplifier les déclarations et formalités liées à l'emploi, pour une durée maximale de trois mois, d'agents contractuels et vacataires. Les sommes versées par ce biais ne pourraient excéder 5 % de la masse salariale brute de la commune, tandis qu'une attestation mensuelle d'emploi délivrée par l'Urssaf se substituerait, pour les agents concernés, au bulletin de paie. Pour les seuls vacataires, l'utilisation de ce dispositif serait réputée valoir acte d'engagement.

Comme tous les employeurs, les petites communes font face, en matière d'embauche, à des difficultés de taille que notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ a mises en lumière.

Il s'agit d'abord, pour certaines d'entre elles, de difficultés financières, après des années de recul des dotations de l'État. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a toutefois précisé que, sur la période récente, entre 2019 et 2021, les recettes de fonctionnement des communes de moins de 3 500 habitants ont augmenté plus rapidement que leurs dépenses de fonctionnement, à hauteur de 4,4 % contre 2,2 %.

Il s'agit également de difficultés d'ordre procédural. Les collectivités ne peuvent en effet recourir à des agents contractuels ou à des vacataires qu'en des circonstances très précises déterminées par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Lorsque la loi les y autorise, elles doivent, en outre, respecter une procédure strictement encadrée permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics et la préservation des droits des agents publics.

Il s'agit, enfin, de difficultés de recrutement. Comme l'ont rappelé l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), il s'agit davantage d'une problématique de pénurie de candidats dans certains territoires que de lourdeurs administratives à l'embauche.

Or les organismes que j'ai entendus dans le cadre de mes travaux ont unanimement considéré que le déploiement d'une offre simplifiée ne constituait pas une solution adaptée et était difficilement envisageable.

D'abord, les centres de gestion, auxquels 94 % des communes adhèrent obligatoirement, fournissent une aide précieuse aux petites communes en matière de gestion des personnels. En effet, ceux-ci peuvent mettre à leur disposition des agents pour assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles, pour assurer des missions temporaires, pour pourvoir à la vacance d'un emploi ou pour affecter ces agents à des missions permanentes.

Plus de 90 % des centres de gestion assurent actuellement un service de remplacement et 42 % d'entre eux proposent à leurs affiliés de réaliser toutes les tâches liées à la confection des paies.

Les centres de gestion fournissent également aux collectivités des prestations d'aide à la définition de leurs besoins en personnels, à la conduite des entretiens d'embauche et à la rédaction des contrats de travail et des arrêtés de nomination. D'après l'AMRF, les maires interrogés seraient globalement satisfaits des services de leur centre de gestion. Lorsque ce dernier n'assure pas la mission de remplacement, les communes peuvent faire appel à des sociétés d'intérim. Il en va de même lorsqu'elles doivent faire face à une vacance temporaire d'emploi, à un accroissement temporaire d'activité ou à un besoin occasionnel ou saisonnier.

Rappelons, par ailleurs, que les élus peuvent également solliciter l'intercommunalité en vue de la mise à disposition de personnels ou opter pour le recours à une association fournissant des prestations de services.

En somme, le dispositif prévu par la proposition de loi serait probablement utilisé par un nombre marginal de communes. J'attire votre attention, à ce propos, sur l'absence d'attractivité financière de ce dispositif.

Contrairement au CESU, qui est cumulable avec le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, aucune mesure de soutien financier en faveur des communes ne serait attachée au titre emploi qui leur serait dédié. J'ajoute que celui-ci n'exonérerait pas les communes utilisatrices du paiement de l'indemnité de fin de contrat, également appelée « prime de précarité », due, depuis le 1^{er} janvier 2021, aux contractuels dont la durée du contrat est inférieure à un an.

Par ailleurs, la simplification des procédures de recrutement, de déclaration et de paiement des agents des communes n'est, pour l'heure, pas envisageable, en raison de leur encadrement par le droit de la fonction publique et les principes de la gestion budgétaire et comptable publique.

De fait, un certain nombre de formalités doivent être accomplies pour recruter un agent contractuel ou vacataire.

D'abord, le vote d'une délibération par le conseil municipal afin d'autoriser la création d'un emploi dans le cas des contractuels ou d'autoriser le recrutement en ce qui concerne les vacataires. Il est alors nécessaire d'inscrire les crédits afférents au budget et, dans certains cas, de transmettre la délibération à la préfecture en vue du contrôle de légalité.

Ensuite, l'obligation de publicité de la création ou de la vacance de l'emploi s'impose s'il s'agit d'un emploi permanent ouvert aux contractuels.

Enfin, la rédaction d'un contrat de travail écrit précisant le motif de recours à un contractuel ou, dans le cas des vacataires, un acte d'engagement précisant les conditions de recrutement et faisant apparaître les éléments justifiant la qualité de vacataire, c'est-à-dire l'accomplissement d'un acte déterminé, la discontinuité des tâches dans le temps et une rémunération attachée à l'acte.

Compte tenu de ces obligations légales et réglementaires, le chèque emploi petites communes ne permettrait pas d'accélérer outre mesure les embauches en vue de répondre à des besoins ponctuels.

De surcroît, je rappelle qu'en vertu du principe fondamental de séparation de l'ordonnateur et du comptable public ce dernier doit s'assurer de la régularité de la dépense ordonnée par le premier au moyen de pièces justificatives. Or la quasi-totalité des contrôles effectués sur la rémunération des agents publics est réalisée à l'aide du bulletin de paie.

Si, comme le prévoit la proposition de loi, une simple attestation d'emploi devait se substituer à ce document, le comptable ne pourrait ni satisfaire à ces contrôles réglementaires ni, par conséquent, mettre en paiement la rémunération des agents concernés. Malheureusement, l'Urssaf m'a indiqué ne pas être en mesure d'émettre un tel document, compte tenu des spécificités liées à la paie des agents publics.

Aussi la mise en conformité du dispositif avec la réglementation en vigueur entraînerait-elle la disparition des éléments de simplification qu'il contient.

Un dernier obstacle s'oppose à l'adoption de cette proposition de loi par notre commission.

En effet, comme l'a rappelé l'Urssaf, l'expérimentation de ce titre emploi impliquerait son développement complet. S'il n'est pas possible d'évaluer avec précision le coût de ce déploiement, la direction de la sécurité sociale l'estime aux alentours de 12 millions d'euros, alors que le dispositif expérimental ne serait vraisemblablement utilisé que de façon très marginale.

À titre de comparaison, le titre emploi service entreprise (TESE), qui permettait à 70 000 entreprises de déclarer chaque mois 150 000 salariés en 2021, n'est pas encore « rentable » compte tenu du faible nombre d'utilisateurs au regard du coût induit par la gestion de cette offre simplifiée.

En tout état de cause, la feuille de route de l'Urssaf est chargée de réformes d'ampleur en cours et à venir, notamment le transfert du recouvrement des cotisations sociales dues à plusieurs caisses de retraite et le passage de l'ensemble de la fonction publique à la

DSN depuis le 1^{er} janvier. Le déploiement d'un nouveau dispositif simplifié ne pourrait intervenir, au mieux, avant 2025.

Toutes ces problématiques ne pouvant être résolues aisément, mais la question soulevée par notre collègue faisant écho aux préoccupations de bien des élus locaux, j'estime qu'il est nécessaire de mener une réflexion plus large sur les moyens d'assouplir la gestion par les collectivités locales de leurs ressources humaines, de renforcer leurs capacités de recrutement et d'accroître l'attractivité des emplois publics territoriaux.

Sur ce dernier point, la ministre de la transformation et de la fonction publiques a confié une mission à plusieurs spécialistes, dont le rapport devrait être remis dans les jours ou les semaines à venir.

Parmi les enjeux identifiés par la Fédération nationale des centres de gestion figurent, entre autres, le strict encadrement des procédures de recrutement, les niveaux de rémunération, les inégalités de traitement entre fonctionnaires et contractuels exerçant les mêmes fonctions ou la mauvaise adaptation du recrutement par concours aux besoins des collectivités. Autant de sujets sur lesquels le Sénat fera entendre la voix des territoires.

Par conséquent, je vous propose de soumettre au Sénat une motion tendant au renvoi du texte à la commission.

M. Louis-Jean de Nicolajë, auteur de la proposition de loi. – Je remercie l'ensemble des collègues qui ont cosigné cette proposition de loi. Il ne s'agit pas d'un problème nouveau, l'Assemblée nationale ayant examiné un texte similaire en 2006, mais celui-ci ne concernait que les communes de moins de 1 000 habitants.

Dans la Sarthe, sur 355 communes, 175 communes comptent moins de 1 500 habitants. Quasiment la moitié des communes pourrait donc être concernée par cette mesure. Je comprends les difficultés soulevées par la transposition au secteur public local d'un chèque emploi service issu du secteur privé. L'idée n'est pas de supprimer des emplois dans la fonction publique. Il s'agit simplement de permettre exceptionnellement, par exemple le temps d'une matinée, aux communes rurales d'employer une personne pour faire face à un besoin ponctuel. C'est une solution plus simple que d'adresser une demande auprès du centre de gestion, d'autant que des garde-fous sont prévus puisque les sommes utilisées par la commune au titre du chèque emploi petites communes ne peuvent excéder 5 % de la masse salariale brute, pour une durée maximum de trois mois.

J'ai bien noté que l'ensemble des administrations estime que cette proposition de loi est extrêmement compliquée à mettre en œuvre. En 1991, les arguments devaient être les mêmes lors de la mise en place du CESU. Pourtant, plus de 2 millions de personnes l'utilisent aujourd'hui !

Je ne vois aucun inconvénient à retravailler ce dossier afin qu'il trouve une issue plus favorable. Je ne m'oppose bien évidemment pas au souhait de Mme le rapporteur de renvoyer ce texte à la commission. J'ai soumis l'idée d'un chèque emploi à l'ensemble des maires des petites communes au moment de la campagne sénatoriale de 2020. Leur accueil a été plutôt favorable puisque j'ai été réélu !

Je ne cherche pas à compliquer les choses. Cette proposition de loi mérite sans doute d'être améliorée. En tout état de cause, les communes rurales, qui ont aujourd'hui des

difficultés à recruter des secrétaires de mairie et du personnel, apprécieraient qu'on leur simplifie la tâche afin qu'elles puissent embaucher ponctuellement les jeunes de la commune.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Chacun s'accorde à reconnaître qu'il faut simplifier la paperasse des petites communes, qui manquent de personnel pour effectuer les remplacements. Sur le fond, nous sommes tous d'accord. Pour autant, sur la forme, la mise en place d'un tel système s'avère aujourd'hui impossible. L'Urssaf nous a annoncé que nous n'y parviendrons, au mieux, qu'à compter de 2025. Nous avons donc fait preuve de sagesse en décidant de surseoir à l'examen de cette intéressante proposition de loi afin de réfléchir à un texte plus solide. Il s'agit d'éviter toutes les oppositions que nous avons pu rencontrer au cours des différentes auditions.

Mme Frédérique Puissat. – Je vous remercie, madame le rapporteur, de nous avoir éclairés sur cette proposition de loi que j'ai cosignée avec plusieurs de mes collègues. Louis-Jean de Nicolaÿ soulève une vraie question pour laquelle les petites communes n'ont aucune réponse. Une commune de 5 000 habitants est-elle petite ? J'aurais plutôt mis la jauge à 500 habitants. Vous avez rappelé que les centres de gestion pouvaient aider au recrutement, mais ce n'est pas ce qui se constate sur le terrain. Certes, les élus sont globalement satisfaits, mais c'est oublier un peu vite que ce sont souvent leurs amis qui composent en grande partie les conseils d'administration des centres de gestion... Quant à l'intérim, il n'est pas monnaie courante. On essaie donc, en général, de piocher dans les habitants de la commune pour trouver une ou deux personnes susceptibles d'effectuer des remplacements. À mon sens, cette simplification aurait été la bienvenue. Je vous remercie de ne pas avoir fermé la porte au débat. Quand j'entends tous les arguments qui nous ont été opposés lors des auditions, je me dis que l'on a besoin d'un choc administratif dans ce pays. Il sera peut-être permis grâce aux prochaines échéances électorales...

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Le groupe CRCE n'a pas cosigné cette proposition de loi. Un certain nombre de dispositifs sont déjà en place et il conviendrait plutôt de les améliorer. Nous sommes tous conscients qu'il existe des problèmes administratifs lourds à gérer pour certaines communes. Le Pas-de-Calais, dont je suis l'élue, compte 890 communes, dont 787 communes de moins de 3 500 habitants et 640 communes de moins de 1 000 habitants. Les remontées du terrain font état d'un besoin de simplification. Néanmoins, comme l'a souligné Frédérique Puissat, la problématique des communes diffère en fonction de leur taille. Contrairement aux communes de 300 habitants, les communes de 5 000 habitants ont du personnel et peuvent traiter avec les centres de gestion. Il n'en va pas de même en ruralité profonde : ce sont d'ailleurs souvent les élus qui tondent les pelouses ou qui effectuent les remplacements dans les restaurations scolaires !

Par ailleurs, vous ne traitez pas le problème au fond et vous passez sous silence tous les moyens supprimés pour la ruralité au cours de ces dernières années, qu'il s'agisse des fermetures de trésoreries, de la suppression de la taxe d'habitation ou de la perte de 13 milliards d'euros au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Je ne suis pas de ceux qui disent qu'il ne faut rien faire, mais je défends mordicus le statut de la fonction publique territoriale. Il y a également matière à réflexion dans nos centres de gestion. Nous pourrions, par exemple, disposer de pools de ressources spécifiques par bassins d'emploi. Quoi qu'il en soit, la lourdeur administrative est effectivement un véritable souci.

Mme Monique Lubin. – Je partage en grande partie les propos de notre rapporteur. Je ne suis pas favorable à cette proposition de loi, qui contribue à accélérer la précarisation de l’emploi, dans la droite ligne des attaques en règle menées depuis quelques années contre le statut de l’emploi public auquel je tiens particulièrement.

Pour avoir été maire d’une toute petite commune, je ne méconnais pas les problèmes que vous soulevez, mais il existe des solutions. Les centres de gestion proposent des services de remplacement. Il existe également des mutualisations *via* les communautés de communes. Par ailleurs, je ne crois pas que ce chèque emploi petites communes permettra de recruter les bonnes personnes. J’ajoute qu’il existe des solutions au travers de l’économie sociale et solidaire (ESS). Je préside une association d’insertion qui permet à un certain nombre d’intervenants de donner un coup de main dans les communes. Cette proposition de loi a le mérite de poser le problème, mais les solutions préconisées ne nous semblent pas acceptables.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je ne suis pas spécialement attaché au seuil de 5 000 habitants, si ce n’est que la commune dont j’étais maire compte 4 500 habitants...

Mme Catherine Deroche, présidente. – On n’est jamais si bien servi que par soi-même !

Mme Véronique Guillotin. – Cette proposition m’a séduite. La solution proposée me paraît agile et simple à mettre en œuvre, d’autant qu’elle ne viendra pas télescoper les autres solutions de la fonction publique ni s’y opposer. Il s’agirait d’un outil de simplification supplémentaire dans la boîte à outils des petites communes. Je salue donc cette proposition de loi, tout en entendant les remarques formulées par Mme le rapporteur.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Pour répondre à Cathy Apourceau-Poly et à Frédérique Puissat, le seuil d’habitants me paraît également trop élevé, c’est un point qu’il faudra revoir. D’après la direction générale des collectivités locales (DGCL), à partir de 3 000 habitants, les communes disposent généralement d’un agent dédié à cette fonction.

Quelle que soit la taille de la commune, le problème relevé aussi bien par l’AMF que par l’AMRF est la faible attractivité de la fonction publique territoriale, sans doute en raison de la pénibilité du travail et de la faiblesse des rémunérations.

En réponse à Monique Lubin, d’après l’AMRF, les maires sont globalement satisfaits des centres de gestions. Je rappelle également que 94 % des communes y adhèrent obligatoirement. C’est aussi ce qui ressort de nos auditions.

Pour défendre notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, je rappelle que cette proposition de loi ne concerne pas du tout les fonctionnaires, ce qui, d’ailleurs, pourrait causer des difficultés en ce qui concerne la déclaration sociale nominative.

Enfin, je veux dire à Véronique Guillotin que nous sommes tous d’accord sur le bien-fondé de cette proposition de loi. C’est la raison pour laquelle nous allons continuer d’y travailler. En revanche, elle n’est pas du tout applicable en l’état. Serait-il bon de forcer les lignes en période électorale ? Il me paraît plus sage de prendre notre temps et de travailler davantage ce dossier.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je rappelle que notre rapporteur suggère d'approfondir le sujet soulevé par la proposition de loi par le dépôt d'une motion de renvoi à la commission.

Si le principe du dépôt de cette motion est adopté, cela suppose que notre commission rejette l'article unique. En conséquence, la discussion en séance porterait, en application de l'article 42 du Règlement du Sénat, sur la proposition de loi initiale.

Le dépôt d'une motion de renvoi à la commission est décidé.

L'article unique n'est pas adopté.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La séance est prévue le mardi 1^{er} février prochain, sauf si le groupe Les Républicains demandait d'ici là le retrait du texte de l'ordre du jour du Sénat, ce qui n'est pas exclu.

Situation des étudiants en médecine – Audition de M. Nicolas Lunel, président de l'Association nationale des étudiants en médecine de France (ANEMF), de M. Patrice Diot, président, et de Mme Bach Nga Pham, vice-présidente, de la Conférence des doyens des facultés de médecine

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons M. Nicolas Lunel, président de l'Association nationale des étudiants en médecine de France (ANEMF), M. Patrice Diot, président, et Mme Bach Nga Pham, vice-présidente, de la Conférence des doyens des facultés de médecine, sur la situation des étudiants en médecine, dans un contexte marqué par l'épidémie de covid-19 et, plus largement, par une forte tension sur les ressources humaines dans le domaine sanitaire et social en général, et en médecine en particulier.

La démographie médicale se situe dans les classes creuses imputables au resserrement du *numerus clausus*, mais subit aussi les effets d'une forme de désaffection à l'égard de la profession liée notamment aux conditions de travail.

J'ai donc souhaité entendre le point de vue de l'association des étudiants en médecine ainsi que celui de la Conférence des doyens, afin de dégager un constat, mais aussi, peut-être, des propositions.

M. Nicolas Lunel, président de l'Association nationale des étudiants en médecine de France. – Étudiant à la faculté de Toulouse, j'effectue une année de césure entre la troisième et la quatrième année de mon cursus.

Mon propos traitera de trois sujets : la santé mentale des étudiants en médecine avant et après la crise sanitaire, leurs difficultés financières et leur formation.

Il convient de rappeler, s'agissant de la santé mentale, que la particularité du cursus de médecine réside dans un partage du temps de formation entre l'université et l'hôpital, qui entraîne une surcharge de travail pour les étudiants, tenus d'effectuer des gardes dès la quatrième année tout en préparant le concours de sixième année déterminant leur spécialité.

Avant la crise sanitaire, l'enquête que nous avons réalisée en 2017 indiquait que 62 % des étudiants en médecine souffraient d'une anxiété pathologique et que 27 % faisaient état de symptômes dépressifs. En 2021, ces chiffres s'établissaient respectivement à 75 % et à 39 %, tandis qu'un quart des étudiants avouaient avoir déjà connu des idées suicidaires au cours des douze derniers mois.

Le partage du temps de formation entre l'hôpital et l'université ne permet pas d'exercer parallèlement un emploi alimentaire. Les difficultés financières, comme le fait de subir des humiliations ou des violences sexuelles et sexistes à l'hôpital, constituent un facteur aggravant pour la santé mentale. En outre, le temps de travail des étudiants en médecine, bien que difficile à mesurer avec précision, demeure élevé.

Pour améliorer la santé mentale, il convient donc d'agir sur plusieurs facteurs. D'abord, s'il paraît difficile de bouleverser la formation, il faut mettre fin aux humiliations dans les services hospitaliers en sanctionnant durement leurs auteurs et en brisant l'omerta qui, trop souvent, règne à l'hôpital. Les établissements pourraient également être sanctionnés financièrement en cas de qualité insuffisante des stages, à condition que cela n'affecte pas la prise en charge des patients.

Concernant la situation financière des étudiants en médecine, il convient de rappeler que, à compter de la quatrième année jusqu'à la sixième année, ils bénéficient d'émoluments à hauteur de 200 à 300 euros nets par mois. La faiblesse de leur rémunération et l'impossibilité à la compléter par un emploi alimentaire créent des situations de précarité. Ainsi, une enquête menée en 2018 a montré qu'un quart des étudiants ont songé à arrêter leur formation faute d'argent, que la moitié d'entre eux ne recommandent pas de suivre un tel cursus en raison de la pression, du manque de considération et des difficultés pécuniaires, et que deux étudiants sur cinq souffrent de problèmes financiers.

Les revalorisations salariales opérées par le Ségur de la santé ont été saluées, mais elles demeurent insuffisantes, car en deçà du statut de stagiaire de l'enseignement supérieur, soit 375 euros nets mensuels. En outre, la réforme des aides personnalisées au logement (APL) a privé les étudiants en médecine d'une centaine d'euros par mois.

Le manque d'argent crée un cadre anxiogène auquel s'ajoute la pression liée à la préparation du concours de sixième année. La qualité des études en pâtit. Aussi, nous proposons que les étudiants en médecine voient leur rémunération alignée sur celle des stagiaires de l'enseignement supérieur. Certes, les gardes sont également rémunérées, mais elles se révèlent particulièrement fatigantes et ne peuvent être multipliées. Il conviendrait aussi de réviser les critères d'accès à la prime d'activité, afin qu'elle puisse bénéficier aux étudiants en médecine.

Il semblerait enfin judicieux de clarifier le statut d'étudiant hospitalier, considéré, selon les textes, comme un étudiant, un agent de la fonction publique ou un salarié, ce qui rend difficilement compréhensibles les aides, droits et responsabilités qui s'y attachent.

S'agissant de la formation, il est exact que nous manquons de médecins – les chiffres de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) le confirment – conséquence du *numerus clausus* mis en place dans les années 1970. Son augmentation massive, notamment depuis la décision du Conseil d'État et la création de 20 % de places supplémentaires qui a suivi, apparaît bienvenue, mais le manque de moyens des facultés de médecine conduit à ce que les stages et les travaux pratiques soient surchargés.

À titre d'illustration, alors que nous étions 280 étudiants il y a peu en deuxième année de médecine à Toulouse, la promotion actuelle s'établit à 350 étudiants. Les stages accueillent plus de vingt étudiants, ce qui ne permet pas à chacun de voir plusieurs patients par jour avec des conséquences sur la qualité de la formation. Or, quand les médecins sont mal formés, les patients en souffrent...

Il apparaît donc indispensable d'investir dans les infrastructures des facultés de médecine, y compris dans les équipements de simulation et les nouvelles technologies de pédagogie, et de créer des postes d'enseignants. À défaut, elles ne pourront assurer le suivi de tant d'étudiants, alors qu'elles se trouvent déjà sous pression du fait de la triple réforme des études de médecine.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le sujet comporte effectivement un volet relatif à l'enseignement supérieur et aux moyens alloués aux facultés.

M. Patrice Diot, président de la Conférence des doyens des facultés de médecine. – Nous partageons les préoccupations exprimées par M. Lunel.

Si l'attractivité des métiers de santé ne se dément pas – la première année de médecine accueillait 60 000 étudiants avant la réforme, davantage depuis ; elle représente le cursus le plus demandé après les formations d'infirmiers – les professions hospitalo-universitaires n'attirent plus.

En raison des enjeux de démographie médicale, le Gouvernement a choisi de communiquer prioritairement sur la disparition du *numerus clausus*, mais elle ne peut tout résoudre en raison des contraintes d'encadrement pesant sur la formation des étudiants.

Le *numerus clausus* constitue, depuis sa création en 1972, une erreur fondamentale. Né des revendications des étudiants de 1968 en faveur d'une formation pratique ne bénéficiant pas uniquement aux lauréats des concours de l'externat et de l'internat, le système a conduit à surcharger les stages. Le *numerus clausus* ne constituait nullement, à l'origine, un outil de régulation de la démographie médicale.

Il fallait bien entendu le supprimer, mais la France n'est pas en mesure de former plus de 10 000 médecins, sauf à augmenter massivement les moyens des facultés ou à réduire la qualité de la médecine française.

La suppression du *numerus clausus* ne réglera pas non plus les difficultés d'accès aux soins dans les zones sous-denses, peu attractives pour les médecins, comme pour d'autres professions de la fonction publique, auxquelles s'appliquent davantage de contraintes d'installation... Il ne faut pas avoir de tabou sur le sujet.

Les trois cycles des études de médecine sont réformés concomitamment. Les nouvelles modalités de sélection en premier cycle visent une diversification des profils, au-delà des excellents bacheliers scientifiques, souvent issus d'un milieu favorisé et citadin.

Les premiers résultats semblent positifs, mais doivent s'accompagner d'un soutien renforcé aux étudiants.

La réforme du deuxième cycle porte sur les compétences, alors que longtemps a été favorisée l'accumulation des connaissances. Cela implique notamment des investissements dans des appareils de simulation.

Le troisième cycle, enfin, s'affirme comme celui de la professionnalisation. Il s'agit de former des médecins plus ouverts à tous les territoires, mais il faut aller plus loin en matière d'incitation.

Si les objectifs poursuivis apparaissent louables, leur mise en œuvre risque de se trouver contrariée par un taux d'encadrement saturé. En 2020, le Gouvernement a annoncé la création de 250 postes d'enseignants sur cinq ans, mais les facultés de médecine devront les partager avec les formations paramédicales et les facultés de pharmacie. Dès lors, elles se contenteront chacune en moyenne d'un poste supplémentaire tous les quatre ans...

Le mal-être des étudiants en médecine, dramatique, nous inquiète. Certains mettent fin à leur vie ! Il ne s'agit pas là d'une spécificité française. Les étudiants sont confrontés, du fait de leur formation, aux évolutions et à la pression de la société et, parfois, le fardeau pèse trop lourd.

Nous travaillons avec les autres formations médicales et les établissements hospitaliers sur un plan d'action qui sera décliné dans les territoires. En particulier, nous refusons toute tolérance face à des pratiques humiliantes d'un autre âge. Les étudiants en médecine ne sont ni de la chair à canon ni de la main-d'œuvre gratuite !

Enfin, s'agissant du manque d'attractivité des carrières hospitalo-universitaires, je déplore que le Ségur les ait oubliées. Si des avancées ont été obtenues depuis, il convient de revaloriser encore les rémunérations et de mettre en valeur la mobilité.

Mme Bach Nga Pham, vice-présidente de la Conférence des doyens des facultés de médecine. – La France souffre d'une démographie médicale insuffisante dans les zones sous-denses. Certes, le nombre d'étudiants en médecine augmente, mais il ne faut pas dégrader la qualité de la formation, dans un contexte où le nombre de formateurs demeure restreint. Nous devons également réfléchir aux conditions de travail et à la santé mentale des étudiants en médecine.

Les facultés de médecine exercent une triple mission de soin, de formation et de recherche hospitalo-universitaire.

La crise sanitaire a bouleversé le système de santé. Nous devons encore faire face à la prise en charge de patients atteints par le covid et réintégrer d'autres patients dont les soins ont été décalés. Les soignants, comme les étudiants, sont fatigués.

Parallèlement, doivent être menées de front trois réformes. Il convient également de maintenir le niveau de la recherche, qui s'est dégradé. Former les formateurs demande du temps, en plus des autres missions.

Je crois nécessaire de former aussi en dehors des centres hospitaliers universitaires (CHU), afin d'attirer des étudiants en médecine dans d'autres territoires. Cela nécessite le développement de réseaux de formateurs impliquant des médecins n'appartenant pas aux

CHU. Or, compte tenu de la crise démographique et de la charge de travail induite, peu d'entre eux souhaitent devenir formateurs. L'équation semble compliquée à résoudre...

Pour pallier le manque d'effectif à l'hôpital, nous faisons appel à des médecins étrangers, mais leur connaissance limitée du système de santé français ne leur permet pas d'être formateurs.

Il faut remettre au cœur du sujet la qualité de la formation et des formateurs.

Mme Corinne Imbert. – Je vous remercie pour vos témoignages et vos exposés. Monsieur Lunel, votre analyse, hélas, ne me surprend pas...

Monsieur Diot, j'ai rencontré trois doyens il y a dix ans, qui ne faisaient pas montre du même enthousiasme que le vôtre s'agissant de la suppression du *numerus clausus*. Nous avons perdu du temps sur le sujet.

Madame Pham, il faut effectivement former aussi dans les territoires. Dans mon département, nous travaillons à développer des formations au plus près du lieu d'exercice des formateurs.

Le Sénat avait intégré à la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé un stage obligatoire en zone sous-dense en fin d'internat de médecine générale et de certaines autres spécialités. Cela n'avait pas suscité l'enthousiasme des étudiants... Le décret, hélas, n'a pas été publié et nous perdons du temps. Quelle est votre opinion sur le sujet ? Comment serait-il possible d'avancer ?

Durant la crise sanitaire, les étudiants en médecine ont été mobilisés en renfort, notamment pour les tests et la vaccination. Comment cela s'est-il organisé avec leur cursus ? Comment valoriser leur implication ?

M. Daniel Chasseing. – Monsieur Lunel, le constat n'était pas très différent à mon époque pour les étudiants issus de familles modestes...

L'augmentation du nombre d'étudiants en médecine portera ses fruits dans quelques années, à condition de renforcer les équipes enseignantes et de mettre l'accent sur les compétences.

Comme Corinne Imbert, je m'interroge sur les freins à la mise en œuvre d'un stage de six mois dans un désert médical en fin de troisième cycle. Comment renforcer la formation dans les territoires ? Faut-il l'envisager en second cycle ? Ne conviendrait-il pas de mobiliser les hôpitaux périphériques pour les stages ? Dans les zones rurales, les maîtres de stage vieillissent et sont surchargés. Les internes qu'ils forment restent rarement. Quant aux médecins étrangers, ils ne peuvent être maîtres de stage. Comment résoudre l'équation ?

M. René-Paul Savary. – Vous avez commencé à esquisser des propositions. N'hésitez pas à nous en faire part.

Le Sénat en a lui-même fait. Que pensez-vous, notamment, de la proposition d'une année d'apprentissage supplémentaire, qui serait une année d'exercice sur le territoire, sous forme de collaboration, rémunérée *via* les feuilles de soins ? Cela résoudrait-il les problèmes ?

Par ailleurs, que pensez-vous du statut de collaborateur ? Pour ma part, je pense que c'est la meilleure solution et qu'il faudrait y inciter, car cela permet aux médecins de travailler véritablement, à côté d'autres médecins, donc d'offrir des heures médicales supplémentaires.

Mme Émilienne Poumirol. – Nous sommes tous d'accord sur les constats et sur le problème du *numerus clausus*. Je rappelle que, à Toulouse, c'est la bataille des parents des étudiants en parcours accès santé spécifique (PASS) et la licence accès santé (LAS), qui a donné lieu à l'arrêt du Conseil d'État grâce auquel le nombre de places a pu être augmenté de 20 %.

Je crois que nous sommes tous d'accord sur la nécessité de la formation. Il ne suffit pas de dire qu'il faut 10 000 étudiants par an : il faut aussi les enseignants pour les former.

Je souhaite tout particulièrement revenir sur la formation sur les territoires, que je trouve extrêmement intéressante, dès le deuxième cycle. Il n'y a pas de raison que la formation ait lieu uniquement à Toulouse, pour prendre l'exemple que je connais le mieux, et non à Albi, Castres ou Pamiers.

Je veux revenir sur la proposition qui a été faite au Sénat – Corinne Imbert, René-Paul Savary et Daniel Chasseing viennent de l'évoquer – d'une dernière année sous forme de stage. Plus avant, que penseriez-vous de médecins assistants rémunérés, non pas comme des stagiaires, à 1 500 ou 1 600 euros par mois, mais avec un vrai salaire, digne d'une formation de niveau bac+9 ? Comment, ensuite, les inciter à rester et faciliter leur installation, en particulier dans les maisons de santé pluridisciplinaires ? De fait, je crois que l'époque du médecin exerçant seul, isolé en campagne, est révolue. Il faut leur proposer des conditions de travail complètement différentes de ce que nous avons pu connaître.

M. Nicolas Lunel. – Effectivement, du point de vue de la santé mentale, les étudiants vont mal, comme je l'ai détaillé tout à l'heure. Il est difficile de savoir si la situation était différente auparavant, car on manquait de chiffres. Quoi qu'il en soit, de nombreux médecins nous disent que, par le passé, les étudiants s'amusaient à fond, travaillaient à fond et soignaient à fond et redoutent que les étudiants d'aujourd'hui, fragilisés, ne parviennent pas à supporter les exigences du système de santé. Beaucoup d'étudiants perdent foi en leurs encadrants, ne pensent pas à leur parler, à leur partager leurs craintes. Il y a une difficulté dans cette relation de compagnonnage. J'ose espérer que, dans les prochaines années, la situation s'améliorera.

Concernant l'ouverture du *numerus clausus*, je souscris aux propos qu'ont tenus M. Diot et Mme Pham : effectivement, on connaît de très grandes difficultés pour former plus de médecins.

S'agissant de la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (OTSS), et la proposition d'un temps de stage en zone sous-dense, plusieurs questions se posent. En premier lieu, quels sont les internes concernés ? Outre les internes de spécialités de premier recours, il faudrait des internes de gynécologie, de pédiatrie, car, au-delà de la médecine générale, d'autres professions sont en manque. On crée donc une certaine disparité entre des spécialités qui ne peuvent pas travailler en zone sous-dense parce qu'ils n'y trouveront pas l'équipement nécessaire – un neurochirurgien, par exemple, ne pourra pas exercer dans un cabinet. Cela crée, au surplus, une différence d'attractivité entre spécialités

d'internat : on sait que le choix de telle ou telle spécialité impliquera de passer, par exemple, six mois en zone sous-dense.

Par ailleurs, comment définit-on les zones sous-denses ? Actuellement, l'Île-de-France est l'un des plus gros déserts médicaux de France, parce qu'il est très compliqué de pouvoir y acheter un bien pour ouvrir un cabinet.

Il est très compliqué de jongler avec ces différents paramètres.

La proposition d'un stage de six mois en zone sous-dense soulève d'autres difficultés : l'étudiant concerné ne peut pas vraiment lâcher l'appartement qu'il occupe dans sa ville d'études. Et il n'est pas facile de trouver un logement que l'on n'occupera que six mois... Le cumul de charges devient très important.

Mme Monique Lubin. – On vous loge souvent !

M. Nicolas Lunel. – Certes, mais dans quelles conditions ?

Certaines propositions ont été faites, notamment par le département de la Vendée, qui a mis en place des hébergements territoriaux d'étudiants en santé pouvant loger les internes. Il faut que les logements soient accessibles, proches du lieu de stage et qu'ils permettent à tous les étudiants – en médecine, en pharmacie, en maïeutique – de se rencontrer, pour créer une cohésion.

En outre, la motivation principale de ce stage de six mois ne doit pas être de résoudre le problème de l'accès aux soins. Il faut vraiment que ce soit centré sur la formation. On entend souvent que les étudiants doivent aller dans les territoires pour soigner la population, mais il faut d'abord que ce soit les étudiants qui bénéficient de la formation. Il faut donc garantir une qualité de cette formation. Or il existe encore actuellement une difficulté à mailler le territoire de maîtres de stage des universités (MSU), car cet accompagnement des étudiants requiert un investissement en temps important et nécessite d'être formé.

Faut-il revaloriser la compensation financière des MSU, qui, accaparés par cette fonction, pourront prendre moins de patients ? Faut-il mieux les former pour leur apprendre des ficelles pédagogiques et développer leur goût de l'enseignement ? Quoi qu'il en soit, les maîtres des universités sont vraiment la base pour pouvoir découvrir les territoires.

Je reviens sur les stages en ambulatoire de deuxième cycle. Malheureusement, tous les étudiants ne peuvent pas en faire, non par manque d'envie, mais par manque de terrains de stage disponibles. Certes, il y a des stages au CHU – nous avons eu l'occasion de dire que la formation était très « CHU-centrée » –, mais il faut que la formation s'étende. Il y a une ouverture de plus en plus grande vers des stages en périphérie. En faisant des stages à 200 kilomètres, par exemple, de la ville de la subdivision, les étudiants peuvent rencontrer des médecins généralistes qui ont une tout autre pratique que les médecins généralistes de ville et les médecins hospitaliers.

Toutefois, cela représente un coût important pour les étudiants. À cet égard, les hébergements territoriaux d'étudiants en santé sont une clé pour les externes, qui, avec leurs 200 à 300 euros nets mensuels, ne peuvent pas supporter le coût de deux logements. Une impulsion est donnée progressivement par les collectivités, mais la mise en œuvre est assez compliquée, parce qu'il faut, notamment, pouvoir rénover des biens. Il faut aussi améliorer le

maillage des MSU, pour éviter que le lieu d'hébergement de l'étudiant soit à quarante minutes du lieu de stage.

Enfin, il convient d'être prudent sur la quatrième année de médecine générale, parce que l'un des facteurs d'attractivité de la médecine générale, c'est aussi la durée, plus courte, de sa formation par rapport à celle des autres filières d'internat. Il faut bien avoir en tête que les études de médecine sont, en France, parmi les plus longues : un étudiant qui commence ses études à dix-huit ans les terminera à vingt-sept ans.

Une éventuelle quatrième année d'internat doit vraiment être centrée sur la formation. Il ne faut pas que ce soit un simulacre de formation pour régler un problème d'accès aux soins, parce que cela dévaluerait l'attractivité de cette spécialité. Les internes qui ont déjà trimé pendant plusieurs années à un salaire très bas pour le système de santé vont hésiter à s'engager dans une filière si la formation est allongée d'un an. Il faut, au contraire, inciter véritablement l'interne à découvrir les territoires, où il sera bien formé, où qu'il aille, grâce à un maître de stage des universités, mais cela nécessite des aides au logement, des hébergements territoriaux d'étudiants en santé, un maillage complet des MSU.

L'internat de médecine générale souffre encore de nombreux problèmes et est assez rigide. Il est difficile, pour les internes, de trouver des stages partout. Il faut d'abord améliorer l'existant avant de chercher à rallonger les études ou à envoyer les étudiants à droite à gauche : à force de réformer, il devient difficile d'assurer une cohésion globale, qui permette de développer les stages en périphérie et de garantir que les étudiants connaissent les lieux de pratique.

M. Patrice Diot. – Je veux revenir sur la position des doyens sur le *numerus clausus* et sur les mesures que nous avons en tête, qui, d'ailleurs, pour certaines, sont issues de réflexions personnelles : elles n'entrent pas directement dans les prérogatives des doyens que nous sommes.

Lorsque j'ai pris mes fonctions de doyen, en 2014, le *numerus clausus*, à Tours, était fixé à 234. Je vous rappelle que, dans les années 1990, on est descendu jusqu'à 3 500 médecins formés en France... Comment pouvait-on imaginer alors qu'on répondrait ainsi aux besoins qui s'exprimeraient quinze ans plus tard ? On a multiplié les erreurs.

En 2015, j'ai débarqué dans le bureau de la ministre de la santé de l'époque, en lui demandant d'augmenter mon *numerus clausus*. Elle a fini par le faire, mais j'ai passé beaucoup de temps et d'énergie à la convaincre, car la résistance n'était pas du côté des doyens. Il est vrai que tous n'étaient pas convaincus. Pour ma part, je l'étais dès le début. C'était d'ailleurs l'une des raisons de mon engagement, et la résistance était politique. On paie là des décennies d'erreurs politiques, qui, il faut le dire, ne sont pas l'apanage d'un camp plutôt que d'un autre – les doyens ne sont pas systématiquement les conservateurs que l'on veut bien décrire.

Je suis le doyen de la faculté de médecine de Tours, dans la région Centre-Val de Loire, qui connaît la pire démographie médicale de France.

L'urgence démographique est aujourd'hui. Dans le département de l'Indre, il reste un cardiologue, qui est plutôt en fin de carrière – nous avons été internes ensemble. On ne peut pas attendre les effets de la libération du *numerus apertus*.

Selon moi, la quatrième année de médecine générale est une nécessité absolue d'un point de vue pédagogique. À ce sujet, je ne suis pas tout à fait d'accord avec Nicolas Lunel. On a construit un enseignement de cette spécialité sur trois ans, contre quatre à six ans pour toutes les autres spécialités. S'imagine-t-on qu'il est moins compliqué d'exercer la médecine générale que les autres spécialités ? Quand mon père exerçait comme médecin de campagne, c'était déjà compliqué. Ça l'est encore plus aujourd'hui. Je ne vois donc pas comment enseigner l'ensemble des compétences nécessaires pour devenir un bon médecin généraliste dans notre pays en trois ans. En tant que chargé de formation, je suis convaincu qu'il faut une quatrième année.

Cela dit, que fait-on de cette quatrième année ? Elle doit permettre de créer ces docteurs juniors qui existent dans les 44 autres spécialités que compte notre pays, c'est-à-dire des internes qui sont docteurs en médecine, mais qui n'ont pas encore leur diplôme d'études spécialisées (DES) de médecine générale. Il faut savoir qu'aujourd'hui, au terme des trois années de DES de médecine générale, un grand nombre d'internes ne soutiennent pas leur thèse – ils ont trois ans pour le faire. Il va donc falloir modifier l'organisation de la soutenance pour que les internes puissent devenir docteurs juniors. Il y a là un enjeu pédagogique majeur, qui, selon moi, passe par une nouvelle approche des épreuves « pédagogiques » que les étudiants ont à passer, avec la thèse, qui est un exercice lourd, et le DES de médecine générale. Je pense qu'il faut alléger les attendus pour la thèse et qu'on puisse considérer celle-ci comme la première étape de production d'un écrit qui sera finalisé au moment du DES de médecine générale, de sorte que les internes puissent réellement soutenir leur thèse à la fin de la troisième année.

Ensuite, il faut savoir que les internes de médecine générale s'installent, en moyenne, six ans après la fin de leur DES. Il existe donc aussi des enjeux d'entrée dans la carrière.

Bien sûr, il faut que des docteurs juniors, des docteurs en médecine aillent dans les zones sous-denses.

Je ne veux pas aller plus loin aujourd'hui parce que j'estime que ce débat devrait avoir lieu avec l'ensemble des parties prenantes, avec les représentants des formateurs que nous sommes, mais aussi avec les jeunes, sur les épaules desquelles on s'apprête à faire peser toutes les erreurs du passé, commises à une époque où ils n'étaient même pas nés. Ce ne sont pas de jeunes privilégiés. Prenons garde à ne pas causer de catastrophe en les maltraitant davantage ! Je suis persuadé que ce débat peut avoir lieu sereinement, parce que les jeunes sont généreux.

Sur le sujet de la rémunération, je suis tout à fait opposé à ce que ces futurs docteurs juniors de médecine générale perçoivent une rémunération supérieure à celle des docteurs juniors des autres spécialités – on peut, en revanche, augmenter tout le monde. Des docteurs juniors en cardiologie qui font des échocardiographies sont aussi très précieux dans les territoires pour commencer à démêler les problèmes cardiologiques ! Les docteurs juniors en pneumologie qui font des endoscopies bronchiques le sont tout autant. Attention à ne pas donner l'impression que certains seraient plus précieux que d'autres, d'autant que le manque d'attrance des médecins généralistes pour les déserts médicaux s'explique aussi par l'absence de médecins spécialistes. Il faut donc agir aussi sur les médecins spécialistes, projeter la formation dans les territoires et, de manière très pratique, revoir les modalités de répartition des internes dans le pays.

Dans ma région Centre-Val de Loire, on me dit qu'il faut augmenter encore plus le *numerus apertus*. La pression politique est énorme, sauf que le nombre d'internes est inférieur. Autrement, nous serions en capacité de former des étudiants en premier et en deuxième cycles, qui, une fois devenus internes, partiraient ailleurs, au bord de la mer ou au soleil – l'héliotropisme est très important. Ce ne serait pas juste. C'est l'ensemble de la chaîne qu'il faut revoir.

Je pense que le moment est venu, parce que l'urgence est réelle, de mettre ce débat sur la table, avec les parlementaires, bien sûr, mais aussi avec l'ensemble des parties prenantes, pour parvenir à quelque chose de consensuel. Nous devons pouvoir aborder ces sujets sociétaux en dehors de tout esprit polémique et en mettant de côté le mot « coercition », qui fait peur à tout le monde. Il faut une concertation intelligente, dans l'intérêt général. Il n'y a pas, sur ce sujet, de bons et de méchants. Nous sommes tous conscients du problème.

Mme Bach Nga Pham. – Comment former nos étudiants – internes comme externes – sur le territoire ? En formant les formateurs avec la maîtrise de stage universitaire.

Au nom de la Conférence des doyens, j'ai porté cette parole au ministère et, à partir de ce travail collaboratif, est paru, à la fin du mois de décembre dernier, un arrêté sur la maîtrise de stage universitaire, qui ouvre la maîtrise de stage universitaire à l'accueil non seulement des internes, mais aussi des externes. En effet, nous sommes tous persuadés que, plus tôt ils seront sur les territoires, plus tôt ils en découvriront les richesses, plus on leur donnera l'envie d'y revenir.

Je parle de maîtrise de stage universitaire pour le secteur ambulatoire, mais aussi pour les centres hospitaliers non universitaires – cette évolution me paraît légitime. De fait, le texte de la maîtrise de stage universitaire est avant tout pour le secteur ambulatoire, et non pour le secteur hospitalier.

Force est de constater qu'il y aura un problème de financement, puisque l'enveloppe qui sera dédiée à la formation de ces maîtres de stage est déjà limitée – il faut en avoir conscience – aux études de médecine. Il faudra aussi penser à mettre en place une maîtrise de stage universitaire pour les autres futurs professionnels de santé, étudiants en maïeutique, odontologie et pharmacie. Comme vient de le dire le professeur Diot, le territoire n'est pas réservé à la seule médecine générale : il doit concerner toutes les spécialités de médecine, mais aussi les autres professions de santé, pour créer un véritable réseau pluriprofessionnel. Il est vraiment important que nous portions tous ce message.

Le financement est actuellement complètement restreint. Or il est essentiel, non seulement pour nos étudiants de troisième cycle, mais aussi pour ceux de deuxième cycle. L'arrêté relatif à la maîtrise de stage universitaire définit, pour la première fois, des critères pédagogiques stricts pour que l'on puisse encadrer nos étudiants et qu'il y ait une qualité de formation, en lien, j'y insiste, avec les coordonnateurs des CHU, pour créer ce réseau professionnel dont nous avons besoin.

Il n'empêche que l'on ne peut attirer les étudiants seulement en leur ouvrant des terrains de stage. Il faut des conditions d'accueil. Il est très important de comprendre que des terrains de stage situés à plus d'une heure ou une heure et demie du CHU et de l'UFR de médecine ne sont pas attractifs si, à côté, ne sont pas créées des lieux de vie et des conditions d'accueil dignes de ce nom sur le département de façon générale, pendant six mois pour les internes et durant six semaines pour les stages étudiants, lesquels impliquent donc des

rotations rapides. Ces jeunes doivent pouvoir bénéficier de conditions de vie, de logement et de transport qui les satisfassent et d'espaces de vie dotés de connexions wifi de qualité. Ils doivent pouvoir être considérés non comme des étudiants, mais comme de futurs professionnels de santé que l'on veut ancrer sur le territoire. Il est vraiment important que l'on en prenne conscience. Les conditions pour pouvoir former nos formateurs et pour pouvoir accueillir nos étudiants sont donc désormais réunies.

Je propose que les médecins travaillant dans les maisons de santé pluriprofessionnelles et, plus largement, les structures réunissant plusieurs médecins généralistes ne puissent devenir maîtres de stage des universités et accueillir nos étudiants qu'à plusieurs conditions : avoir été formé correctement, avoir pris conscience qu'il y a des conditions pédagogiques à respecter, que les risques psychosociaux sont une réalité et qu'il faut vraiment prendre en charge nos étudiants en étant attentifs à la fois à la qualité et aux conditions de leur formation.

M. Nicolas Lunel. – Il faut bien comprendre que les étudiants souhaitent cette quatrième année de médecine générale, mais qu'ils redoutent que, dans le contexte actuel, on ne la transforme en une espèce de bouche-trou, pendant laquelle ils ne seraient pas vraiment formés et ne sauraient trop où ils iraient. Si l'on veut faire une quatrième année de médecine générale, il faut la rendre professionnalisante et attractive pour l'interne.

Quel va être le statut de cet interne ? La question de la rémunération est très importante. Si un interne de médecine générale, du fait d'un statut de docteur junior ambulatoire, est mieux payé qu'un interne hospitalier, ne va-t-on pas provoquer une désertification de l'hôpital ?

Je veux revenir sur la question relative à la crise sanitaire. Je citerai mon exemple personnel : j'ai travaillé durant 1 300 heures à l'ouverture du vaccinodrome de Toulouse, qui fut une grande réussite, avec le Centre de réponse à la catastrophe. Pour ce faire, j'ai mis quelque peu mes études en pause, mais j'ai heureusement réussi à les valider. Mon histoire, c'est celle de beaucoup d'étudiants, qui se sont énormément investis pendant la crise sanitaire, qui ont mis leurs études un peu de côté pour se mobiliser pour le système de santé et donner du sens à leur formation.

Dans le même temps, nous avons besoin d'être formés. Or les médecins, qui composent les équipes pédagogiques, devaient être présents à l'hôpital. Il leur était difficile de pouvoir assurer des cours. Les étudiants, eux, travaillaient à l'hôpital, pour y faire de la vaccination et du dépistage... Cette situation a été très compliquée pour les étudiants en termes d'apprentissage. Paradoxalement, certains étudiants ont perdu foi en le système de santé, constant qu'il se retrouvait à genoux et ne pouvait tenir du fait d'un manque de préparation, quand d'autres ont vraiment trouvé leur vocation, témoins qu'ils étaient de l'investissement énorme des équipes de santé et du dévouement de tous les étudiants.

Comment cela a-t-il été perçu ? Sur le plan national, le Ségur a permis une revalorisation, mais, dans le même temps, les APL ont diminué. On a eu l'impression que l'on nous donnait quelque chose pour nous le retirer... Disons que les étudiants trouvent un peu étrange que la compensation de leur investissement massif soit aussi maigre. Sur le plan local, c'est plus compliqué : on se rend compte que les étudiants ont bien travaillé, mais il est, au final, assez difficile de les valoriser, même s'ils ont été valorisés financièrement en aidant à la vaccination, à l'hôpital.

Il faudrait, à tout le moins, qu'on leur garantisse une formation de qualité et que l'on reconnaisse leur investissement. L'adage veut qu'un hôpital doive pouvoir tourner sans les étudiants, mais je n'ose imaginer l'état dans lequel serait l'hôpital si, aujourd'hui tous les étudiants partaient en grève.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je veux tout d'abord exprimer ma reconnaissance pour l'organisation de cette audition. J'ai écouté chacun avec beaucoup d'attention. Je vous remercie de votre expertise, de vos travaux de recherche et de votre investissement aujourd'hui pour demain.

L'accès aux soins est un enjeu majeur pour notre société, et pas seulement parce que la crise sanitaire a mis le projecteur sur notre système de santé : c'est un souci du quotidien des Françaises et des Français.

Vous avez raison de dire que nous ne devons pas tous payer pour les erreurs du passé. On a manqué d'ambition, on a manqué de vision, on a manqué de prospective. La société vieillit et les maladies chroniques sont de plus en plus répandues. Les besoins en santé sont donc de plus en plus importants. Les pratiques de la médecine ont évolué : les souhaits des futurs professionnels de santé sont totalement différents d'il y a quelques dizaines d'années. Nous sommes donc à un carrefour.

Je veux tout d'abord dire deux choses.

Premièrement, j'en ai assez que l'on parle de « déserts médicaux » : cette expression ne donne vraiment pas envie aux jeunes étudiants de s'installer dans les zones concernées ! Cet élément de communication n'a que trop duré. Dans nos territoires, on fait tous des efforts et on gère tous la pénurie – je pourrais citer bien des initiatives. Je préfère que nous parlions de « zones sous-denses ».

Deuxièmement, il faut également cesser de dire que les étudiants en médecine bénéficient d'études gratuites et, par conséquent, doivent quelque chose à la société. Ce n'est pas vrai. Bien au contraire, c'est nous qui leur devons quelque chose. Le mauvais état de santé mentale et la précarité des étudiants en médecine, que Nicolas Lunel a évoqués tout à l'heure, sont-ils normaux, quand on sait que l'hôpital ne tiendrait pas sans eux ?

Si la santé est, à l'origine, une mission régaliennne, on voit, depuis quelques années, que les territoires se sont beaucoup investis. Les collectivités les plus en avant sur ces questions ont mis en place des solutions innovantes, autant d'initiatives sur lesquels on peut capitaliser.

L'investissement des collectivités doit se faire en relation intime avec les doyens des régions CHU et avec les jeunes. Il faut absolument travailler avec les jeunes : on ne peut pas leur imposer les choses, il faut qu'ils nous disent ce qu'ils souhaitent.

Je veux vous faire part de mon expérience s'agissant des doyens. Le département de la Mayenne travaille très bien avec le doyen d'Angers. Avec lui, nous avons pu mettre en place une première année de médecine dans le département de la Mayenne, territoire qui n'avait pas de CHU. Cette coopération a permis de donner des moyens techniques, immobiliers pour créer cette première année de médecine et de donner envie aux jeunes mayennais de suivre ces études. De fait, ces derniers se demandaient s'ils étaient capables d'étudier dans une région plus lointaine et si leurs parents pouvaient supporter les frais liés à

cet éloignement. Désormais, plus de jeunes entreprennent des études de médecine, parce qu'ils restent la première année en Mayenne et qu'ils peuvent, après, imaginer peut-être un contrat d'engagement de service public. De fait, il ne faut pas oublier que des outils sont mis à la disposition de tous pour essayer d'avancer sur ce sujet. À cet égard, les contrats d'engagement de service public peuvent aussi être une solution, à condition, comme vous l'avez dit, que les professionnels s'engagent à accueillir des stagiaires et à assurer une sorte de tutorat, de mentorat qui puisse les faire s'adapter à ces territoires. Un travail important avec les doyens est donc indispensable.

Pour tisser le système de santé de demain, il faudra absolument prendre en considération ce que veulent les jeunes.

Que pensez-vous, monsieur Lunel, de ces contrats d'engagement de service public ? Comment peut-on changer la donne pour que les jeunes viennent sur nos territoires, dans des maisons de service au public, pour y travailler en partenariat, en coordination et de manière pluridisciplinaire ? Il faut que, demain, nous travaillions encore plus ensemble pour tricoter ces solutions sur les territoires.

Mme Laurence Cohen. – Merci aux intervenants pour leurs propos, les constats qu'ils ont dressés, mais également les propositions qu'ils ont mises en avant.

Je trouve cette audition très salubre, dans la mesure où elle pose les responsabilités de chacun et de chacune, notamment des parlementaires que nous sommes. En effet, il a beaucoup été question des moyens nécessaires pour répondre aux enjeux aujourd'hui. Or je vous rappelle que les moyens, c'est nous qui les votons, notamment lors de l'examen du budget de la sécurité sociale. On ne peut pas nous parler de restrictions budgétaires pour faire des économies sur la santé et les hôpitaux, puis s'émouvoir de la situation de la démographie médicale et des difficultés en matière de formation.

M. Diot a dit que l'on ne pouvait pas former plus de 10 000 étudiants avec les moyens actuels. Connaître les besoins réels est un enjeu pour l'avenir de la société. Ces besoins doivent être évalués en termes de nombre, mais aussi de qualité. La situation d'aujourd'hui nécessite qu'il y ait plus d'étudiants formés. Il faut créer les conditions pour le faire et commencer par donner plus de moyens.

Pour ce qui concerne les statuts, M. Lunel a indiqué qu'il fallait la même reconnaissance, le même salaire, la même prime pour tous. Cela me paraît extrêmement important. On a vu que les moyens qui ont été donnés à la suite des mobilisations, dans le cadre du Ségur, ont fait énormément de mécontents : certains ont été oubliés et il y a eu de grandes disparités – des praticiens hospitaliers, par exemple, n'ont pas vu leur ancienneté reconnue. Je pense qu'il faut, au contraire, œuvrer à une uniformisation des statuts.

S'agissant des stages, toutes vos propositions sont extrêmement intéressantes et ouvrent des pistes. Vous avez estimé, madame Pham, que les maisons de santé devaient devenir des lieux de stage. *Quid* des centres de santé ? Certes, ces derniers sont répartis de manière inégale dans notre pays, mais, lors du « Tour de France des hôpitaux » fait par les membres notre groupe, des médecins nous ont dit que c'est parce qu'ils étaient venus dans des centres de santé quand ils étaient étudiants qu'ils s'étaient installés sur un territoire sur lequel ils n'avaient pas l'intention de s'installer au départ.

Enfin, vous avez évoqué, monsieur Diot, une résistance politique sur le *numerus clausus*. Il faut aussi souligner qu'il y a eu une grande résistance de la profession !

Mme Véronique Guillotin. – Je veux vous remercier de vos témoignages. Ils ne m'ont pas beaucoup surpris, et j'y adhère pour l'essentiel. Je souhaite avoir un peu plus de précisions sur le renforcement de l'attractivité des carrières hospitalo-universitaires, sur laquelle je suis très souvent interpellée : avez-vous des propositions pour l'améliorer ? Cette filière d'excellence, qui forme des médecins et d'excellents chercheurs et qui fait la qualité de nos CHU, a été quelque peu oubliée.

Je retiens que le maître-mot, s'agissant des internes, est la formation. Je n'ai pas voté l'amendement sur le dernier stage de sixième année, parce que j'avais l'impression qu'il s'agissait d'« utiliser » des internes pour régler les problèmes qui ont été créés durant ces trente dernières années.

Le débat sur la quatrième année est justifié. Encore faut-il effectivement que l'on pose la question de la formation et que l'on ne donne pas une nouvelle fois l'impression de se servir des internes pour remplir les déserts médicaux, d'autant qu'il peut être paradoxal d'envoyer les jeunes qui sortent de formation dans ces territoires, qui sont les plus compliqués à gérer sur le plan médical.

Sanctuarisons la formation. C'est important pour que nous ayons de bons médecins. Cependant, essayons de tout mettre en œuvre pour que nos zones sous-denses se remplissent. Tout cela se fera sur le temps long : nous ne pourrons pas, d'un coup de baguette magique, effacer trente années de mauvais choix. Des transformations sont d'ores et déjà engagées : déploiement des maisons de santé, création des infirmiers en pratique avancée et des assistants médicaux, développement de la télémédecine sur les territoires... Tout cela doit permettre aux cabinets médicaux d'accepter plus de patients. Ne serait-il pas nécessaire d'accélérer toutes ces transformations ?

Enfin, s'agissant du rôle des collectivités, je crois fortement en une coopération étroite entre les territoires, les régions, les départements et, bien évidemment, la faculté et l'hôpital. Êtes-vous en accord avec cette nouvelle manière, plus décentralisée, de travailler ?

M. Bernard Bonne. – Il faudrait beaucoup plus qu'une réunion comme celle-ci pour essayer de régler le problème du manque de médecins, pour ne pas parler de « désertification médicale ».

En effet, toutes les parties doivent pouvoir être réunies pour discuter et essayer de trouver des solutions. Nous avons essayé de proposer différentes solutions pour mettre en place des médecins dans des zones sous-denses, mais cela ne suffit pas.

Je pense que la formation est importante. Vous avez déclaré que les capacités des CHU ne permettraient pas, actuellement, de former plus de médecins. La formation des médecins s'est beaucoup améliorée, puisque tous les médecins doivent avoir des stages de médecine, ce qui, hélas, n'a pas toujours été le cas. Cependant, comment tenter de résoudre les problèmes au niveau des CHU ? Est-ce une question de moyens immobiliers ? De moyens humains ? Quels moyens faudrait-il mobiliser, demain, pour former davantage de jeunes médecins ?

J'ai trouvé par ailleurs le tableau dressé par M. Lunel bien noir. Je pensais que la souffrance mentale des étudiants s'observait surtout durant la première année de médecine du fait de l'incertitude totale dans laquelle ils étaient plongés, et qu'une fois ce cap passé ils étaient tellement heureux qu'ils ne souffraient plus du tout, au contraire.

En outre, si la question financière est effectivement importante, elle concerne tous les étudiants et non seulement les étudiants en médecine. Lorsque ces derniers deviennent internes, la rémunération qu'ils perçoivent leur permet de vivre relativement honnêtement.

Je ne crois pas que les internes en médecine manquent de considération. On assiste au contraire à une valorisation incroyable du métier de médecin, et les jeunes médecins disposent d'un statut suffisamment important – à tout le moins à l'extérieur de l'hôpital.

Mme Michelle Meunier. – Monsieur Lunel, vous avez dit que la santé mentale des étudiants en médecine devait être meilleure avant. En réalité, nous ne disposons d'aucune donnée concrète sur ce sujet, faute de recherche dédiée. Concrètement, quels changements sont-ils intervenus dans la conception du cursus des futurs médecins ? Comment se fait-il que ces situations de détresse, de harcèlement ou d'humiliation que vous décrivez et qui ont probablement toujours existé perdurent ?

Mme Annick Jacquemet. – Monsieur Diot, les 250 postes qui devraient être créés dans les cinq années à venir sont-ils suffisants ? Dans le cas contraire, combien de postes faudrait-il ?

Madame la vice-présidente, combien de temps estimez-vous nécessaire pour rattraper le retard de prise en charge des patients non atteints par le covid-19 accumulé sur ces deux dernières années ?

Monsieur Lunel, je vous encourage à visiter la maison des internes qui a été construite par la commune de Morteau. Cet exemple montre que les élus de terrain, conscients des problèmes rencontrés par les étudiants en médecine, s'efforcent d'y trouver des solutions.

Enfin, est-il tenu compte dans le *numerus clausus* de la différence de temps de travail qui s'observe chez les jeunes médecins de ville par rapport à leurs aînés ? Les jeunes médecins souhaitent en effet – ce n'est pas un jugement, c'est un constat – une vie différente, de ce point de vue, de celle de leurs prédécesseurs.

Mme Monique Lubin. – Monsieur Lunel, avez-vous reçu une réponse de la ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, concernant la prise en compte du statut d'étudiant hospitalier comme un statut à part entière et le rétablissement de la revalorisation des APL pour tous les étudiants hospitaliers ?

M. Daniel Chasseing. – Je rappelle que les hôpitaux périphériques comportent des services de médecine, de chirurgie, de gynécologie, comme de néonatalogie. En revanche, les services de neurologie et de neurochirurgie se trouvent dans les CHU.

Programmer la soutenance de thèse à la fin de la troisième année pour que les étudiants puissent s'inscrire ensuite dans un travail en collaboration me paraît une bonne idée. Les médecins sont très demandeurs de médecins collaborateurs, qui pourraient être rémunérés comme des médecins remplaçants. La question du salaire ne pose donc pas de difficulté.

Enfin, comment les élus des territoires pourraient-ils entrer en contact avec les étudiants qui n'ont pas encore choisi le lieu de leur internat ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Avez-vous expérimenté les mesures d'accompagnement prises par l'Ordre des médecins pour lutter contre le mal-être des étudiants en médecine et pallier les difficultés qu'ils rencontrent ?

Le passage au nouveau système des études de médecine, appuyé sur le parcours accès santé spécifique (PASS) et la licence accès santé (LAS), a-t-il été clarifié – notamment s'agissant de la jonction entre les étudiants en première année du nouveau système et les redoublants de l'ancien ?

M. Nicolas Lunel. – Je pourrai vous transmettre des documents complémentaires présentant nos différentes propositions.

Nous avons souvent l'impression que les étudiants en médecine doivent quelque chose à l'État. En réalité, la façon dont les études de médecine sont organisées lui fait économiser des sommes considérables, comme le montre une étude récente parue sur egora.fr.

La notion de désert médical est très floue et recouvre des réalités multiples. Les déserts médicaux sont souvent désertés aussi par les services publics, de manière générale. Ce sont les efforts de redynamisation des territoires menés par les collectivités qui permettent d'y accueillir des médecins.

Le contrat d'engagement de service public (CESP) est désormais fermé aux étudiants de premier cycle, ce qui est regrettable. Un étudiant qui souhaiterait s'installer dans le territoire rural où il a grandi, par exemple, n'a plus la possibilité de présenter ce choix dès le premier cycle, alors que l'assurance du CESP lui offrait un confort relatif.

De plus, sous sa forme actuelle, le CESP souffre de l'absence d'un véritable accompagnement des étudiants par les agences régionales de santé (ARS), dont de nombreux étudiants sont pourtant demandeurs. Si le CESP se résume à l'octroi d'une aide financière, les étudiants concernés risquent de ne rester sur place que le temps de leur contrat, avant de partir ailleurs. *A contrario*, un véritable accompagnement par les ARS et les collectivités territoriales dans la construction de leur projet d'installation s'avérerait beaucoup plus incitatif. Les collectivités pourraient, par exemple, aider leurs conjoints à trouver du travail.

Par ailleurs, les statistiques montrent que la plupart des étudiants qui viennent s'installer dans les territoires ruraux ont grandi dans des milieux ruraux. Or les étudiants des milieux ruraux accèdent difficilement aux études de médecine, du fait de la distance qui les sépare des facultés de médecine et des difficultés financières qui en découlent – notamment pour l'accès au logement.

De plus, les lycées ruraux ont plus de difficultés que les lycées de ville à orienter leurs élèves vers les études de médecine, faute de pouvoir organiser facilement des présentations de ces études. Des aides financières devraient être fournies aux universités et aux tutorats étudiants pour programmer ces présentations, et encourager ainsi l'orientation des lycéens vers les études de santé partout sur le territoire.

La rémunération d'un docteur junior hospitalier est en réalité assez faible par rapport au temps travaillé. Une enquête sur le temps de travail des internes pilotée par le ministère des solidarités et de la santé montre ainsi que les internes en médecine générale

dépassent, en moyenne, le temps de travail maximal autorisé, et sont payés très peu par rapport au nombre d'heures effectuées.

Dans l'hypothèse où une quatrième année d'internat serait effectivement instaurée en médecine générale, les internes concernés n'ont pas envie d'être rémunérés comme les internes hospitaliers tout en assumant éventuellement en partie les charges du cabinet du médecin généraliste qu'ils auraient rejoint.

Les étudiants sont par ailleurs volontaires pour aller faire des stages en périphérie – dans des maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP), des cabinets libéraux, des centres de santé, *etc.* –, et découvrir ainsi des exercices différents, mais cette volonté se heurte souvent à des difficultés de transport ou de logement. Les stages en périphérie doivent être encouragés, notamment *via* le lien entre les collectivités et les universités. Il faut trouver des solutions au plus près des territoires. En effet, on ne peut décider au niveau national de la meilleure façon de s'adapter aux besoins de santé des territoires. Cela doit se faire au niveau local.

Il est difficile de se projeter dans des carrières hospitalo-universitaires, compte tenu du temps et de l'investissement personnel requis, de manière générale, par les études de santé. De plus, une carrière hospitalo-universitaire recouvre trois missions – l'enseignement, l'activité clinique et la recherche – qu'il est difficile de mener de front du fait de leur caractère chronophage. Un assouplissement de ce statut serait donc bienvenu, notamment afin de renforcer la mission d'enseignement, qui fait figure de parent pauvre. Il est en effet plus prestigieux pour un praticien d'être à la tête d'un grand service de recherche que de dispenser de bons cours à ses étudiants. Il faudrait au contraire valoriser davantage l'enseignement et la pédagogie pour donner aux médecins l'envie de s'y investir, mieux former les étudiants et garantir ainsi le maintien de la médecine française au plus haut niveau.

Enfin, il est faux de dire que seule la première année de médecine est difficile, quand les autres seraient faciles. Si la première année est effectivement très dure, les étudiants sont confrontés dès leur deuxième année à la maladie et à la mort des patients, alors qu'ils n'ont même pas vingt ans. Il faudrait que leurs encadrants soient formés à l'accompagnement des risques psychosociaux que cette situation induit.

M. Patrice Diot. – Les médecins généralistes ne prennent souvent plus de nouveaux patients, car ils sont accaparés par le suivi des maladies chroniques à forte prévalence – hypertension artérielle, diabète, insuffisance rénale, asthme, *etc.* Pour y remédier, nous proposons d'augmenter le nombre d'infirmiers en pratique avancée (IPA) formés, et d'organiser la prise en charge des maladies chroniques à forte prévalence au moyen d'un trio rassemblant un IPA, pour la prise des mesures – prise de la pression artérielle, *etc.* – un médecin généraliste et un ou plusieurs spécialistes en téléconsultation. Cela libérerait du temps pour la prise en charge de nouveaux cas par les médecins généralistes.

Pour résoudre par ailleurs le problème du manque d'encadrants dont souffrent les zones sous-denses – expression effectivement préférable à celle de « déserts médicaux » –, une délégation de l'encadrement pourrait être envisagée, moyennant la mise en place d'une sorte de télé-encadrement impliquant des tuteurs situés dans des zones mieux dotées.

Les deux ministères de tutelle des facultés de médecine connaissent les moyens dont elles ont besoin, par le biais de la révision annuelle des effectifs à laquelle elles sont soumises. Pour ma part, je ne crois pas qu'il faille aller au-delà de 10 000 médecins en France. Si nos besoins de santé futurs sont effectivement inconnus, il ne faudrait pas risquer

de revenir à la situation des années 1980, où l'on poussait les médecins à partir à la retraite au moyen de mesures incitatives comme le mécanisme d'incitation à la cessation anticipée d'activité (MICA). Formons bien nos 10 000 médecins, transformons leur présence dans les territoires, et ne répétons pas les erreurs passées.

Enfin, nous sommes très attachés au statut hospitalo-universitaire. Il s'agit d'un statut fatigant, qui implique beaucoup de travail, mais qui m'a rendu très heureux – notamment en raison des trois missions qui y sont associées. Toutefois, compte tenu du poids considérable des soins et des gardes qui pèse sur les praticiens hospitalo-universitaires, un assouplissement serait effectivement bienvenu, qui pourrait être organisé au sein des équipes au moyen d'une contractualisation.

Mme Bach Nga Pham. – La réponse à l'enjeu de formation des médecins dans les territoires peut se faire en plusieurs temps. Pour répondre à l'urgence, la Conférence des doyens des facultés de médecine met en place depuis deux ans des postes universitaires en dehors des CHU. Ces postes pourraient être également créés dans des centres hospitaliers et le secteur ambulatoire. Cependant, le nombre de postes alloués par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation à ce dispositif n'étant pas déterminé, un financement doit être trouvé. Je précise que nous avons toujours eu l'écoute des élus des collectivités pour obtenir les financements nécessaires. Le déploiement de ces postes universitaires constitue un véritable levier pour renforcer l'attractivité des territoires et valoriser la médecine en dehors des CHU.

Dans un deuxième temps, il est important de susciter chez nos étudiants un goût pour la pédagogie afin qu'ils deviennent plus tard des formateurs, et s'inscrivent ainsi dans la ligne du serment d'Hippocrate : « Respectueux et reconnaissant envers mes maîtres, je rendrai à leurs enfants l'instruction que j'ai reçue de leurs pères. » Dans le cadre de la réforme du deuxième cycle, nous instaurerons d'ailleurs des unités d'enseignement d'engagement pédagogique dans les universités.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup pour cette audition, qui a mis en évidence notre volonté commune d'agir. Nous serons attentifs à vos propositions ainsi qu'aux documents que vous voudrez bien nous transmettre. Nous entendrons le 2 février prochain Mme Dominique Polton, auteur d'un rapport intitulé *Remédier aux pénuries de médecins dans certaines zones géographiques*.

Proposition de loi tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons maintenant le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales.

M. Olivier Henno, auteur de la proposition de loi, rapporteur. – Le groupe Union Centriste a inscrit à l'ordre du jour de son espace réservé du 2 février la proposition de loi tendant à redonner aux allocations familiales un caractère universel.

Ce texte, que j'ai déposé avec plusieurs de mes collègues, vise à supprimer la modulation des allocations familiales selon le revenu de la famille, en vigueur depuis six ans.

Avant toute chose, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je considère qu'il comprend des dispositions relatives aux conditions d'attribution des allocations familiales et aux modalités de détermination et de versement du montant de ces allocations. En revanche, j'estime que des amendements relatifs aux conditions d'attribution, de calcul et de versement des prestations familiales et sociales hors celles concernant les allocations familiales, aux aides fiscales destinées à favoriser les familles, aux congés parentaux et à l'organisation des modes d'accueil de la petite enfance ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé. De tels amendements seraient donc déclarés irrecevables par notre commission en application de l'article 45 de la Constitution.

Les allocations familiales constituent la prestation historique de la branche famille. Alors que les conséquences démographiques de la Première Guerre mondiale avaient rendu indispensable une politique nataliste, la loi Landry du 11 mars 1932 obligea le versement d'allocations familiales par les entreprises, puis le décret-loi du 12 novembre 1938 les rendit indépendantes de l'entreprise et du salaire de l'employé. Le caractère universel des allocations familiales fut affirmé une première fois après la Libération par la loi du 22 août 1946, puis définitivement consacré par la loi du 4 juillet 1975 qui supprima toute condition d'activité professionnelle pour l'ouverture des droits aux prestations familiales.

Les allocations familiales ne constituent plus aujourd'hui la moitié des dépenses de la sécurité sociale, comme ce fut le cas après la Seconde Guerre mondiale. Toutefois, en représentant 12,7 milliards d'euros en 2020, soit 41 % des dépenses de prestations légales de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), elles demeurent une prestation majeure versée à près de 5,1 millions de familles.

Leurs conditions d'attribution nous sont bien familières. Les allocations sont versées à partir du deuxième enfant aux personnes ayant la charge d'enfants de moins de 20 ans, à l'exception des départements et régions d'outre-mer dans lesquels les allocations familiales sont ouvertes dès le premier enfant. Les montants à taux plein sont de 132 euros pour deux enfants à charge, 301 euros pour trois enfants et 470 euros pour quatre.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, au travers d'un amendement parlementaire à l'Assemblée nationale, a introduit à compter du 1^{er} juillet 2015 une modulation des allocations familiales selon les revenus de la famille. Cette modulation concerne tant le montant des allocations familiales que celui de la majoration versée pour les enfants de plus de 14 ans et enfin celui de l'allocation forfaitaire accordée lorsqu'un enfant à charge atteint l'âge limite de 20 ans.

Les allocations familiales suivent désormais un barème à trois tranches de revenu. Le montant de l'allocation est ainsi divisé par deux pour les familles dont les ressources se trouvent à l'échelon intermédiaire – soit 255 000 foyers en 2020 – et par quatre pour les plus hauts revenus – soit 270 000 foyers. Un mécanisme de lissage permet d'éviter les effets de seuil pour les familles dont les ressources dépassent de très peu le montant d'un plafond. Toutefois, cette modulation ne prend pas en compte les événements récents pouvant affecter les ressources des ménages puisque les revenus nets retenus sont, jusqu'à présent, ceux de l'année n-2.

La modulation des allocations familiales selon les revenus des familles n'a donc pas *stricto sensu* abrogé le caractère universel des allocations familiales. Ces dernières continuent d'être versées à toutes les familles éligibles. Afin de ne pas induire en erreur le débat sur cette question fondamentale, je vous proposerai d'ailleurs un amendement visant à rectifier en ce sens l'intitulé de la proposition de loi.

Il est tout de même évident que la réforme de 2014-2015 a altéré l'universalité qui fondait les allocations familiales. Ce caractère universel n'est plus que de façade, tant le montant pouvant être versé à certaines familles est dérisoire. Il s'agit par exemple d'une somme de 33 euros pour deux enfants à charge dans la mesure où les ressources du foyer se situent dans la troisième tranche du barème.

Il ne s'agit pas là seulement d'une entorse à un principe historique. Cette modulation, je le crois, a dévoyé le sens des allocations familiales, emportant avec elle des conséquences nuisibles. Les allocations familiales ont été conçues pour soutenir l'ambition de redistribution horizontale de la politique familiale. Un foyer reçoit une prestation qui doit objectivement compenser une partie du coût de l'éducation de ses enfants, témoignant ainsi de la solidarité de la collectivité pour les familles.

Au contraire, l'introduction d'une logique de redistribution verticale au sein des allocations familiales a brouillé les objectifs assignés à cette prestation. En réduisant à peau de chagrin la redistribution horizontale opérée, la modulation du montant a consacré définitivement la mue de la politique familiale en une seule politique de soutien aux familles les plus précaires.

Il ne s'agit pas là de nier les nouveaux enjeux que la politique familiale doit relever. Depuis les années 1970, la nécessité d'aider particulièrement les familles les plus vulnérables explique la création de prestations sous condition de ressources ou modulées selon les revenus du ménage. Complément familial, allocation de rentrée scolaire (ARS), prime à la naissance ou l'adoption, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) : nombreuses sont les prestations qui ciblent les familles aux revenus les plus modestes ou les publics spécifiques.

Néanmoins, la modulation des allocations familiales n'a pas répondu à l'enjeu d'aider les familles les plus fragiles puisque cette mesure en soi ne comporte aucun bénéfice pour ces foyers. En diminuant le montant versé à plus de 10 % des bénéficiaires, elle a poursuivi avant tout un objectif assumé d'économies budgétaires. Dès 2016, première année pleine d'entrée en vigueur de la réforme, 760 millions d'euros ont été économisés au détriment des familles. D'autres mesures d'économies se sont d'ailleurs ajoutées à celles-ci comme la réduction du plafond du quotient familial ou bien, plus récemment, la sous-valorisation des prestations familiales en 2019 et 2020.

Le dévoiement de la raison d'être des allocations familiales comporte, je le crois, un risque non négligeable de miner l'acceptabilité de la politique familiale pour les familles concernées par la modulation. Ces dernières peuvent avoir le sentiment paradoxal de contribuer au financement – au travers, notamment, de la contribution sociale généralisée (CSG) – d'une politique toujours universelle, mais dont elles sont largement exclues.

Plus généralement, la modulation des allocations familiales selon les revenus des ménages soulève des interrogations quant à la possibilité de moduler d'autres prestations jusqu'à présent universelles à l'instar des prestations d'assurance maladie. Si cet

universalisme progressif venait à s'étendre, tout notre modèle de sécurité sociale pourrait être remis en cause.

Cette proposition de loi, qui entend supprimer la modulation des allocations familiales selon les ressources du foyer, s'inscrit aussi dans le contexte préoccupant de la natalité que connaît notre pays.

L'exception démographique en Europe que constitue encore la France ne doit pas occulter la dynamique défavorable de la fécondité. Le taux de fécondité conjoncturel, qui oscillait autour de 2 sur la période 2005-2015, a diminué constamment pour atteindre 1,82 enfant par femme en 2020. Ce déclin combiné à la diminution du nombre de femmes en âge de procréer provoque une chute de 80 000 naissances annuelles entre 2014 et 2020. Si l'année 2021 marque une stabilisation du taux de fécondité à 1,83 en raison d'un phénomène de rattrapage suivant la baisse des naissances induites par la crise sanitaire et les confinements successifs, l'Insee nous a confirmé que les chances d'une remontée durable du taux de fécondité étaient faibles.

Certes, aucune étude n'a pu mettre en évidence un lien entre la modulation des allocations familiales et la chute de la fécondité observée depuis quelques années. L'impact d'une mesure isolée de la politique familiale est, en tout état de cause, difficile à mesurer et les seules considérations financières ne suffisent pas à déterminer le choix des familles dans leur projet de parentalité.

Toutefois, je suis convaincu que cette mesure est un mauvais signal quant à une réorientation de la politique familiale. Il convient au contraire, dans cette période de chute de la natalité, d'assurer les familles du soutien de la collectivité pour dissiper les doutes et les inquiétudes qu'elles peuvent avoir.

Pour toutes ces raisons, l'article 1^{er} de cette proposition de loi, que je vous propose d'adopter, vise à supprimer la modulation des allocations familiales selon le revenu de la famille. Cette mesure, dont le coût budgétaire est estimé à 830 millions euros, est soutenable pour la branche famille, qui, en 2022, devrait être excédentaire de plus de 1,7 milliard d'euros. Comme toutes les dépenses en faveur de la famille, il convient de la considérer avant tout comme un investissement pour l'avenir.

Je vous proposerai d'adopter à cet article un amendement prévoyant l'entrée en vigueur de cette suppression à une date fixée par décret dans un délai d'un an suivant la promulgation de la loi. L'article 2 constitue le gage de la proposition de loi afin d'en assurer la recevabilité.

Par cette proposition de loi, je vous propose donc de soutenir les familles et de réaffirmer l'engagement de la société à leurs côtés. De nombreux chantiers restent, bien entendu, à engager, qu'il s'agisse de développer davantage l'offre d'accueil de la petite enfance ou de favoriser une meilleure conciliation de la vie professionnelle et familiale au moyen de congés parentaux adéquats. En outre, si nous souhaitons relancer notre natalité, d'autres politiques comme la politique du logement ou de l'emploi, permettant de sécuriser l'avenir des familles avant la réalisation de leur projet de parentalité, doivent être mobilisées.

Revenir sur la modulation selon le revenu des allocations familiales ne constitue donc qu'une première étape, mais une étape indispensable pour amorcer le second souffle dont la politique familiale a tant besoin.

Mme Laurence Rossignol. – Le rapporteur a raison de dire que l’objectif de la réforme instaurant la modulation des allocations familiales était purement budgétaire. Elle est intervenue en effet dans un contexte marqué par un relatif consensus sur la question de la réduction des dépenses publiques, notamment sociales, à l’œuvre depuis quinze ans au sein des gouvernements successifs.

La modulation des allocations familiales est apparue à ce titre comme la réforme d’économie la plus indolore et la moins injuste. La réduction aux trois quarts des allocations familiales concerne ainsi la tranche des ménages présentant un revenu supérieur à 8 000 euros, et leur réduction à 50 % la tranche des ménages dont le revenu est supérieur à 6 000 euros. Au total, 10 % des bénéficiaires des allocations familiales ont vu leurs allocations familiales baisser.

Par ailleurs, si le maintien d’une allocation de 33 euros pour un ménage ayant deux enfants et disposant de 8 000 euros de revenu peut paraître un peu ridicule, une allocation de 120 euros représente également une somme négligeable dans son budget

La suppression de la modulation des allocations familiales n’émane pas en réalité d’une demande des familles. Cette réforme a été globalement soutenue dans les enquêtes d’opinion. En revanche, sa suppression est une demande forte de l’Union nationale des associations familiales (UNAF), qui s’est toujours inquiétée des conséquences philosophiques qu’elle pouvait entraîner sur la politique familiale.

Je souhaite revenir sur l’idée selon laquelle cette réforme porterait atteinte à l’acceptabilité de la politique familiale, au motif que toutes les familles ne recevraient pas des allocations d’un même montant alors que toutes cotisent. Toutes les autres prestations sous condition de ressources fonctionnent de cette façon.

De plus, les ménages aisés aspirent davantage à une politique familiale qui soit une véritable politique d’aide à l’accueil des jeunes enfants plutôt qu’une politique de prestations financières. Tous les ménages bénéficient ainsi du complément de libre choix du mode de garde (CMG) et des aides des caisses d’allocations familiales (CAF) à la création de places d’accueil de jeunes enfants, qui constituent, à mon sens, le facteur le plus important de justice et d’équilibre entre les différents cotisants.

Ensuite, il n’y a pas de lien entre la modulation des allocations familiales et la baisse de la natalité, laquelle touche l’ensemble des pays développés. En réalité, ce qui compte, ce sont les facilités pour les parents d’accueillir un enfant, c’est la conciliation avec la vie professionnelle, ce sont les modes de garde – et les enquêtes montrent que le choix des parents d’avoir ou non un enfant n’est pas fonction de cette modulation.

Par comparaison, l’allocation au premier enfant représente un véritable enjeu. De même, nous devrions avancer sur l’extension du complément de mode de garde au-delà de 6 ans, surtout pour les familles monoparentales.

Vous l’aurez compris, nous ne voterons pas cette proposition de loi.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Au Sénat, nous nous sommes déjà déclarés favorables au caractère universel des allocations familiales, et je remercie Olivier Henno pour sa proposition, que je voterai. J’ai récemment lu un livre de Léon Régent, qui propose l’instauration d’une allocation au premier enfant, en soulignant en particulier les avantages de

simplification pour l'accès aux autres prestations, nombreuses, qui relèvent de la branche famille : qu'en pensez-vous ? Cette allocation au premier enfant améliorerait aussi la justice distributive, à laquelle la modulation prétend répondre. Je crois que nous devrions examiner une telle piste – mais en tout état de cause, cette proposition de loi mérite des compléments.

Mme Laurence Cohen. – Le groupe CRCE s'est opposé à la modulation des allocations familiales, nous y avons dénoncé une remise en cause de l'universalité de la protection sociale. Nous pensons donc que ce texte va dans le bon sens. Les allocations familiales ont un effet de redistribution horizontale, sans considération du milieu social ni des ressources. C'est pourquoi nous avons critiqué la réforme conduite par Laurence Rossignol, qui a divisé les familles entre elles et confondu l'objectif d'une aide ciblée sur les enfants avec celui de l'aide sociale *via* la redistribution des ressources.

Cependant, ce texte supprime la modulation à partir du troisième enfant. Il semble que l'allocation n'est alors pas la même selon l'ordre des enfants : n'est-ce pas contraire à la philosophie que notre rapporteur nous a présentée ?

Sur le financement, ensuite, on se souvient que la suppression de la part patronale de la branche famille, entraînant un manque à gagner de 50 milliards d'euros par an, a nécessité la mise en place d'une compensation *via* la CSG et une part de TVA. Comment le rétablissement de l'universalité des allocations familiales sera-t-il financé ? En attendant des réponses à ces questions, notre groupe s'abstiendra, et nous nous positionnerons en fonction des réponses que le rapporteur nous donnera.

Mme Corinne Féret. – Je redis que notre groupe ne soutiendra pas ce texte. D'abord, aucune étude ne démontre que la modulation des allocations familiales ait une incidence sur la natalité. Celle-ci évolue en fonction de facteurs très nombreux et bien plus massifs, avec, par exemple, le recul de l'âge auquel les femmes ont leur premier enfant, les modes de garde, la répartition des tâches familiales, la garantie de retrouver son emploi après une grossesse, ou encore de trouver un logement adéquat quand la famille s'agrandit. C'est sur tous ces plans qu'il nous faut conduire une politique active pour aviver le désir d'enfant, informer des facilités de garde, des droits à conserver son emploi, en développant un véritable service public de la petite enfance, ou encore en encourageant une meilleure répartition des tâches dans le couple. Il nous faut également aider les familles qui en ont le plus besoin : tel est l'objet de l'allocation de rentrée scolaire, par exemple, qui cible les familles aux revenus les plus modestes.

Je m'étonne de que votre intervention ait affirmé, que la modulation des allocations familiales conduirait à s'interroger sur la possibilité de moduler d'autres prestations qui sont universelles, remettant ainsi en cause notre modèle social : il n'en a pas du tout été question dans la réforme ayant entraîné la modulation. Ce commentaire est tout à fait hors sujet et je ne comprends pas qu'il figure dans votre rapport.

Enfin, dès lors que vous passez par une proposition de loi, vous ne produisez pas d'étude d'impact, alors qu'il faut chiffrer une telle mesure. Pour le dire autrement, une telle décision mérite un travail plus approfondi.

M. Philippe Mouiller. – Je félicite le rapporteur pour son travail, et remercie l'auteur de ce texte d'avoir remis ce sujet sur le métier. Notre famille politique est très favorable à l'universalité des allocations familiales. Nous avons combattu la modulation parce

qu'elle exclut des familles plutôt que de se centrer sur l'enfant – nous pensons, nous, que le principe général des politiques familiales, c'est de se focaliser sur l'enfant.

J'entends les remarques sur l'absence de lien entre les allocations familiales modulées pour une partie des familles et l'évolution de la natalité. Cependant, nous constatons que la natalité diminue depuis que cette modulation a été introduite. Si les facteurs expliquant cette évolution de la natalité sont nombreux, nous pensons que les allocations familiales ont un impact, même difficile à mesurer, mais un impact certain.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Comme vous le savez, les propositions de loi ne sont pas concernées par une obligation d'étude d'impact. Le coût du rétablissement de l'universalité est toutefois évalué autour de 830 millions d'euros par la direction de la sécurité sociale. Je rappelle d'ailleurs que la modulation des allocations familiales avait été portée par un amendement au PLFSS pour 2015 qui n'était donc pas accompagné d'une étude d'impact. Vous évoquez le seuil de 8 000 euros, mais cela concerne le second plafond du barème de ressources. Le premier plafond à partir duquel les allocations sont modulées à 50 % est fixé à environ 5 800 euros pour deux enfants à charge. En réalité, nous ne faisons que revenir sur la modulation d'une seule allocation de la branche famille pour la remettre dans le giron de l'universalité. De nombreuses autres prestations demeurent modulées selon les revenus ou placées sous condition de ressources.

Ensuite, je suis convaincu que ce texte aura un impact sur la natalité, certes difficile à mesurer, mais l'incidence existe. C'est une motivation supplémentaire de ce texte.

Le versement des allocations familiales dès le premier enfant existe seulement outre-mer, cette proposition de loi n'a pas vocation à l'étendre à l'Hexagone. Elle n'a pas non plus vocation à écrire une nouvelle politique familiale. Nous nous contentons de corriger ce qui nous semble être une erreur en revenant à la situation antérieure à 2015. Cela ne nous empêche pas de penser, comme d'autres ici, qu'il faille refonder la politique familiale : les modes de garde, l'allocation au premier enfant, tous les sujets devront être sur la table. Ils relèveront d'un prochain projet de financement de la sécurité sociale, et non de cette proposition de loi.

Vous avez raison de poser la question, Mme Cohen, s'agissant de la variation des allocations familiales selon le nombre d'enfants. Cette variation est tout à fait pertinente et je m'appête à vous proposer un amendement rédactionnel pour corriger l'erreur matérielle qui figure dans le texte. Quant à votre question sur le financement de la branche famille, la réponse relève effectivement de la loi de financement de la sécurité sociale. Toutefois, s'agissant du financement de cette proposition de loi, je rappelle que la branche est excédentaire et que le surcoût de dépenses serait soutenable.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avec l'amendement COM-2, je vous propose de corriger une erreur rédactionnelle, et de maintenir inchangée la variation des allocations familiales selon le nombre d'enfants à charge.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Olivier Henno, rapporteur. – L’amendement COM-3 vous propose que le texte entre en vigueur non pas au 1^{er} juillet prochain, mais à une date fixée par décret au plus tard un an après la promulgation.

L’amendement COM-3 est adopté.

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 1^{er}

L’amendement COM-1 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 2

L’article 2 est adopté sans modification.

Intitulé de la proposition de loi

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avec l’amendement COM-4, je vous propose par souci d’exactitude, de bien signifier, dans l’intitulé du texte, qu’il s’agit de renforcer l’universalité des allocations familiales plus que de leur redonner un caractère universel.

L’amendement COM-4 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Suppression de la modulation du montant des allocations familiales selon les ressources du foyer			
M. HENNO, rapporteur	2	Maintien de la variation du montant des allocations familiales selon le nombre d’enfants à charge	Adopté
M. HENNO, rapporteur	3	Entrée en vigueur de la loi à une date fixée par décret dans un délai d’un an suivant la promulgation de la présente loi	Adopté
Article additionnel après l’article 1^{er}			
M. SAVARY	1 rect. <i>bis</i>	Mise en place d’un versement sous la forme d’un titre spécial de paiement de l’allocation de rentrée scolaire (ARS) et de la prime à la naissance ou à l’adoption de la prestation d’accueil du jeune enfant (PAJE)	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution
Proposition de loi tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales			
M. HENNO, rapporteur	4	Modification de l’intitulé du texte tenant compte du caractère universel des allocations familiales modulées	Adopté

Proposition de loi visant à améliorer la prise en charge des personnes atteintes du trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons enfin le rapport et le texte sur la proposition de loi visant à améliorer la prise en charge des personnes atteintes du trouble de déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH).

Mme Annick Jacquemet, rapporteure. – Le trouble de déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité associe au moins trois symptômes dont l'intensité et les manifestations varient selon les personnes : déficit de l'attention, hyperactivité motrice et impulsivité. Lorsque ces symptômes deviennent un handicap pour l'enfant dans son apprentissage scolaire, ses relations sociales ou sa vie quotidienne et qu'il provoque une souffrance durable, la qualification de TDAH peut être envisagée et appeler une prise en charge. Il s'agit, à l'instar des troubles du spectre autistique ou de la dyslexie, de ce que les spécialistes appellent un trouble du neuro-développement.

Je l'ignorais avant de commencer mes auditions, et il y a fort à parier que je ne suis pas la seule dans cette commission : notre collègue Jocelyne Guidez a fait œuvre utile ne serait-ce qu'en déposant ce texte.

Son objectif est simple : améliorer le dépistage de ces troubles, et faciliter leur prise en charge, grâce à une meilleure formation des professionnels de santé et d'éducation, et grâce à des consultations systématiques pour les enfants.

Il faut commencer par un constat paradoxal : le TDAH est un trouble à la fois fréquent et méconnu. Il concerne environ 5 % des enfants, et 2,5 % de la population adulte, soit environ 2 millions de personnes. Aux États-Unis, il toucherait 1 enfant sur 44.

Le repérage du trouble est complexe, car il n'a pas de signes neurologiques ou physiques particuliers et ses signes évocateurs sont semblables à ceux d'autres troubles comme les troubles anxieux, la précocité intellectuelle ou le spectre autistique – le TDAH est souvent associé à d'autres de ces troubles.

La prise en charge doit être globale et adaptée aux symptômes. Elle passe par des mesures psychologiques, éducatives et sociales, puis, quand elles ne suffisent pas, par un traitement médicamenteux, dont la délivrance par certains spécialistes vient d'être autorisée en ville.

On s'étonne d'en savoir si peu sur le sujet quand on lit sur le site de la Haute Autorité de santé (HAS) que le TDAH est une « souffrance au quotidien et inscrite dans la durée ». On est surpris aussi d'entendre que peu de TDAH sont qualifiés de handicaps, sans qu'il soit possible de bien quantifier le phénomène. Certes, ce trouble peut être traité ; on peut apprendre à vivre avec. Mais il faut voir comment, et entendre à cette fin des psychiatres, des neuroscientifiques et des associations, comme je l'ai fait, pour en savoir un peu plus.

Il semblerait, par exemple, qu'il y ait chez les adultes TDAH davantage de suspensions de permis de conduire, d'accidents et d'arrestations que dans le reste de la population. On observe chez eux un risque d'addiction deux à trois fois plus important. Les addictologues formés à la clinique du TDAH diagnostiquent ce trouble chez 20 % de leurs patients, et pour 95 % de ces situations, le diagnostic n'avait jamais été établi antérieurement,

ni durant l'enfance ni durant l'adolescence. Selon certaines études internationales, la prévalence du TDAH dans la population carcérale s'élèverait à 26 %.

Bien qu'il trouve sa place dans le manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux de la société américaine de psychiatrie, dit le « DSM 5 », et dans la classification internationale des maladies de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le TDAH reste mal connu et sous-diagnostiqué. Où qu'en soit la recherche en la matière, qui exploite encore des pistes neurologiques ou génétiques, l'idée d'un « retard français » en matière de diagnostic et d'accompagnement revient très souvent dans le discours associatif et scientifique.

On ne peut certes pas dire que rien n'est fait pour repérer les troubles du neuro-développement et prendre en charge les personnes. Le Gouvernement a lancé en 2018 une stratégie nationale pour l'autisme et les troubles du neuro-développement, qui contient au moins deux mesures importantes. D'une part, la création d'un parcours de prise en charge, voté dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, qui repose sur des plateformes de coordination et d'orientation (PCO) pour les enfants, respectivement, de 0 à 6 ans et de 7 à 12 ans. D'autre part, la solvabilisation des familles par la création d'un forfait « intervention précoce » permettant le remboursement – forfaitaire, donc – des consultations de psychomotriciens, ergothérapeutes et psychologues le temps du parcours, soit, au maximum, deux ans.

Cette stratégie s'accompagne d'un effort de formation et de sensibilisation, par la diffusion d'outils de repérage à l'attention des médecins de première ligne et de modules de formation spécifiques.

Ces actions, cependant, paraissent laissées au bon vouloir des uns et des autres. Nous constatons que les médecins sont peu formés et que cette pathologie est peu connue. On peut donc douter que ces actions suffisent.

D'abord, il semble que le TDAH n'ait été inclus dans la stratégie à l'égal des autres troubles que tardivement, au point que les associations de personnes TDAH contestent encore que le livret de repérage pour les plateformes 7-12 ans leur soit tout à fait adapté.

Ensuite, toutes les actions du plan ne produiront pas leurs effets immédiatement. Les plateformes 7-12 ans, par exemple, ne sont pas encore opérationnelles, la circulaire interministérielle qui les concerne n'ayant été publiée qu'en septembre dernier.

Enfin, même si le plan est doté d'environ 350 millions d'euros depuis 2018, il appuie ses efforts de coordination sur les ressources existantes, qui ont leurs limites : par exemple, les plateformes de coordination sont assises notamment sur les centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP) ou les centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP). Or, les délais moyens d'attente dans ces structures, selon un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2018, sont de 4 mois devant les CAMSP, 7,3 mois devant les CMPP, mais peuvent dépasser une année, d'après les personnes que j'ai auditionnées.

En conséquence, les parents impuissants devant les symptômes de leur enfant et leurs conséquences dramatiques sur son éducation cheminent dans une « errance diagnostique », ballotés entre des écoles inadaptées et des médecins convaincus que leur enfant n'est que mal élevé, et lorsqu'ils trouvent des spécialistes, ils y consacrent de nombreux kilomètres et plusieurs centaines d'euros par mois non remboursés, et ce pendant des années.

Alors, que faire ? J'en viens au contenu de ce texte.

Dans une note de cadrage de novembre 2021, la HAS identifie « la formation des professionnels » comme premier enjeu d'une meilleure prise en charge de ces troubles. C'est précisément l'objet des deux premiers articles.

L'article 1^{er} ajoute les troubles du neuro-développement et le TDAH à l'article du code de l'éducation relatif à la place du handicap dans la formation initiale et continue des enseignants. Je souhaitais vous proposer une précision rédactionnelle pour viser tous les troubles du neuro-développement, car on ne saurait en citer un sans les citer tous, mais aussi pour substituer les « situations de handicap » au « handicap », car c'est le terme désormais privilégié, et qui aurait permis de viser les handicaps invisibles.

L'article 2 ajoute les troubles du neuro-développement dans les orientations de formation des professionnels de santé : je vous aurais volontiers proposé de faire une précision analogue à celle de l'article précédent.

L'article 3 crée deux consultations de dépistage obligatoires et gratuites des troubles du neuro-développement, dans la cinquième et la onzième année de l'enfant. Il me semble plus opportun de renvoyer au pouvoir réglementaire, après avis de la HAS, la fixation des âges qui s'imposent au regard des dernières avancées scientifiques, car il semble que les troubles du neuro-développement ne se détectent pas tous au même moment : l'autisme, par exemple, se repère très tôt, et le TDAH, plutôt à partir de 6 ans. Au sein de la HAS, Christine Revel-Delhom coordonne les recherches sur le repérage de ces troubles et devrait pouvoir faire des recommandations l'an prochain.

Un dépistage systématique des troubles du comportement chez les enfants avait été envisagé il y a une quinzaine d'années par le président Sarkozy, sur la base d'un rapport de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). Cela avait à l'époque suscité des réticences assez compréhensibles, car cela faisait manifestement partie d'une politique de lutte contre la délinquance. Il ne s'agit pas de cela ici, puisque le mécanisme prend place dans le chapitre du code de la santé publique consacré à la promotion de la santé infantile. L'amendement que j'avais déposé précisait en outre que cet examen peut donner lieu à l'entrée dans le parcours de soins créé en 2019. L'objectif était donc sanitaire, mais si ce repérage précoce pouvait avoir des conséquences favorables sur le comportement social des jeunes, alors tant mieux.

L'article 4 se rattache en réalité à l'article 3 ; d'où l'amendement de suppression que j'avais déposé.

L'article 5 précise que la prise en charge du TDAH peut justifier la limitation ou la suppression du ticket modérateur. L'intention était de réduire à zéro les frais supportés par les familles contraintes de procurer à leur enfant un accompagnement long et coûteux chez des spécialistes parfois nombreux, au-delà de ce que rembourse le parcours de prise en charge.

Je ne suis toutefois pas sûre que le mécanisme soit le bon, car, par hypothèse, la limitation du ticket modérateur ne s'envisage que chez des professionnels conventionnés avec la sécurité sociale. C'est loin d'être le cas pour les professionnels sollicités. Le forfait « intervention précoce » me semble plus opérant, il faudrait sans doute l'élargir à d'autres professionnels ou le rendre plus généreux. De plus, il ne me paraissait pas opportun de ne

prévoir un tel mécanisme que pour les enfants atteints de TDAH, à l'exclusion des autres troubles du neuro-développement. Enfin, la question posée est plus largement celle du périmètre des mécanismes d'assurance et de solidarité, qu'on ne peut sans doute facilement trancher au détour d'une telle proposition de loi. Je vous aurais donc volontiers proposé de supprimer cet article, pour en appeler à une réflexion plus large, laquelle pouvait partir de l'idée qu'un dépistage plus précoce et une meilleure formation à la reconnaissance de ces troubles amélioreront leur résorption ou, à défaut, faciliteront la qualification de handicap, s'il y a lieu, pour couvrir les frais du traitement.

Restait donc pour soutenir ce texte un trépied solide : une meilleure formation des enseignants, une formation plus complète des professionnels de santé, et une amélioration de l'accès aux soins par un dépistage systématique des enfants.

C'est pourtant en raison de l'accueil réservé à ces mesures par certaines associations, estimant que la concertation n'avait pas été assez large, ni assez précoce, que le groupe UC a décidé de transformer, dans son espace réservé, l'examen de ce texte en débat. Même si je comprends la sensibilité et la complexité du sujet, je le regrette, car ce texte n'avait strictement rien pour cliver. En dépit de son intitulé, qui nous donne l'occasion de parler du moins connu des troubles du neuro-développement, et dans la rédaction issue de mes amendements, il visait l'ensemble de ces troubles, entre lesquels il n'y a d'ailleurs pas lieu de voir la moindre concurrence puisqu'ils appartiennent à une même famille d'affections.

Il nous faudra de toute façon y revenir, car il y a encore beaucoup à faire. En attendant, sans doute pouvons-nous encourager le Gouvernement à accroître ses efforts pour solvabiliser les familles, assurer l'effectivité des obligations de formation existantes, développer les centres experts de tous les troubles du neuro-développement, mais aussi, à l'école, pour rendre l'organisation du travail en classe respectueuse des différences, et pour recruter du personnel de santé qualifié. Nous aurons, donc, l'occasion d'en débattre la semaine prochaine.

Je voudrais enfin dire à toutes les associations que j'ai rencontrées, ainsi qu'à celles que je n'ai pas eu le temps d'auditionner, que nous restons mobilisés sur cette question délicate de la prise en charge des troubles du neuro-développement.

J'ajoute que les auditions m'ont fait rencontrer des personnes très engagées, chacun de nous a reçu des mails très concrets de parents nous racontant leur détresse, leurs difficultés au quotidien, leurs doutes aussi. J'ai été très touchée par ces fragments de vie, ces appels au secours, mais aussi ces témoignages de parents fiers d'accompagner leurs enfants vers un mieux-être, envers et contre toutes les difficultés, en particulier administratives. Je suis convaincue que les politiques publiques ont beaucoup à faire pour soutenir bien davantage les parents, je compte sur chacun de vous pour que nous ayons un débat constructif. La première étape sera de faire connaître les troubles dont nous parlons, leur extension, leurs conséquences bien réelles, et de trouver les solutions pour aider les familles. Avec Jocelyne Guidez, nous continuerons notre travail, nous sommes convaincues qu'un ciblage sur le TDAH n'enlèvera rien aux actions conduites sur l'autisme.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci pour ces propos, je suis sûre que le débat en séance plénière sera très intéressant et portera ses fruits.

M. Philippe Mouiller. – Je félicite notre rapporteure, elle nous dit avoir découvert le sujet, mais cela ne l'a pas empêchée d'avoir des propositions précises. Merci à

Jocelyne Guidez pour son initiative, il est très important que nous parlions des TDAH, car il y a beaucoup à faire sur la formation des professionnels de santé, le repérage à l'école, le diagnostic, la prise en charge. L'une des difficultés tient à ce que les TDAH entrent dans l'ensemble des troubles du neuro-développement, le texte concerne inévitablement l'autisme, les déficiences et retards mentaux, les problématiques de « dys », voire les troubles associés comme l'épilepsie et les troubles neuro-sensoriels. Intervenir sur l'un de ces troubles, c'est intervenir sur les autres, ce qui nous entraîne plus loin qu'on pourrait le souhaiter. Pour certains troubles, des politiques publiques sont déjà engagées, on le voit pour l'autisme, avec, par exemple, des repérages diagnostiques qui changent selon l'âge. C'est pourquoi nous avons besoin d'une vision globale, en commençant par engager un travail de fond sur l'ensemble des maladies concernées.

Nous sommes donc très sensibles à cette initiative, tout en étant réservés sur l'idée d'un texte qui serait inévitablement partiel. J'espère que vous pourrez avancer dans vos travaux, et que le débat sera l'occasion d'alerter le Gouvernement sur le manque de moyens et de soutien aux familles.

Mme Florence Lassarade. – Les pédiatres, dont je suis, connaissent bien cette pathologie ; sa prise en charge a évolué de manière très intéressante, en particulier à Lyon dans l'équipe du professeur Olivier Revol. Il y a cependant trop peu de professionnels formés, par rapport au nombre d'enfants concernés. Ces troubles sont détectés lors des apprentissages, parce qu'ils affectent la capacité des enfants à se concentrer. Nous constatons que notre système scolaire n'est pas du tout adapté à l'accueil des enfants souffrant de ces troubles. Il y a des expérimentations intéressantes, par exemple des « vélo-bureaux » dans des classes, où des enfants peuvent suivre la classe tout en pédalant – on constate que cela augmente leur attention et leurs performances. On sait aussi que, d'une manière plus générale, les enfants manquent d'exercices et d'activités physiques, alors que c'est une partie de la solution. Les États-Unis ont une politique plus « médicamenteuse », avec une mise sous traitement parfois abusive, c'est tout cela qu'il faut examiner.

Mme Jocelyne Guidez. – Merci à la rapporteure, ce sujet est particulièrement complexe et les auditions nous ont permis d'avancer. Il est vrai que l'école n'est pas adaptée, nous avons beaucoup de travail en la matière. J'ai été étonnée d'une certaine animosité entre associations, ces mauvaises relations compliquent les choses.

J'ai entendu les difficultés que ce texte pourrait poser ; c'est pourquoi le groupe UC a décidé de le retirer et d'utiliser sa niche parlementaire pour faire un débat sur le sujet en séance plénière. Il y a une attente très forte des parents, je n'ai jamais reçu autant de mails : les parents savent d'autant mieux de quoi ils parlent que, souvent, l'un des deux est lui-même TDAH. Je suis convaincue que notre débat sera enrichissant, le rapport apporte déjà une contribution des plus utiles. En tout état de cause, j'ai bien l'intention de poursuivre les travaux et de redéposer un texte plus complet.

Mme Élisabeth Doineau. – Je remercie Jocelyne Guidez d'avoir, avec sa proposition de loi, abordé un sujet appartenant au quotidien de nombreuses familles. Je salue également la sage décision de notre rapporteure face aux réactions suscitées par ce texte ; il faut savoir rester bienveillants et ouverts au dialogue.

Je poserai prochainement une question orale sur les plateformes évoquées par la rapporteure. Il est exact que des parents se trouvent en difficulté pour faire prendre en charge leur enfant. De fait, les métiers manquent d'attractivité et tendent à se désinstitutionnaliser.

Ainsi, de nombreux orthophonistes ont quitté le milieu hospitalier pour s'installer en libéral. Cela fait craindre un risque de sélection des enfants traités et limite leur prise en charge multidisciplinaire.

Ce qui relève du handicap apparaît toujours complexe et nous devons ensemble, sans polémique, trouver des solutions.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie à mon tour nos deux collègues, qui ont fait émerger un sujet important, sur lequel il me semble indispensable de débattre.

L'école peine à dépister les troubles de l'attention, autant que les « dys ». Les enfants concernés pâtissent d'un déficit de prise en charge à l'hôpital comme en libéral, où les professionnels apparaissent surchargés. Les familles doivent parfois attendre plusieurs mois pour obtenir un rendez-vous en cabinet ou en centre médico-psychologique (CMP), qu'il soit public ou privé. Nous manquons d'orthophonistes ; il convient, là aussi, de supprimer le *numerus clausus*.

Nous devons effectivement travailler sur les plateformes, dont la multiplication m'inquiète : elles ne constituent pas une réponse adaptée aux troubles constatés chez certains enfants.

Il convient également de mieux former les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et d'améliorer l'éducation à la santé au sein des familles. Trop souvent, les parents croient que la situation de leur enfant trouvera une issue l'âge venant, alors qu'un traitement s'avère nécessaire.

Je partage l'analyse de Florence Lassarade : le recours aux médicaments, massif aux États-Unis, ne constitue pas une solution.

Mme Corinne Féret. – Je remercie à mon tour l'auteure et la rapporteure de la proposition de loi. Nous devons débattre de ce sujet, qui concerne de nombreuses familles.

Mme Laurence Rossignol. – Je salue le travail réalisé par nos deux collègues et approuve la proposition de débattre du sujet en séance publique.

Les troubles de l'attention provoquent des symptômes multifactoriels ; multifactorielle est également la souffrance des enfants et des familles.

Comme sur d'autres sujets relatifs à la santé mentale – l'aliénation parentale et le recours massif aux médicaments par exemple – évitons de suivre l'exemple américain. La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) réalise une étude portant sur les prescriptions de molécules aux enfants, qui semble indiquer une augmentation inédite des traitements médicamenteux ; je m'en inquiète.

Les parents cherchent certes désespérément des solutions, mais les molécules comme la Ritaline ne doivent pas être utilisées en premier recours. Hélas, compte tenu du déficit démographique dont souffrent les professions concernées, les traitements médicamenteux risquent de se multiplier.

L'idée d'un dépistage généralisé des troubles de l'attention interroge : qui en sera chargé ? Avec quels outils ? Quels seront les traitements proposés en cas de diagnostic ? Les divergences – du domaine de la santé publique – apparaissent nombreuses sur le sujet.

M. Daniel Chasseing. – Je remercie Jocelyne Guidez et je félicite Annick Jacquemet de son rapport très précis ; elle a notamment réalisé un important travail d’auditions. Le TDAH est un syndrome méconnu et douloureux pour les familles. Même si des progrès ont été réalisés depuis quelques années, il importe d’améliorer le dépistage pour mieux accompagner les familles, qui sont en grande difficulté.

Mme Annick Jacquemet, rapporteure. – Le constat est partagé, nous manquons de professionnels. Les familles le savent, pour obtenir un rendez-vous et entrer dans le circuit, les délais sont longs. Elles doivent parfois attendre plusieurs mois, voire des années. Les familles les plus aisées peuvent mieux prendre en charge leurs enfants. Elles déboursent souvent 300 euros par mois. Les autres baissent les bras, d’autant que, dans plus de 50 % des cas, un enfant TDAH a un parent lui-même TDAH. Ce dernier a donc des difficultés à remplir les dossiers.

Florence Lassarade a parlé des écoles. Dans les établissements où il y a déjà un ou deux cas de TDAH, les parents renseignent les enseignants sur cette maladie pour arriver à une meilleure prise en charge. Une association a essayé de développer les « vélos bureaux », car les enfants atteints de ce trouble sont actifs et éprouvent le besoin de bouger. Il peut effectivement s’agir d’une solution.

Le dialogue a été engagé, car j’ai été choquée par certains mails émanant notamment d’associations d’autistes. J’ai donc souhaité les auditionner. C’est un dialogue qui sera poursuivi avec l’ensemble des associations pour parvenir à des solutions convenant à chacun. Il n’y a pas lieu d’être en rivalité entre ces différents troubles, il convient plutôt de travailler ensemble.

Laurence Rossignol a évoqué des médicaments et l’étude de la CNAM sur les prescriptions. Beaucoup de parents sont soulagés d’avoir accès à un traitement lorsqu’ils se heurtent à un mur et ne trouvent pas de solution. Les médicaments ne sont pas prescrits en première intention, mais seulement lorsque la situation devient infernale. L’enfant TDAH a un impact sur l’ensemble de la famille, qu’il s’agisse de la fratrie ou des parents. Le médicament, avec toutes les réserves que l’on peut émettre, soulage les familles, d’autant que le traitement peut être réduit ou interrompu durant les vacances scolaires.

Quoi qu’il en soit, je rassure les associations TDAH, qui étaient en grande attente sur cette proposition de loi, nous continuons à travailler avec elle.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il est toujours compliqué, lorsqu’un texte présente un intérêt, de surseoir à son parcours législatif. Le remplacement par un débat constitue néanmoins une bonne solution.

Mme Jocelyne Guidez. – Quand on rencontre des difficultés, mieux vaut être sage et accepter l’organisation d’un débat. Laurence Cohen l’a rappelé, nous avons eu très peu de temps pour organiser les auditions. Or il était effectivement important d’entendre les orthophonistes. C’était une proposition de loi d’appel, nous pourrions retravailler cette question après le débat.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5

Les articles 1^{er} à 5 ne sont pas adoptés.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne Mme Michelle Meunier rapporteure sur la proposition de loi (n° 64, 2021-2022) visant à maintenir le versement de l'allocation de soutien familial en cas de nouvelle relation amoureuse du parent bénéficiaire, présentée par Mme Laurence Rossignol et plusieurs de ses collègues.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je rappelle que ce texte est inscrit au sein de l'espace réservé du groupe socialiste du 23 février prochain. Il sera examiné en commission le 16 février, avec quatre autres textes.

La réunion est close à 12 h 55.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 19 janvier 2022

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

La réunion est ouverte à 11 h 30.

Audition de M. Thierry Guimbaud, directeur général de Voies navigables de France

M. Jean-François Longeot, Président. – Mes chers collègues, je suis très heureux de vous retrouver pour aborder plusieurs problématiques relatives au transport fluvial, en présence de Laurent Hénart, Président du conseil d'administration de Voies Navigables de France (VNF) et de Thierry Guimbaud, Directeur général.

Nous aborderons premièrement la question de la gestion des risques liés à la présence de nitrate d'ammonium dans les ports. Après avoir entendu, en décembre 2021 les auteurs du rapport du CGEDD publié à la suite de la catastrophe de Beyrouth du mois d'août 2020, et certains acteurs économiques impliqués dans l'approvisionnement des ammonitrates, l'audition de ce jour permettra d'aborder le sujet sous l'angle du transport fluvial et de recueillir les préoccupations et vos observations sur ce sujet.

Nous traiterons ensuite d'autres sujets relatifs à l'actualité du transport fluvial, et notamment le contrat d'objectifs et de performance conclu entre VNF et l'État en avril 2021.

Dans un premier temps, je souhaite savoir de quelle manière VNF a été associée aux travaux du CGEDD et quel regard vous portez sur ce rapport et sur les recommandations qui y sont formulées.

Pouvez-vous nous présenter le contrat d'objectifs et de performances que vous avez récemment conclu et qui fixe un cap au développement de la voie fluviale pour les dix prochaines années ? Quels sont ses principales orientations, ses objectifs et la trajectoire financière sur lesquels il s'adosse en matière d'investissements ? Comment ce contrat se déclinera-t-il dans les différents bassins fluviaux ? Comment a-t-il été perçu par les acteurs du transport fluvial de marchandises et de voyageurs ? Identifiez-vous les points sur lesquels il n'apporte pas totalement satisfaction ?

Je souhaite également aborder plus spécifiquement la question du réseau à petit gabarit, dit *réseau Freycinet*, qui compte 5 000 kilomètres de voies et qui souffre actuellement d'un état très dégradé.

Consciente des nombreux atouts de la voie d'eau pour l'environnement et l'aménagement du territoire, notre commission soutient l'ambition fluviale forte de notre pays et a pris des engagements en ce sens, notamment en inscrivant dans la loi « Climat et résilience » un objectif de doublement de la part du fret fluvial à horizon 2030.

Notre réseau fluvial doit être une priorité absolue, y compris au niveau des canaux à petit gabarit. Ils doivent bénéficier de tout notre intérêt, même s'ils occupent une place à part au sein de notre réseau.

Le réseau Freycinet est tombé en désuétude depuis de nombreuses années et se trouve désormais pris dans un cercle vicieux préoccupant. Sa faible fréquentation accentue les phénomènes d'envasement, qui rendent eux-mêmes la navigation plus difficile.

Comment pouvons-nous exploiter davantage les atouts de ce réseau pour le transport de voyageurs et pour le transport de marchandises ? Quelles actions comptez-vous mettre en œuvre pour assurer son maintien en état ? Un engagement supplémentaire de l'État sur le plan financier est-il nécessaire selon vous ?

M. Laurent Hénart, président de Voies navigables de France. – Merci M. le Président. Je remercie votre commission et le Sénat pour cette invitation, et plus globalement, pour l'intérêt constant qui est porté à la voie d'eau, au développement de cet outil au service de l'économie, de la logistique et de la valorisation des territoires dans une démarche de transition écologique.

Les acteurs qui défendent le développement du réseau fluvial ont souhaité des moyens d'investissements à la hauteur des besoins au regard de l'état du réseau. Les investissements étaient de l'ordre de 150 millions d'euros avant la LOM, alors que l'enveloppe nécessaire était estimée à près de 300 millions d'euros. Le rapport Duron estimait à 250 millions d'euros par an pendant dix ans les sommes nécessaires pour remettre à niveau le réseau fluvial actuel. À ces montants s'ajoute le projet Seine-Nord Europe, ce qui démontre l'ampleur des besoins de financement.

Le COP présente trois intérêts majeurs pour l'établissement.

Premièrement, il s'inscrit sur une perspective pluriannuelle. Pendant trop longtemps, l'annuité budgétaire a amené l'établissement à reporter certains projets. Une perspective sur dix ans est indispensable au regard de la complexité des investissements en matière fluviale et du temps nécessaire pour transformer l'organisation de VNF. Cet établissement est l'héritier d'une tradition du service public lié à la voie d'eau. La restructuration administrative des services de l'établissement nécessite du temps.

Le deuxième acquis est lié au montant d'investissements programmés, qui est de 3 milliards d'euros sur dix ans. L'enveloppe a été doublée par rapport au montant constaté avant la LOM. Une partie des investissements que l'établissement proposait et défendait dans le domaine fluvial avait déjà été acceptée dans le plan de relance.

Enfin, ce contrat pose le principe d'une plus grande autonomie de la gestion de l'établissement, notamment parce qu'il permet une diversification de ses sources de financements. Même si VNF exerce le métier de maître d'ouvrage sur le réseau selon les directives d'État, dans le cadre de la loi votée par le Parlement, nous avons cherché de nombreux crédits sur les fonds européens. De plus, l'établissement a mis en place une stratégie d'autofinancement, qui n'était pas envisageable lorsque l'utilisateur était soumis à la taxe. Elle devient possible dès lors que l'utilisateur est soumis à une redevance. Enfin, nous avons à cœur de structurer les partenariats avec les collectivités locales ; j'y reviendrai au moment de traiter le sujet du petit gabarit.

Nous identifions plusieurs marges de progression sur le COP. Tout d'abord, nous devons veiller à ce que les engagements annuels soient tenus. Ce point est d'autant plus indispensable que VNF s'apprête à engager des investissements lourds, qui ne seront probablement pas finalisés sur un seul exercice. Si nous ne pouvons pas honorer les opérations enclenchées telles que prévues dans le plan pluriannuel d'investissements, nous serons à nouveau confrontés aux problèmes liés aux défauts d'entretien. La structure et le réseau seront abîmés et nous serons obligés d'effectuer des coupes dans les crédits courants d'investissements pour garantir la poursuite à terme des grandes opérations lancées.

Ce sujet est important et je rappelle que le COP est revu périodiquement. Il comprend une clause de revoyure à 2023 ; celle-ci doit permettre d'apporter de nouvelles améliorations de la mise en œuvre du COP.

Le lissage des investissements est un deuxième axe de progrès. Le COP prévoit des crédits élevés au début de la convention ; ceux-ci se tassent en milieu de convention (au cours des exercices 2024 à 2026). Ils augmentent à nouveau en fin d'exercice. L'état du réseau met en évidence l'urgence des besoins d'investissements.

Le directeur général et son équipe déploient des efforts conséquents de dialogue social au quotidien, dans l'objectif de moderniser les services. Ces améliorations nécessitent également un rythme soutenu d'investissements. Le réseau doit être automatisé et numérisé. L'établissement ne conteste pas le fait que tous les acteurs doivent participer au redressement des comptes de la Nation. Cependant, il arrive que les investissements tardent, alors que les coupes budgétaires sont immédiates. Il serait plus judicieux d'investir pour bénéficier des économies générées par une structure plus moderne. Il est donc nécessaire de lisser les investissements au long de l'exercice.

Le troisième axe de perfectionnement est de permettre à VNF de s'investir pleinement dans la diversification des stratégies de financements. Nous devons pouvoir activer le dispositif de redevance. Les usagers soumis à redevance sont représentés au conseil d'administration et ils ont validé le COP de manière très positive. Ils participeront à l'évolution de la redevance. Il est cependant important que Bercy transforme la taxe en redevance.

Par ailleurs, l'État doit stabiliser un dispositif contractuel avec les collectivités locales afin de garantir des investissements pour le petit gabarit. Nous avons mis en place un conventionnement de ce type dans le Grand Est. La convention ne traite pas de la Moselle ou du Rhin, qui sont les deux grands gabarits du périmètre. Elle traite surtout du petit gabarit. La région Grand Est, les départements, les communes et les intercommunalités concernés ont pris part aux échanges et retenu quatre axes avec une proposition de programmation des investissements sur ces quatre axes. Les investissements sont facilement justifiés par les objectifs environnementaux et de valorisation du territoire par le tourisme. Nous ne devons cependant pas nous contenter d'investir pour remettre le réseau fluvial à niveau. Le sujet est également lié aux thématiques de niveau de services, de modernisation des ports et de valorisation foncière. Le conventionnement entre État, établissement et collectivités locales ne permettra pas seulement de discuter des remises à niveau, mais aussi du niveau de service attendu sur les axes concernés.

M. Thierry Guimbaud, directeur général de Voies navigables de France. – Le contrat d'objectifs et de performance résulte d'un amendement sénatorial. Je tiens donc à vous remercier, car il est indispensable pour un établissement public comme VNF de bénéficier

d'une vision à dix ans, quelle que soit l'ambition. C'est une nouveauté dans le domaine du fluvial et un marqueur important, d'autant plus que la trajectoire donnée est de forte ambition sur le sujet fluvial.

La stratégie élaborée dans ce document est décomposée en trois axes fondamentaux :

- L'axe de développement de la logistique fluviale, qui présente des avantages conséquents sur le plan écologique ;

- L'axe de développement des territoires. Ceux-ci sont irrigués par de nombreux canaux. Ces canaux n'ont désormais plus la même vocation industrielle. Pourtant, ils présentent une valeur qui doit être développée et optimisée en partenariat avec les territoires. La voie d'eau n'a de sens que si elle est totalement en lien avec les territoires qui l'entourent. Si l'offre touristique est inexistante, la voie d'eau ne présente aucun avenir dans le territoire ;

- L'axe purement hydraulique. Avant même de transporter des bateaux commerciaux ou touristiques, VNF transporte de l'eau. Or, la gestion de l'eau est un sujet de plus en plus important. Notre réseau est composé de 7 000 kilomètres de voies fluviales et nous sommes le deuxième principal manipulateur d'eau. Nous la retenons, nous l'accélérons et nous la remontons par des systèmes de barrages alimentaires. Dans les circonstances actuelles de variations fortes du régime hydraulique (sécheresse, crues, problématiques de biodiversité avec les plantes invasives), nous avons vocation à traiter des problèmes essentiels pour le pays. Le COP nous a demandé de les inclure à notre stratégie.

Le contrat d'une durée de dix ans sera revu tous les trois ans. La prochaine revoyure sera discutée à la fin de l'année 2022 et concernera la période allant de 2023 à 2025.

L'arrivée du canal à grand gabarit Seine-Escaut en France et en Europe représentera un changement important dans le domaine fluvial à la fin de la décennie 2020. Cette liaison ne concerne pas seulement les 100 kilomètres de Canal Seine Nord Europe. Seine-Escaut couvre en effet 1000 kilomètres de grand gabarit entre la partie européenne des transports et la Seine, principal vecteur de transport.

Nos ambitions sur les investissements sont fortes. Avant le nouveau contrat, nous bénéficions d'environ 150 millions d'euros par an. Désormais, nous disposons de trois milliards d'euros sur dix ans, soit 300 millions d'euros par an en moyenne. Nous nous sommes mis d'accord sur un budget de près de 340 millions d'euros à la fin du mois de décembre 2021 : ce montant n'avait jamais été atteint et encourage VNF à repenser son organisation interne.

Le programme d'investissements porte sur la modernisation : nous devons piloter nos installations différemment et créer des PC de conduite à distance, comme le font tous les grands opérateurs. Actuellement, les agents restent souvent seuls à l'écluse. Il est important que l'objectif de réduction d'emplois ne se traduise pas par une réduction des services.

Sur les 3 milliards d'euros mis à disposition, 400 millions seront réservés à la modernisation. Un peu plus de 1,5 milliard d'euros seront consacrés au développement et à la régénération par le biais du projet Seine-Escaut. Plus d'un milliard d'euros seront destinés à la régénération sur l'ensemble des installations de grands et petits gabarits.

Même si ce budget n'est pas tout à fait suffisant, il représente une avancée considérable et la concrétisation d'ambitions importantes. Les moyens de fonctionnement de VNF sont également stabilisés sur la période.

L'exploitation par VNF reste encore traditionnelle : généralement, un seul agent s'occupe d'une écluse. Les systèmes sont souvent manuels. Cette organisation devient difficile à gérer, car la population est de plus en plus âgée. Il est donc important de recourir à une automatisation. Nous tirons actuellement un grand réseau de fibre optique et nous nous engageons dans une modernisation de l'exploitation, de la même manière que celle conduite par SNCF Réseau. De tels changements demandent beaucoup de temps et c'est pourquoi il est important de disposer d'un délai de dix ans.

Nous travaillons en parallèle à la mise en place d'innovations pour les usagers. Nous développons actuellement un système d'information permettant aux bateaux de connaître leur localisation et quelles installations sont à leur disposition.

L'objectif de VNF est d'être un établissement public au service des territoires. À ce titre, il est indispensable de contribuer à leurs projets de développement. De plus, les niveaux de services doivent être définis en fonction des attentes et des besoins.

Le terme « dénavigation » a parfois été utilisé. Je considère que les partenariats entre les territoires, les opérateurs privés et publics et VNF permettent la « renavigation ». En juillet 2021, nous avons rouvert un canal à la navigation de plaisance sur plusieurs dizaines de kilomètres dans la communauté de communes de Sambre et Oise. Celui-ci était fermé depuis 2005. Nous y sommes parvenus parce que les collectivités territoriales, la région, les Départements, les EPCI et les communes ont souhaité lancer une dynamique commune en partageant les visions et les financements pour faire émerger un projet territorial.

Par ailleurs, nous devons changer de modèle économique et renforcer notre indépendance budgétaire. De fait, la voie d'eau génère une valeur importante : avant la crise sanitaire, les retombées du tourisme fluvial ont été estimées à 1,4 milliard d'euros par an. La retombée sur la voie fluviale, et donc sur VNF, est de plusieurs dizaines de millions d'euros, dont 7 millions d'euros de péages.

Nous en concluons que la valeur dégagée collectivement par la voie d'eau n'est pas remise sur la voie d'eau. Il est important de réfléchir à un nouveau modèle permettant un meilleur partage de la valeur dégagée. À ce titre, la redevance hydraulique est un élément majeur.

Les changements à venir sont importants. VNF est composé de 4 000 agents dont l'engagement quotidien est remarquable, et parfois dans des conditions difficiles. La modernisation doit donc être intégrée dans la stratégie d'un pacte social. Les agents doivent être accompagnés dans l'actualisation des compétences et doivent être rassurés sur le fait que les changements n'entraîneront pas de pertes financières. Nous devons garantir une rémunération, quelles que soient les tâches accomplies par les agents. Ils ne doivent pas non plus être obligés à avoir recours à la mobilité géographique.

M. Jean-François Longeot. – Je donne maintenant la parole à M. Pascal Martin.

M. Pascal Martin. – M. le Directeur général, mes questions concerneront exclusivement les problématiques de prévention et de gestion des risques liées à la présence

de nitrate d'ammonium. Le rapport qu'évoquait le Président en point introductif du CGEDD souligne les écarts très importants entre les ports fluviaux et les ports maritimes, notamment en termes d'organisation et de gouvernance.

Le rapport indique qu'à l'inverse des ports maritimes, les ports fluviaux ne disposent pas de capitainerie, même lorsque les opérations de chargement et de déchargement de matières dangereuses y sont effectuées. Confirmez-vous cette information ? Nous avons eu l'occasion de nous déplacer en Seine-Maritime et nous avons constaté que le port d'Elbeuf ne dispose d'aucune capitainerie.

Par ailleurs, les ports fluviaux disposent-ils de règlements intérieurs, notamment au niveau de la gestion des matières dangereuses ? Qui exerce le pouvoir de police portuaire et celui de police des matières dangereuses ? Selon vous, des évolutions législatives ou réglementaires vous sembleraient-elles pertinentes pour rendre plus robuste l'organisation des ports fluviaux dans la gestion des matières dangereuses ?

D'autre part, le code des transports prévoit une obligation d'annonce lors du passage d'un bateau transportant des matières dangereuses sur une voie fluviale, mais celle-ci n'est pas transposée dans l'ensemble des règlements de navigation qui s'appliquent dans nos différents bassins fluviaux. Elle ne s'applique par exemple pas dans le bassin de la Seine. Que pensez-vous de l'idée d'imposer la transposition de cette obligation dans les règlements de navigation ?

Enfin, quel est le degré d'information auquel VNF a accès actuellement en cas de circulation de matières dangereuses sur la voie fluviale (type de marchandises, quantité, dangerosité) ?

M. Jean-François Longeot. – Je donne la parole à Philippe Tabarot et à Martine Filleul. Vous répondrez ensuite à mes trois collègues.

M. Philippe Tabarot. – M. Pascal Martin a posé de nombreuses questions à propos des ammonitrates. J'apporterai peut-être une réponse que vos équipes nous ont fournie sur le terrain et qui m'a paru cohérente. Selon eux, VNF ne dispose pas des moyens humains de contrôle. Cela soulève la question à propos du rôle du gestionnaire d'infrastructure et si la responsabilité de contrôler les marchandises transportées sur son réseau lui incombe. À titre de comparaison, il n'est pas demandé à Vinci de contrôler les cargaisons de camions qui traversent ses autoroutes.

Le rapport indique plusieurs éléments à retravailler et met en évidence le fait que vous ne pouvez pas être totalement absents de ces questions.

Je souhaite rappeler que vous avez des alliés dans cette commission pour la promotion du report modal fluvial. Nous avons proposé d'inscrire dans la loi le doublement de la part modale du fret fluvial. Vous connaissez le potentiel de notre pays à ce sujet, car la France, qui possède le premier réseau de voies navigables en Europe, ne présente qu'une part modale de 2 %. Nous pouvons nous réjouir du fait que les temps changent, notamment à cause de l'urgence climatique et des nécessités économiques de la relance. La France redécouvre enfin qu'elle possède le plus grand réseau fluvial. Dans ce cadre, estimez-vous que le transport de marchandises peut quadrupler sur les axes Seine et Rhône – Saône, sans modifier les caractéristiques des ouvrages existants ?

Je suis moi-même membre du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Nous percevons l'évolution positive sur les financements pour la régénération des voies navigables. Ces investissements indispensables se concrétisent-ils dans les faits pour atteindre les objectifs du COP ? Comme vous, je considère que la période entre 2023 et 2025 sera difficile. Je vous conseille d'être prudents, car le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau vient d'être publié ; l'État est loin de tenir les engagements datant des différents plans de relance. Le lissage des investissements est particulièrement problématique, notamment pour la question du fret ferroviaire, qui est indirectement liée à votre activité.

De plus, nous jugeons nécessaire d'apporter un soutien renforcé aux acteurs du secteur fluvial au niveau des ressources humaines. Nous percevons qu'à chaque PLF, vos effectifs diminuent. Année après année, vous comptez moins d'ETP. Je comprends qu'avec la modernisation des installations, moins d'agents seront nécessaires. Cependant, vous êtes obligés de faire appel à des saisonniers et des intérimaires : il est difficilement audible qu'une institution comme la vôtre soit confrontée à de telles situations. Il ne faut pas que l'absence de personnel qualifié soit un frein à la concrétisation des ambitions affichées.

Nous avons également essayé de renforcer votre compétitivité en supprimant l'exonération de la plus-value de la cession des navires fluviaux et en mettant en place l'intégration comptable de la revalorisation des actifs. Malgré nos votes à l'unanimité, nous avons dû faire face à une opposition du Gouvernement.

Heureusement, les Jeux olympiques de 2024 vous placeront sur le devant de la scène, notamment avec la cérémonie d'ouverture. Les financements vous permettront-ils d'organiser cette manifestation et d'atteindre la neutralité carbone du transport fluvial sur la Seine à horizon 2024 ?

Mme Martine Filleul. – Merci M. Guimbaud pour votre présentation du contrat d'objectifs et de performance. Je me félicite que le Sénat ait pu contribuer à la mise en place de cet outil, car il est très utile. J'ai noté cependant qu'il présente des limites financières. Vous ne disposez pas de garanties suffisantes sur les moyens qui vous seront octroyés. De ce fait, vous ne savez pas si les projets prévus pourront être développés.

Lors des PLF précédents, j'ai noté un décalage entre la modernisation des équipements et la diminution en ETP dont vous étiez dotés. Ce décalage a-t-il été résorbé entre-temps ?

Je suis co-rapporteuse, avec ma collègue Catherine Herzog, d'un travail sur la logistique urbaine durable. Le fluvial est fondamental dans ce domaine. Par nature, les fleuves sont au cœur de toutes les villes et peuvent contribuer à construire une chaîne logistique propre du transport de marchandises. Malgré les projets mis en place, nous percevons des freins, notamment au niveau de la maîtrise du foncier en bord d'eau. Que préconisez-vous dans ce domaine ?

Enfin, j'ai cru comprendre que VNF est un opérateur au sens strict du terme et qu'il ne dispose d'aucun pouvoir de police et de contrôle des marchandises et des ports fluviaux. De ce fait, VNF n'a fait preuve d'aucune défaillance au niveau du stockage et du transport des ammonitrates. Des inspecteurs s'emploient à faire évoluer la situation, à moderniser le cadre normatif et à garantir une meilleure circulation des informations, pour mettre en avant le rôle de la DREAL. En parallèle, ils proposent de définir clairement la

mission de VNF en la matière. Il me semble que VNF s'est déclarée prête à assumer ces responsabilités. Quel rôle pensez-vous être amenés à jouer dans le domaine ?

M. Thierry Guimbaud. – Depuis sa création en 2013, VNF n'est qu'un gestionnaire d'infrastructures. Toutes les compétences de type réglementaire ou de contrôle restent du domaine de l'État qui réglemente et qui contrôle la réglementation.

En tant qu'opérateur, VNF tient son rôle. Les règlements de police ne sont pas dictés par VNF et sont signés par l'État.

Il est important de se garder des comparaisons avec le domaine maritime. Le domaine du fluvial se rapproche davantage du transport terrestre et relève de la même logique que les routes, les autoroutes et les voies ferroviaires. Ces axes sont d'ailleurs en compétition avec le fluvial. Les capitaineries sont des dispositifs de droit portuaire. Le champ n'est pas le même que pour le transport fluvial. Le contrôle des marchandises ne relève pas de la responsabilité des opérateurs d'autoroutes. Cet état de fait est confirmé dans le rapport.

VNF est cependant disposé à apporter son aide à la réflexion sur le sujet. À date, l'établissement ne dispose ni des compétences nécessaires ni des moyens pour mettre en œuvre ces nouveaux types de responsabilités.

En outre, les volumes d'activité des ports maritimes ne sont pas comparables à ceux des ports fluviaux, ce qui explique en partie le fait que ces derniers ne soient pas dotés de capitaineries.

Je confirme que des règlements intérieurs sur les matières dangereuses doivent être développés : certains préfets en ont déjà introduit un, notamment sur le Rhône.

Je suis favorable à toute évolution, dès lors qu'elle est claire et que les responsabilités et les compétences sont posées.

Avant la crise sanitaire, le trafic fluvial a enregistré 10 % de croissance. Le COP prévoit une augmentation de 50 % du trafic de VNF à horizon 2028.

Le réseau fluvial est composé de 2 000 km de grand gabarit. Le réseau ferroviaire est quant à lui composé de 30 000 km de voies ferrées. Il est donc difficile de comparer les trafics fluviaux, routiers et ferroviaires. Dans les bassins dotés de voies fluviales pour grand gabarit, le trafic fluvial représente environ 10 % du total. C'est un taux proche de celui des autres pays.

Les JO sont un marqueur extraordinaire pour VNF. Ils indiquent que les temps changent. Nous sommes déjà partenaires de la Solideo, qui conçoit le système olympique, et nous bénéficions de financements spécifiques pour assurer les tâches qui nous sont demandées. Nous serons un partenaire très présent des JO, dont certaines modalités auront lieu sur la Seine.

Nous devons lier la trajectoire d'investissements et la trajectoire d'effectifs. C'est le seul moyen d'atteindre nos objectifs. Par ailleurs, la trajectoire doit être la plus constante possible. Les baisses de financements sont extrêmement pénalisantes. En outre, les partenaires sont un moteur essentiel de la voie d'eau.

La logistique urbaine est un axe de développement fondamental et stratégique de la voie d'eau. Les villes ont été construites autour des voies d'eau ; elles représentent un excellent moyen d'acheminer des marchandises au plus près de la zone de livraison.

Pour atteindre nos objectifs, les acteurs doivent être alignés autour d'un projet commun. Les collectivités locales doivent mettre en place des réglementations qui permettent ce dispositif. Les installations doivent également rendre les opérations possibles. Actuellement, la technologie permettant de préparer la livraison est transférée à bord des bateaux, afin de ne pas surcharger les quais.

M. Laurent Hénart. – Les économies de postes sont la conséquence de la modernisation de l'outil (meilleurs matériaux, meilleurs aménagements des infrastructures, numérisation et automatisation complètes du réseau). Or, nous sommes en train de retirer des postes, alors que nous n'avons pas effectué les investissements qui le permettent.

Ces économies de fonctionnement ont des conséquences sur la vie de l'établissement, même si le Directeur a pris des mesures pour organiser la maîtrise d'ouvrage et moderniser l'organisation des collaborateurs. Il serait regrettable de dégrader des services pendant certaines périodes de l'année.

Le pacte social permettra de crédibiliser la démarche voulue par la direction générale auprès des agents. Les organisations syndicales qui siègent au conseil d'administration se sont prononcées contre le COP : cette décision ne traduit pas un refus d'investir ou de moderniser les établissements. Ils souhaitent en fait échapper à la logique de rabot comptable.

La modernisation est d'autant plus importante qu'elle fera évoluer la carte des implantations de VNF. Les services seront organisés différemment et les équipements changeront. Ce travail en profondeur nécessite autant de pluriannualité que s'il fallait construire ou rénover des voies d'eau.

Nous confirmons qu'il est important de procéder à des économies. Cependant, elles ne peuvent être que la conséquence d'investissements stratégiques bien conduits.

Si de nouveaux pouvoirs doivent être octroyés à VNF, il est important d'y dédier un plan d'investissement spécifique. Une carte claire des responsabilités doit être établie.

M. Stéphane Demilly. – Le canal Seine-Nord Europe est un projet que nous attendons depuis longtemps. En reliant le réseau français au réseau européen, ce canal renforcera l'attractivité de nos territoires, favorisera l'implantation de nouveaux sites logistiques, permettra la création de milliers d'emplois directs et indirects et contribuera à respecter nos engagements en matière de décarbonation des transports.

Grâce aux investissements massifs des collectivités, de l'Union européenne et de l'État français, le financement du canal ne nécessite pas de péages. Quelle est la position de VNF sur les péages fluviaux ? Ne devrait-on pas opter pour une gratuité, dans le cadre d'une incitation plus forte au report modal ?

M. Joël Bigot. – La France est le principal consommateur de nitrates d'ammonium, qui sont acheminés par voie fluviale et par voie maritime. À l'heure actuelle, les ports maritimes sont bien plus contrôlés que les ports fluviaux. Même si la situation de notre pays démontre que nous possédons 5 000 kilomètres de voies navigables, le réseau

s'envase à certains moments. Il est donc difficile d'envisager le transport de ces matières par voie fluviale.

Le rapport d'inspection du CGEDD et du CGE souligne que les ports maritimes et fluviaux ne sont pas les points les plus sensibles de la chaîne d'approvisionnement de l'agriculture en ammonitrates. Les recommandations du rapport portent sur un meilleur encadrement de ces substances.

Si nous souhaitons encourager le transport par voie fluviale, nous devons améliorer le réseau. L'apport de 300 millions d'euros par an sur 10 ans sera-t-il suffisant ? Où en est la réflexion des professionnels, des agriculteurs et des pouvoirs publics sur la question de l'acheminement des nitrates d'ammonium et de toutes les matières dangereuses ?

M. Bruno Belin. – Vous avez reconnu, M. le directeur général, que le contrôle des matières dangereuses est presque uniquement routier. Des hypothèses d'accidents majeurs sur les voies navigables de France ont-elles été simulées ? Comment comptez-vous intervenir dans pareille situation ? Comment ce type d'accident majeur peut-il être contrôlé ?

M. Rémy Pointereau. – Les réseaux de petit gabarit font l'objet d'un mix entre tourisme et fret. Qu'en est-il de la relance du fret fluvial sur le canal latéral à la Loire ?

Comment sont effectuées les opérations d'accompagnement de projets communaux ou intercommunaux sur ce canal ?

Quelles relations entretenez-vous avec les agences de l'eau et quels problèmes rencontrez-vous sur la réalimentation des canaux ?

M. Hervé Gillé. – Quels sont vos objectifs au niveau de l'amélioration de la logistique et les embranchements avec les ports maritimes ? Cet axe est stratégique pour améliorer les connexions, et pourtant, nous ne bénéficions pas d'une visibilité satisfaisante sur ces sujets.

Le port fluvial de Bordeaux a perdu un axe important avec le transport logistique d'Airbus, qui était débarqué à Langon. La métropole vient de mettre en place un schéma des mobilités et le fleuve y occupe une place négligeable. Quelle importance donnez-vous au dialogue territorial pour construire des politiques contractuelles, et comment peut-on les qualifier ?

Le transport fluvial semble présenter un véritable intérêt en termes de maîtrise des problèmes de sécurité. Cet axe doit-il être valorisé, compte tenu des enjeux sécuritaires générés par les ammonitrates ?

M. Olivier Jacquin. – J'observe qu'après deux grandes lois des mobilités et deux crises majeures qui ont affecté les transports, nous n'avons toujours pas mis en place de modèle économique sur le transport de marchandises par voie fluviale et par voie ferroviaire. Il est ainsi plus intéressant sur le plan économique d'avoir recours aux poids lourds qu'aux bateaux ou aux trains. Ce problème demeure et n'est pas résolu par le COP.

Par ailleurs, le fait que le transport fluvial ne dispose pas de capitaineries me paraît normal. Je considère que nous devons réfléchir à la possibilité de renforcer les moyens de la DREAL.

VNF est un établissement public et subit un plafond de dépenses. Lorsque vous obtiendrez des financements partenariaux de l'Europe ou des collectivités territoriales, le plafond restera le même. D'un point de vue parlementaire, nous devons nous interroger sur les contrôles possibles et vérifier dans quelle mesure nous pouvons être amenés à appuyer la dynamique développée par VNF.

J'ai été informé que certains secteurs sont peu attractifs et que de nombreux postes ne sont pas pourvus. À ce problème s'ajoute la relation difficile entre modernisation et plan d'adaptation de l'emploi.

Pouvez-vous nous fournir quelques précisions sur la mise en place de la loi Didier dans le cadre de ce COP ?

Sur le volet touristique, pouvez-vous nous indiquer la part payée par les usagers rapportée au prix pratiqué pour la prestation ?

M. Jean-Claude Anglars. – Quelles prévisions ont été incluses dans le contrat d'objectifs pour le canal du Midi ?

M. Thierry Guimbaud. – Le canal Seine-Nord Europe est un sujet majeur. Les péages fluviaux représentent un apport économique extrêmement faible, voire symbolique, pour le secteur. Le péage pour le transport de fret génère 7 millions d'euros par an, alors que le budget total de VNF est chiffré à 600 millions d'euros. À titre personnel, je suis toutefois favorable à ce symbole, car les péages représentent une valeur. Ils doivent être intégrés au *business plan*.

Les opérateurs de transport considèrent que les péages ne sont pas un sujet. Ils attachent davantage d'importance à la qualité des services. VNF s'emploie à améliorer la qualité des services par le biais du COP.

Certains pays ne demandent pas le règlement d'un péage. Cependant, les pouvoirs publics prennent le relais de cet apport financier.

Les petits canaux présentent un intérêt réel pour le fret, dont les atouts en termes de logistique urbaine sont importants et qui permet de transporter des charges lourdes. Le fret gagne en rentabilité et en pertinence d'un point de vue écologique lorsqu'il transporte des charges lourdes. Actuellement, les bateaux de 180 mètres de longueur peuvent transporter jusqu'à 5 000 tonnes, ce qui équivaut à quatre trains.

Le grand gabarit permet cette massification ; ce n'est pas le cas des petits canaux. La rentabilité économique est atteinte avec le transport de mille tonnes, ce que ne permettent pas les canaux Freycinet. Il est toutefois possible d'organiser des transports ciblés de carrières, pour des charges de 300 tonnes. Les petits canaux présentent également un intérêt pour le fret interbassin.

Par ailleurs, la voie d'eau peut être utilisée pour le transport d'ammonitrates : c'est un des modes de transport les plus sûrs, car les voies ne sont pas utilisées par d'autres moyens de transport.

Nous avons établi des plans internes de sécurité en cas d'accident. Cependant, les autorités préfectorales sont responsables de la coordination des crises en cas d'accident. Nous participons régulièrement à des simulations sous l'autorité de l'État.

L'avenir du canal central dépend en grande partie du partenariat que nous pourrions développer avec les collectivités. Il présente une valeur patrimoniale et touristique importante ; il doit bénéficier de projets semblables à ceux du Grand Est et du canal du Midi.

Nous avons mis en place une politique de partenariats forte avec les ports. Nous notons l'apparition d'axes logistiques portuaires maritimes et fluviaux. À ce titre, la création d'Haropa a permis de rassembler les ports d'État du Havre, de Rouen et de Paris. Nous avons signé une alliance stratégique avec Haropa afin d'unir nos efforts de prospection commerciale et pour mutualiser nos domaines. C'est un axe capital et nous avons établi une stratégie semblable dans le sillon lorrain. Le lien entre port maritime, port fluvial et fleuve est donc capital.

Nous encourageons les projets liés à la logistique dans la zone de Langon. Je considère que nous ne nous tournons pas encore suffisamment vers le potentiel du fleuve. Je suis favorable à une alliance du type Haropa sur la Garonne et sur le grand port maritime de Bordeaux.

En tant qu'opérateur de l'État, nous devons respecter un plafond de dépenses. Dans le cadre de la revoyure, je compte aborder le thème des ressources nouvelles et de leur impact sur ce plafond. Toute entreprise doit prendre en compte ses revenus au moment de décider de ses dépenses. Le plafond de dépenses ne doit pas être le même selon les ressources qui le supportent.

Il est vrai que certains secteurs éprouvent des difficultés à recruter. La question de la modernisation est importante à ce niveau. Les jeunes cherchent des métiers qui incluent les technologies les plus récentes ; nos dispositifs et nos fonctionnements ne sont, à cet égard, pas toujours adaptés aux attentes.

La loi Didier prévoit que les ouvrages de rétablissement restent la propriété de la voie portée. Une convention prévoit des discussions et un accord éventuel de financement autour de cette voie. Actuellement, 2 895 ponts sont considérés comme des voies de rétablissement, ce qui représente un budget de 50 millions d'euros par an. Évidemment, les financements de VNF ne sont pas destinés à ces ponts. Je précise que nous gérons 4 000 ouvrages sur la voie d'eau. En outre, nous ne possédons ni compétences routières, ni ingénieurs spécialisés dans ce domaine. Une enveloppe d'un million d'euros est toutefois prévue dans le COP pour traiter ces sujets en 2022.

Au niveau de l'apport des financements par les usagers, les péages représentent 15 millions d'euros, répartis à parts égales entre tourisme et fret.

Le canal du Midi est concerné par la démarche territoriale que j'évoquais. Nous avons signé une entente avec la région, l'ensemble des EPCI et le préfet de la région. Chacun apporte ses financements et sa vision. Nous avons élaboré une marque du canal : pour qu'un canal prospère, il doit être porté par tout le territoire.

Nous sommes en train de préparer un partenariat avec les agences de l'eau. Un représentant de VNF participe à tous les conseils d'administration des agences de l'eau. Notre partenariat peut néanmoins être plus solide, car nous sommes le deuxième principal manipulateur d'eau du pays. Nous sommes encore considérés principalement comme un opérateur de transport, alors que nous sommes également responsables de la gestion hydraulique.

Mme Christine Herzog. – Je suis une élue de Moselle Sud : mon secteur compte de nombreux étangs réservoirs, qui servent à approvisionner les canaux. Des réfections sont-elles prévues en la matière ? Ce sujet est une préoccupation locale forte, qui mobilise les services de la préfecture.

M. Thierry Guimbaud. – Même si les canaux sont artificiels, ils sont totalement intégrés dans un système naturel. La France conserve peu d'eau en comparaison à d'autres pays. Nous avons demandé des moyens pour maintenir ces retenues d'eau au plus haut niveau possible. Faute d'investissement au cours des dernières décennies, nous sommes obligés de baisser la cote d'eau pour respecter les normes de sécurité.

M. Jean-François Longeot. – Merci M. le Président, merci M. le Directeur général, d'avoir réponse présent à cette audition pour la qualité de vos réponses.

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

Mercredi 26 janvier 2022

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 09 h 10.

Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Communication

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons ce matin nos travaux engagés il y a plusieurs semaines sur le « Pacte vert » européen, et plus spécifiquement, sur son volet climatique, tendant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne de 55 % en 2030 par rapport à 1990.

Nous accueillons ce matin les deux rapporteurs de la commission des affaires européennes, en charge de l'examen du volet « Climat » de ce paquet législatif, Mme de Cidrac et M. Leconte. Une proposition de résolution, en cours de préparation, sera adoptée par la commission des affaires européennes le 24 février prochain au terme d'une réunion d'examen conjointe des trois commissions compétentes : la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes. Notre commission est étroitement associée à la préparation de cette résolution, par les travaux de nos rapporteurs, M. Chevrollier et Mme Saint-Pé, qui mènent actuellement des auditions sur les nombreux sujets relevant de notre champ de compétences. Je remercie le président de la commission des affaires européennes, M. Rapin, pour cette organisation souple, permettant de s'appuyer sur l'expertise de chaque commission et d'assurer une cohérence du message sénatorial.

Comme j'ai eu l'occasion de le rappeler à la ministre de la transition écologique en début de mois, l'attention de notre commission est double. Premièrement, nous devons à tout prix respecter nos engagements climatiques pour maintenir en vie l'Accord de Paris. La réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990 doit absolument être atteinte pour maintenir le réalisme de notre trajectoire climatique. C'était le sens de nos travaux sur la loi « Climat et résilience », notamment par l'adoption de son

article 1^{er} rappelant la nécessité d'atteindre ce nouvel objectif, ou encore de notre récent rapport d'information sur la COP 26. Deuxièmement, si notre pays doit faire preuve d'ambition et d'innovation dans l'élaboration de ses propres politiques publiques, l'échelle européenne est probablement la plus pertinente pour fixer un cadre et des règles afin de réduire de manière déterminée nos émissions de gaz à effet de serre sans pénaliser les acteurs économiques. L'ambition du « Pacte vert » est à cet égard essentielle pour que les pays européens avancent de concert, en conciliant préservation du climat et protection de notre souveraineté économique.

Notre commission sera donc particulièrement attentive au maintien d'un équilibre ambitieux du « Paquet », afin de crédibiliser l'atteinte de l'objectif de 55 %.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons une volonté partagée d'aboutir à une proposition cohérente pour nos trois commissions. C'est un grand chantier, dans un temps restreint. Nous sommes au cœur du réacteur, de l'objectif de réduction des émissions de 55 % d'ici 2030.

Une dizaine de textes sont soumis à notre appréciation. La Commission européenne n'a pas souhaité réaliser une étude séparée par sujet, mais a proposé un paquet complet. L'objectif est ambitieux. Il faut aboutir à un accord des 27 États membres, mais aussi de nos trois commissions, qui ont un regard différent selon leurs attributions. Nous rédigerons ainsi une proposition de résolution sénatoriale commune à nos trois commissions, et cohérente. Je vous remercie de votre travail.

La présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, a salué le travail exemplaire du Sénat français qui est l'une des assemblées les plus actives parmi celles des États membres. Continuons à l'être.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – La Commission européenne a présenté, le 14 juillet dernier, le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui vise à mettre en œuvre la « loi européenne sur le climat ».

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

L'impact budgétaire, économique et social de cette inflexion est majeur, la Commission européenne évoquant une « transformation radicale ». Lors de la réunion de la petite COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'union des Parlements de l'Union européenne) qui s'est tenue au Sénat, le 14 janvier dernier, la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Mme Christine Lagarde, a relevé l'importance du plan de relance européen pour financer la transition écologique mais a aussi pointé l'ampleur des besoins complémentaires.

Elle a ainsi estimé que « la transition écologique demandera[it] des investissements supplémentaires de 520 milliards d'euros par an d'ici à 2030 ».

Sur un autre plan et à un échelon national, l'Institut de l'économie pour le climat met en avant l'écart entre les dépenses de l'État en faveur du climat au cours des dernières années et celles qui devraient être déployées pour atteindre les nouveaux objectifs : la marche est considérable.

Cette marche est d'autant plus considérable que la mise en œuvre concrète du « Pacte vert » et de la loi européenne sur le climat implique de trouver de nouveaux équilibres et de prendre garde à accompagner la transition économique, sociale et territoriale.

Aussi, avant d'entrer dans le détail du paquet, je voudrais relever quelques problématiques transversales ou critères d'analyse ayant une importance politique. Le paquet, tel qu'il est conçu, devrait conduire à renchérir les prix de l'énergie, dans un contexte où ce prix flambe déjà. Se pose clairement une question d'acceptabilité sociale de la transition écologique et de choix des outils, à la fois pour atteindre les objectifs et accompagner les mutations nécessaires. Le président de la commission de l'environnement du Parlement européen, M. Pascal Canfin, agite lui-même le spectre de l'apparition de « gilets jaunes » à l'échelle de l'Union européenne, dans une interview accordée au *Monde*, la semaine dernière.

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

Troisième sujet, au regard du besoin massif d'investissements évoqué précédemment, comment les finance-t-on ? Quelle doit être la part respective des investissements publics et privés ? Cette question est en suspens et renvoie aussi à des éléments qui ne figurent pas en tant que tels dans ce paquet, comme le débat sur l'éventuelle adaptation du pacte de stabilité et de croissance pour donner aux États membres des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires, comme la taxonomie ou encore la réglementation financière. Nous avons eu à cet égard un échange très intéressant avec le fonds Amundi concernant la finance verte et l'intégration par les investisseurs et les entreprises des enjeux climatiques.

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

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

Ces éléments généraux posés, Jean-Yves Leconte précisera l'architecture de ce paquet très complexe en lui-même mais aussi par ses implications sur d'autres dispositifs de l'Union.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Le paquet comprend treize révisions législatives et nouvelles initiatives interdépendantes ainsi qu’une stratégie sur la forêt.

Le paquet comprend trois pièces maîtresses qui donnent le cadre général. Il s’agit de la révision du système d’échange de quotas d’émission de l’Union européenne, y compris son extension au transport maritime, la révision des règles relatives aux émissions de l’aviation et la mise en place d’un système distinct d’échange de quotas d’émissions carbone pour le transport routier et les bâtiments ; la révision du règlement sur la répartition de l’effort en ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions des États membres dans les secteurs ne relevant pas du système d’échange de quotas d’émission de l’Union, même si le paquet introduit des zones de recouvrement pour le transport et les bâtiments ; la révision du règlement relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l’utilisation des terres, du changement d’affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).

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

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

La difficulté de ce paquet réside dans l’interconnexion des textes : si l’on modifie un curseur dans un texte, il faut procéder à des ajustements dans d’autres textes pour s’assurer qu’*in fine*, l’objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre sera atteint.

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

Cette interdépendance des textes et le caractère transversal du paquet rendent particulièrement complexe la conduite des négociations, qui ont pris un peu de retard au départ. L’objectif de la présidence française est de poursuivre les négociations en vue d’aboutir à des orientations du Conseil en fin de semestre. Le Parlement européen, après avoir tâtonné dans son organisation interne, a également pour objectif d’adopter ses positions d’ici l’été. Les négociations ne s’achèveront donc pas sous présidence française car le trilogue devrait débiter sous présidence tchèque du Conseil.

J’évoquerai particulièrement quelques enjeux spécifiques à certains textes, en commençant par l’extension proposée du marché carbone.

La Commission européenne s’appuie notamment sur les bons résultats enregistrés par le système d’échanges de quotas d’émission de l’Union européenne, qui aurait par le passé permis d’atteindre des résultats plus élevés que ceux prévus, sans toutefois être en capacité de répondre en l’état à la nouvelle ambition climatique de l’Union européenne pour 2030.

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

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

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

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

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

Il précise qu'il faudra alors « diminuer le fonds social en conséquence. À un moment où l'on se bat contre la hausse du prix de l'énergie, étendre le marché carbone au chauffage serait difficilement explicable. Le coût politique de l'extension du marché du carbone, comme le conçoit la Commission européenne, serait majeur, mais l'impact climatique serait très faible parce que l'immense majorité des déplacements de particuliers sont contraints, notamment dans les territoires où il n'existe pas d'alternatives à la voiture individuelle ».

C'est donc un sujet important de débat, qui repose la question de l'accompagnement de la transition, notamment pour les États de l'Est : une réduction du fonds social est-elle acceptable et jusqu'à quel point ? Une refonte du dispositif remet par ailleurs en cause le schéma proposé sur les ressources propres.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Deuxième volet important que je souhaite évoquer : celui du règlement sur la répartition de l'effort. Jusqu'à présent, le marché carbone et ce règlement étaient étanches : on se trouvait soit dans un cadre, soit dans l'autre.

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

La méthode de calcul utilisée pour la détermination des objectifs nationaux reste fondée sur le PIB par habitant, un nombre limité de corrections ciblées étant appliqué afin de répondre aux préoccupations en matière d'efficacité au regard des coûts. Les ministères français auraient souhaité que l'on prenne davantage en compte le rapport coût-efficacité et un peu moins la solidarité intra-européenne. D'autres États membres seraient sur la même ligne

mais, à ce stade, il n'y aurait pas de volonté de rouvrir cette question dans la mesure où il s'agit d'un jeu à somme nulle entre États membres. L'effort de négociation porterait davantage sur les flexibilités envisageables.

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

Le dispositif proposé par la Commission européenne fixe un objectif de neutralité climatique des terres à l'horizon 2035. Il s'agit d'un objectif ambitieux puisque les absorptions de CO₂ ont diminué dans le secteur des terres ces dernières années.

La trajectoire proposée par la Commission européenne comprendrait trois étapes : en 2030, un niveau d'absorption de carbone à hauteur de 310 millions de tonnes d'équivalent CO₂, réparti entre les États membres en tant qu'objectifs contraignants ; la neutralité en 2035 ; et une hausse supplémentaire des absorptions à compter de 2036.

À cela s'ajoute le fait qu'à compter de 2031, seraient prises en compte les émissions hors CO₂ du secteur agricole. Cela doit nous conduire à bien évaluer les conséquences potentielles du dispositif sur le secteur agricole. Le directeur général de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique considère lui-même que le niveau d'ambition pour les puits de carbone est particulièrement élevé. C'est un point qui mérite d'être davantage approfondi en vue de la proposition de résolution européenne du Sénat qui sera présentée fin février.

Je veux maintenant évoquer brièvement les secteurs du bâtiment et des transports, qui sont au cœur du paquet.

S'agissant des bâtiments, l'objectif de la Commission européenne est clair : elle veut renforcer l'efficacité énergétique des bâtiments et intensifier le recours aux énergies renouvelables. Il y a un certain nombre d'objectifs ciblés, certains étant contraignants, d'autres plus indicatifs. Lors du Conseil « énergie » de décembre dernier, les ministres de l'énergie ont notamment discuté de l'équilibre entre la nécessité de soutenir le potentiel des énergies renouvelables en tant que source d'énergie rentable et la nécessité de tenir compte des situations nationales et des situations de départ différentes. C'est évidemment un point politique important.

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

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

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

S'agissant des transports, je me contenterai d'évoquer deux points. Concernant l'aérien, le paquet prévoit un plafonnement plus strict du nombre de quotas pour les vols intra-communautaires et la suppression progressive totale des quotas gratuits d'ici 2026. C'est un sujet qui mérite une expertise spécifique compte tenu des impacts territoriaux potentiels. L'impact de ce paquet sur l'industrie automobile sera très fort et il y a un vrai enjeu de stratégie industrielle et de visibilité pour les constructeurs.

En lien avec les objectifs plus ambitieux du règlement sur la répartition de l'effort, la Commission européenne propose de majorer les objectifs de réduction des émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes à l'échelle de l'Union européenne d'ici 2030 et, surtout, fixe un nouvel objectif de 100 % de réduction d'ici 2035. Dans la pratique, cela signifie qu'à partir de 2035, il ne serait plus possible de mettre sur le marché de l'Union européenne des voitures ou camionnettes équipées d'un moteur à combustion interne, y compris des modèles hybrides.

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

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, je dirai quelques mots du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, que le Sénat avait appelé de ses vœux et qui devrait être pleinement opérationnel en 2026, après une phase transitoire expérimentale d'ici 2025. Le Parlement européen pourrait vouloir aller plus vite. Directement lié au système d'échanges de quotas d'émissions mais aussi à la proposition de décision sur les ressources propres, il apparaît comme un outil indispensable pour prévenir le risque de fuite carbone et faire en sorte que les nouvelles ambitions climatiques de l'Union européenne ne pénalisent pas les entreprises européennes.

À ce stade, cinq secteurs particulièrement émetteurs et exposés seraient couverts par ce mécanisme qui doit être conçu pour être conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les appétences des États membres vis-à-vis de ce dispositif sont diverses, l'Allemagne étant particulièrement attentive aux mesures de rétorsion commerciale potentielles.

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

Des interrogations peuvent également exister sur le champ d'application du mécanisme : le Parlement européen envisage ainsi d'inclure le secteur de la chimie dans le dispositif. Mais le point qui me paraît à ce stade le plus important politiquement est celui des failles qui ont pu d'ores et déjà être identifiées.

Je veux insister sur un point particulièrement évoqué lors de nos auditions. À ce stade, le mécanisme, conçu pour assurer une neutralité au sein de l'Union européenne, pourrait pénaliser les entreprises européennes exportatrices, dès lors qu'elles ne bénéficieraient plus de l'allocation de quotas gratuits. C'est un point majeur car il serait absurde que le système aboutisse à pénaliser nos exportations ou conduise à créer des filiales extérieures à l'Union européenne pour contourner ces difficultés.

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

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

Ce paquet va aboutir à une transformation de la société comme jamais nous n'en avons connue dans un temps aussi court. Cela nécessite de l'innovation et un changement de référentiel de valeurs.

L'ambition ne doit pas être uniquement en termes de financement. Ce n'est pas parce que l'argent est disponible que les orientations sont bonnes. Tant que subsistent des

doutes, nous avons besoin d'innovation et de recherche pour répondre au défi technique de l'objectif de réduction des émissions de 50 % en 2030. Nous n'avons pas la solution à toutes les questions. Cela impactera le transport et le logement, notamment social.

Il y aura un décalage entre des actions en termes de coût, avec l'extension du marché carbone ou la mise en place de nouvelles normes, qui sont des actions européennes, et des actions de compensation qui, même si elles sont financées en partie par le fonds social européen, seront déclinées différemment et au niveau national.

Les différents pays européens n'ont pas les mêmes positions sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, car tout le monde n'est pas juste importateur ou exportateur.

L'Union européenne a un objectif de neutralité carbone en 2050, la Chine en 2060, l'Inde en 2070. Comment allons-nous diffuser cette exemplarité ? Au-delà du financement de ce plan dans le temps, comment le financerons-nous dans l'espace, avec des pays avec lesquels nous sommes en union douanière ou avec lesquels nous négocions l'élargissement ? Comment cet objectif va-t-il s'appliquer et sera-t-il utile ? L'exemple doit être inspirant et l'ensemble de la planète doit réduire ses émissions.

Quelles que soient les nécessités de financement de ce plan, il est important de conserver un peu d'argent pour financer l'adaptation aux évolutions climatiques.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur. – Je souscris aux propos introductifs de notre président. Pour notre commission, le respect de nos engagements climatiques est non négociable. Pour atteindre nos objectifs, l'ambition du « Pacte vert » est indispensable, notamment puisqu'il permettra de concilier la préservation du climat et la protection de notre souveraineté économique. Le développement durable est intimement lié à l'économie. C'est dans cet état d'esprit et avec cette « lettre de mission » que Denise Saint-Pé et moi avons abordé nos auditions et consultations sur le paquet climatique proposé par la Commission européenne.

Le marché du carbone est la pierre angulaire de la politique européenne sur l'énergie et le climat. Le projet d'extension du marché carbone ETS (*Emissions Trading Schemes*, système de permis d'émissions négociables) au transport routier et au bâtiment a naturellement été au cœur de nos auditions.

Des représentants des secteurs économiques aux organisations non gouvernementales environnementales, les acteurs français entendus s'opposent unanimement à ce projet. Le coût social d'une extension du marché ETS à ces secteurs pourrait être considérable, avec une augmentation, du jour au lendemain, du prix de l'énergie pour nos concitoyens. La Commission européenne a certes prévu la mise en place d'un fonds social pour contrebalancer ces effets négatifs sur les ménages les plus précaires, mais il y a fort à craindre qu'il ne soit pas suffisant pour amortir l'impact social. Il est par ailleurs permis de douter de l'efficacité environnementale du mécanisme proposé : avec une entrée en vigueur en 2026, il faudrait que le prix du carbone soit très élevé sur le marché nouvellement créé pour orienter efficacement les comportements des agents économiques d'ici 2030, date à laquelle l'Europe devra avoir réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 55 %.

Si l'Union européenne venait à prendre acte de cette extension du marché ETS, il me semble intéressant d'y instaurer un corridor de prix pour limiter les risques d'envolée à la

hausse du coût du carbone et protéger ainsi les ménages les plus modestes. Les recettes supplémentaires issues de l'extension pourraient être intégralement répercutées vers le fonds social, et non seulement 25 % d'entre elles, comme le prévoit actuellement la Commission européenne. J'irai même plus loin : la création du fonds social ne devrait pas être subordonnée à l'extension du marché carbone au transport routier et au bâtiment, car il pourrait être alimenté par une partie des revenus du marché carbone existant. La France, qui utilise déjà une partie de ces revenus pour la rénovation énergétique du bâtiment à travers le financement de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), peut faire figure de bon exemple à cet égard.

Le renforcement ou *a minima* le maintien de l'ambition générale des mesures réglementaires prévues par le paquet semble inévitable, et cela pour deux raisons. Dans l'hypothèse d'une non-extension de l'ETS au transport routier et au bâtiment – hypothèse qui me semble la plus raisonnable d'un point de vue social et environnemental – il faudra sans doute compenser l'absence de signal prix au niveau européen par un relèvement de l'ambition des prescriptions relatives à l'efficacité énergétique et aux transports, sans quoi nous renoncerions à l'atteinte de nos objectifs européens. *A contrario*, dans l'hypothèse d'une extension de l'ETS au transport routier et au bâtiment, un relèvement de l'ambition des prescriptions réglementaires limitera l'impact sur les ménages en réduisant le coût de la tonne de carbone sur le marché nouvellement créé.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure. – Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières est présenté par le Gouvernement comme une des priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, ce dont nous pouvons nous réjouir.

Le soutien de la Commission européenne et de nombreux États membres à ce dispositif, préconisé par la France depuis de nombreuses années, doit être accueilli comme une excellente nouvelle. Formons le vœu que notre pays mène à bien les négociations sur ce texte primordial et soit à même de faire les compromis qui permettront son aboutissement.

De nombreuses questions demeurent quant aux paramètres du mécanisme d'ajustement. La première de ces interrogations porte sur son périmètre. Pour l'heure, sont concernés l'acier, le ciment, les engrais, l'aluminium et l'électricité. Faut-il inclure des biens supplémentaires ? Le rapporteur de la commission Environnement du Parlement européen vient de proposer d'ajouter à cette liste les produits chimiques organiques, l'hydrogène et les polymères. L'inclusion de ces biens pourrait être à considérer si plusieurs facteurs sont réunis : les secteurs en question doivent être réellement exposés à des risques de fuites de carbone – autrement dit, de déplacements des activités en dehors des frontières européennes – et nous devons disposer des moyens suffisants pour calculer le contenu carbone des importations. Dès lors que ces critères sont réunis, il faudra être le plus ambitieux possible, en incluant les biens qui bénéficient jusqu'ici de quotas gratuits sur le marché carbone.

La deuxième des interrogations porte naturellement sur l'articulation entre le mécanisme d'ajustement et la fin des quotas gratuits sur le marché carbone. Il semble indispensable de supprimer les quotas gratuits dès lors que le mécanisme d'ajustement est mis en place, pour deux raisons. Premièrement, car c'est à ce prix que le marché carbone européen pourra réellement devenir efficace sans provoquer de phénomènes de fuites de carbone. Deuxièmement, la suppression des quotas gratuits est une condition *sine qua non* de la compatibilité du dispositif aux règles de l'OMC et en définitive, de son acceptation par nos grands partenaires. Mais le calendrier proposé par la Commission européenne n'est pour l'heure pas satisfaisant. La fin des quotas gratuits et la pleine entrée en vigueur du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sont pour l'heure prévues en 2036. Il faudrait avancer

cette date au moins à 2030, pour que le mécanisme produise réellement ses effets et permette, dans la décennie à venir, l'orientation des capitaux vers les industries bas carbone. Il en va de notre capacité à atteindre nos objectifs climatiques, mais également à ne pas rater le train d'une « industrialisation durable » de l'Europe : repousser l'extinction des quotas gratuits, c'est retarder les investissements dans l'acier vert, le ciment vert... et laisser la main à nos concurrents, notamment chinois.

La portée internationale du mécanisme d'ajustement doit être pensée sous un angle géopolitique et diplomatique. Vis-à-vis des pays développés tout d'abord : l'idéal serait de constituer des « clubs carbone », autrement dit d'exonérer totalement du dispositif les pays qui disposeraient d'un même niveau de tarification du carbone que celui pratiqué au niveau européen. L'Europe doit donc mettre à profit la période de transition avant l'entrée en vigueur du dispositif – 2026 – pour que les marchés carbone de pays tiers puissent se rapprocher de son propre marché carbone. En direction des pays en développement ou en transition qui seront affectés par le mécanisme d'ajustement – souvent des pays du voisinage de l'Union européenne, notamment dans les Balkans –, il pourrait être prévu un fléchage au moins partiel des revenus du mécanisme, de manière à les accompagner sur des projets de transition climatique, à l'instar du partenariat conclu avec l'Afrique du Sud pendant la COP 26. Enfin, une attention devra nécessairement être portée aux pays les moins avancés, notamment ceux du continent africain, par exemple par une entrée en vigueur uniquement progressive du mécanisme. Rappelons là aussi l'enseignement que notre commission a tiré de la COP 26 : nous devons tout faire pour éloigner le risque d'une alliance plus grande encore entre les « grands émergents » – Chine, Inde notamment – et l'Afrique, alliance qui affaiblit l'ambition globale de la coopération climatique internationale et la place de l'Europe dans le monde.

M. Ronan Dantec. – Les questions ont bien été posées. Il y a de multiples fils à tirer.

Je retiens de l'intervention de M. Chevrollier qu'il y a un choix à faire : faut-il renforcer les normes ou passer par le coût et le comportement des consommateurs ? Je suis sceptique, comme de nombreux réseaux de collectivités territoriales ou d'ONG, sur le choix de la Commission européenne d'étendre le marché du carbone aux secteurs du bâtiment et de la mobilité. C'est une usine à gaz, et pas forcément écologique. Est-ce une forme de certificats d'économie d'énergie ? On ne voit pas bien. Le passage par la norme serait plus simple et plus facile à quantifier pour atteindre l'objectif. Personne ne remet en cause l'effort à faire – ce qui est très important. C'est un changement économique extrêmement profond à l'échelle européenne. Il serait bon d'en débattre. Doit-on passer par une norme stricte, qu'il faudrait assumer politiquement – par exemple la qualité du bâti au moment des ventes ? La Commission européenne fait fausse route en privilégiant l'extension du marché carbone au transport et au bâtiment. La présidence française de l'Union européenne devra éclaircir ce débat.

Second sujet, quel doit être le rôle de la BCE et des institutions financières européennes ? Si l'on passe par le prix du carbone, on crée des flux financiers pour atténuer le coût social. Si l'on passe par la norme, il y aura d'énormes besoins d'investissement. Le coût du crédit et la capacité d'accès au crédit seront alors le point-clé.

L'Union européenne doit-elle faire fonctionner la planche à billets pour financer cette transition avec un retour sur investissements sur un assez long terme ? Elle en a les moyens financiers actuellement, mais ce n'est pas dans l'orthodoxie financière européenne.

On voit en tout état de cause que le système ETS fonctionne dans les secteurs où il a été mis en place.

Il faudrait approfondir la cohérence entre cet effort et l'action internationale de l'Europe. Cela ne sert à rien de faire cet effort sur le climat à vocation mondiale, si nous n'entraînons pas les grands émergents et les Américains. Cette stratégie internationale de l'Union européenne vaut pour d'autres crises que la crise climatique. Je pense à la nécessité d'une stratégie européenne envers la Russie et l'Afrique. En quoi ce paquet peut-il nous aider vis-à-vis des grands émergents, au-delà du mécanisme d'ajustement ? L'affirmation de la stratégie internationale de l'Europe est en lien avec ce paquet. C'est ce débat que la France doit porter dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Nous avons identifié ces points au sein de la commission des affaires européennes. Il y a de nombreux sujets sur le volet international, et un effet domino : quand on déplace le curseur, d'autres objectifs bougent. Cela rajoute de la complexité. L'action internationale de l'Europe est au cœur de nos débats.

Les personnes auditionnées nous ont alertés sur le sujet norme ou usage. Cela renvoie aussi au portage politique. Répond-on par la technique ou par une volonté politique ? Quelle sera l'acceptabilité des citoyens européens ? Nous avons évoqué ce sujet avec la commission des affaires économiques. Nous devons en débattre ensemble pour apporter la meilleure réponse possible, qui ne sera cependant ni exhaustive ni parfaite.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Le Conseil européen a fixé un objectif de réduction de 55 % des émissions de CO₂ en 2030. Comment faire ? Nous n'avons pas encore de réponse. Si cela ne passe pas par le coût ni par les quotas carbone ni par les normes, se pose la question du financement. Les deux sont liés.

Il faut trouver des moyens par rapport aux pays qui nous entourent. Il faut financer le plan dans le temps et dans l'espace, pour emmener notre voisinage proche dans cette exemplarité. Sinon, cela ne servira à rien.

Au sein du groupe d'amitié France-Chine, nous avons réfléchi à la manière dont nous posons les ambitions sur la réduction de l'empreinte carbone. Il ne s'agit pas seulement d'externaliser nos émissions, puisque nous importons aussi la moitié de ce que nous émettons.

Peut-on faire une Europe du climat exemplaire ? C'est un défi technique, financier et politique. Cela suppose d'utiliser les accords commerciaux revisités comme effet de levier, sans affaiblir l'Union européenne.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure. – Faut-il appliquer au carbone le coût réel ou augmente-t-on les normes ? Il faudrait réaliser des projections. Il faudra peut-être un peu des deux pour ne laisser personne au bord de la route. Le portage politique vient en déduction de ces propositions.

M. Rémy Pointereau. – J'ai déjà évoqué en commission les risques pervers du changement d'affectation des terres agricoles. Des entreprises néerlandaises sont prêtes à planter des forêts sur les terres agricoles du centre de la France pour compenser leurs émissions de carbone. De quels filets protecteurs dispose-t-on ? Des entreprises allemandes, belges ou autres pourraient faire de même, car il y a davantage de terres agricoles en France.

Et cela peut intéresser les agriculteurs, à 2 000 euros l'hectare à louer. Il y a un risque d'accaparement des terres agricoles.

M. Jean Bacci. – Le règlement UTCATF prévoit d'absorber 310 millions de tonnes d'équivalent CO₂ d'ici 2030. En 2021, 220 000 hectares ont été brûlés autour de la Méditerranée, qui ont un impact évalué à 31 millions de tonnes d'équivalent CO₂. Si le scénario de l'année 2021 se répète sur l'ensemble de la décennie 2020, en 2030 nous aurons relâché dans l'atmosphère autant de CO₂ que ce que nous aurons stocké, donc l'effort serait à somme nulle.

M. Jean-François Longeot, président. – En plus de la sécheresse, des maladies et des scolytes menacent nos bois, c'est un sujet important.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Le sujet des terres agricoles a été identifié par les rapporteurs et par le ministère. Comment faut-il qualifier les terres agricoles ? Faut-il les transformer en puits de carbone ? Quel rôle devront-elles jouer dans les négociations ? Nous voulons que ce sujet figure dans la résolution, et nous en débattons. Nous n'avons pas de réponse mais nous ferons des propositions sur ce sujet qui a de nombreuses répercussions en France.

M. Jean-François Rapin, président. – Tous ces sujets méritent d'être approfondis, et nous devons avoir une approche réaliste en matière environnementale et sociétale. On le voit pour la hausse des carburants. On peut régler le problème en augmentant le coût ou les normes. Avec la hausse des prix, le Gouvernement doit prendre des mesures en urgence.

La machine européenne peut s'emballer. Notre devoir est de la ramener à des considérations plus réalistes avec nos propositions de résolutions européennes. Soyons clairs sur nos ambitions pour protéger notre environnement à l'avenir et protéger nos concitoyens. Nous devons être attentifs.

Attention, pour les entreprises, au choc d'une reconfiguration des normes. Monsieur Leconte, ce n'est pas qu'un sujet financier, mais c'est aussi un sujet financier. Mme Christine Lagarde, lors de la COSAC au Sénat, a précisé que le choc financier environnemental serait de l'ordre de 520 milliards d'euros. Mais il n'a pas été dit si ce serait à la charge du seul secteur public ou avec le secteur privé... Même l'Europe n'arriverait pas à financer cette somme avec le cadre financier pluriannuel et le plan de relance.

Nous ne devons pas nous embarquer dans des promesses non abouties. Je le vois au sein de la Conférence pour l'avenir de l'Europe : les propositions se multiplient, mais seul un petit pourcentage est retenu car la plupart sont intenable. Soyons réalistes pour ne pas avoir de surprises ni de déceptions.

La réunion est close à 10h10.

**Enjeux économiques et environnementaux des territoires de montagne –
Audition (sera publié ultérieurement)**

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

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

Commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen – Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions, dans le cadre des travaux relatifs au droit de suite (sera publié ultérieurement)

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

La réunion est close à 12 heures.

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

Mercredi 26 janvier 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire – Examen des amendements au texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire.

Nous commençons par un amendement du rapporteur.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement CULT.50 vise simplement à tirer les conséquences de la suppression conforme de l'article 8 de la proposition de loi.

L'amendement CULT.50 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – En étendant la définition du harcèlement scolaire au harcèlement d'un adulte sur un enfant, l'amendement n° 9 revient sur un vote de la commission. J'y suis donc défavorable.

Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de harcèlement de ce type, mais la loi permet déjà de sanctionner administrativement et pénalement un adulte qui participerait au harcèlement d'un enfant. Nous préférons limiter cette proposition de loi aux harcèlements entre pairs. Pour autant, cet amendement nous permettra de connaître la position du Gouvernement sur cette question. Lors de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance, le gouvernement était défavorable à une extension du harcèlement scolaire aux adultes.

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

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n° 34 tend à rétablir le texte de l'Assemblée nationale. Il revient à supprimer la prise en compte du cyberharcèlement. Par ailleurs, il crée une nouvelle mission pour les réseaux du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous), sans prévoir les moyens humains pour l'exercer et alors qu'ils doivent remplir de nombreuses autres missions. L'avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n° 20 rect. prévoit la possibilité de déroger à la carte scolaire pour un élève victime de harcèlement scolaire. Je demande le retrait de cet amendement pour des raisons de forme et au profit de l'amendement n° 5 rectifié *bis* de Max Brisson que nous allons examiner tout à l'heure et qui a le même objectif.

M. Pierre-Antoine Levi. – Je le retirerai en séance, si l'amendement de Max Brisson s'inscrit dans le même esprit.

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

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n° 40 rectifié *bis* prévoit la signature obligatoire par les élèves et leurs responsables légaux d'une « charte d'engagement civique pour combattre le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement », annexée au règlement intérieur des établissements.

L'idée est intéressante, mais le contenu des règlements intérieurs est défini à l'article R. 421-2 du code de l'éducation, si bien que les dispositions de cet amendement relèvent du domaine réglementaire.

L'avis est donc défavorable, dans l'attente d'une déclaration d'irrecevabilité au titre de l'article 41 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40 rectifié bis.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n° 49 rect. tend à décorrélérer les sanctions pénales et disciplinaires. C'est souvent par manque d'information que certains chefs d'établissement n'appliquent pas les sanctions disciplinaires dans l'attente du résultat de l'enquête judiciaire. Je comprends la position de son auteur, mais cet amendement jette finalement une suspicion sur les chefs d'établissement, en donnant l'impression qu'ils cherchent à couvrir les faits.

L'information et la formation des chefs d'établissement et des directeurs d'école me paraissent être beaucoup plus efficaces qu'une inscription dans la loi d'une telle mesure.

L'examen de cet amendement sera cependant l'occasion pour le Gouvernement d'émettre son avis sur la question. Surtout, il revient au ministre de donner, le cas échéant, des instructions aux directeurs d'école et chefs d'établissement pour éviter la politique du « pas de vague ». Je demande donc le retrait de cet amendement ; à défaut, l'avis serait défavorable.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – L'objectif de cet amendement est d'aller plus vite et de gagner en efficacité dans la lutte contre le harcèlement. Pensez-vous possible de rectifier la rédaction pour la rendre plus acceptable par la commission, par exemple en ajoutant « autant que faire se peut » ?

M. Laurent Lafon, président. – Une telle précision n'a guère de portée normative, mais je vous propose, ma chère collègue, de vous rapprocher du rapporteur d'ici à l'examen du texte en séance publique demain.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Il me semble que la mesure la plus efficace est d’indiquer aux directeurs et chefs d’établissement que les sanctions disciplinaires doivent être décorrélées des sanctions pénales. C’est le rôle du ministère de l’éducation nationale.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 49 rect.

Après l’article 1^{er}

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L’amendement n° 8 rectifié *bis* fixe trois séances annuelles d’information des élèves à la prévention du harcèlement scolaire et du cyberharcèlement. Le texte prévoit déjà une information annuelle des élèves contre le harcèlement scolaire. En outre, il existe une journée de lutte contre le harcèlement scolaire – elle a lieu le premier jeudi de novembre et peut être décalée en cas de vacances scolaires ou de jour férié. Par ailleurs, les programmes sont déjà très chargés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 8 rectifié bis.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L’amendement n° 33 rectifié *quater* tend à préciser que le règlement intérieur rappelle le droit à une scolarité sans cyberharcèlement.

Cette précision me semble utile – la mission d’information l’a bien montré – tant le cyberharcèlement démultiplie le harcèlement scolaire. Chaque établissement pourra ensuite en tirer les conséquences qu’il souhaite. J’ajoute que cette précision s’insère dans un article législatif, et non réglementaire, du code de l’éducation, celui sur l’interdiction des portables, dont notre collègue Stéphane Piednoir avait été rapporteur de la proposition de loi. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 33 rectifié quater.

Après l’article 2

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L’amendement n° 48 prévoit de faire de la prise en compte de la lutte contre le harcèlement scolaire une des conditions d’homologation des établissements français à l’étranger.

C’est une idée originale et intéressante, mais je m’interroge sur la manière concrète dont pourra être évalué le respect par l’établissement de la lutte contre le harcèlement scolaire. Par conséquent, je propose de demander l’avis du Gouvernement.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 48.

Article 3

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L’amendement n° 35 tend à rétablir le texte de l’Assemblée nationale. Il fait disparaître la prise en charge des témoins, alors qu’il s’agit d’un point essentiel pour lutter efficacement contre le harcèlement scolaire. La notion de cyberharcèlement disparaîtrait également, si nous adoptions cet amendement. J’y suis donc très défavorable !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 35.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L’amendement n° 25 vise à élargir la formation à l’ensemble des personnels de l’Éducation nationale. Nous pensions avoir vu large, mais nous n’avons pas intégré certaines catégories, comme les accompagnants d’élèves en situation de handicap (AESH) évoqués dans l’objet de l’amendement. L’avis est très favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 25.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Les amendements identiques n° 5 rectifié *quater* et 13 prévoient une dérogation à la carte scolaire pour un enfant victime de harcèlement. J’y suis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 5 rectifié quater et 13.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L’amendement n° 23 prévoit également une dérogation à la carte scolaire pour un enfant victime de harcèlement scolaire, mais à la suite d’un avis médical.

Cet amendement s’appuie sur l’article L. 3221-1 du code de la santé publique, qui concerne uniquement la santé mentale et la psychiatrie. Les conséquences du harcèlement peuvent aussi être physiques. L’avis est défavorable.

Mme Céline Brulin. – Je comprends l’avis du rapporteur. Néanmoins, il faut trouver un moyen d’éviter que le dispositif ne serve à contourner la carte scolaire.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 23.

Après l’article 3

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Les amendements identiques n° 3 rectifié *quater* et 42 *rect. bis* visent à permettre l’instruction en famille en cas de harcèlement scolaire.

Retirer un enfant de l’école est toujours une défaite pour l’école, et n’est pas souhaitable. Mais le harcèlement scolaire peut conduire à des situations où la scolarisation n’est plus possible. L’avis est favorable.

M. Jacques-Bernard Magner. – Nous avons déjà voté une disposition similaire. L’instruction en famille est autorisée : les cas dérogatoires sont listés. Il n’est pas utile de revenir sur ce point dans ce texte.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Les amendements identiques n° 4 rectifié *ter*, 14 et 43, qui seront examinés dans un instant, tendent à ajouter le harcèlement aux cas dérogatoires.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 3 rectifié quater et 42 rect. bis.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Les amendements identiques n° 4 rectifié *quater*, 14 et 43 *rect. bis* tendent à prendre en compte le harcèlement scolaire comme critère ouvrant droit à l’instruction en famille.

La nouvelle rédaction de l'article L. 131-5 du code de l'éducation, qui entrera prochainement en vigueur, prévoit la possibilité de retirer l'enfant harcelé de l'école et de l'instruire en famille sans attendre l'analyse du dossier. Néanmoins, les parents demeurent soumis à la nécessité de présenter un projet pédagogique et de démontrer leur capacité.

Les amendements alignent les contraintes applicables aux enfants victimes de harcèlement scolaire dans leur établissement sur celles qui sont applicables aux enfants en situation de handicap ou ne pouvant pas se rendre à l'école pour cause d'itinérance ou d'éloignement géographique – je pense notamment aux zones de montagne. L'avis est favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 4 rectifié quater, 14 et 43 rect. bis.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 1 et 41 rect. tendent à supprimer la concertation avec le chef d'établissement avant le retrait de l'enfant.

Le dialogue est préférable : il est important de maintenir une concertation avec le directeur d'école ou le chef d'établissement. L'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1 et 41 rect.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n^o 2 rectifié *quater* vise à faciliter le recours à l'instruction en famille en cas de harcèlement scolaire. Il permet de prendre en compte la parole de l'enfant. Par ailleurs, il ajoute le dépôt de plainte pour harcèlement, qui n'est pas un acte anodin, dans les critères de déscolarisation d'urgence. L'avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 2 rectifié quater.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n^o 15 vise à permettre une meilleure prise en compte de la parole de l'enfant, mais, contrairement à l'amendement précédent, ne s'appuie pas sur le dépôt de plainte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 15.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n^o 28 prévoit une détection du harcèlement scolaire à l'occasion des visites médicales scolaires.

Je suis favorable à cet amendement. Il soulève néanmoins la question des moyens alloués à la médecine scolaire. Mme Brulin insistera certainement sur ce point lors de la discussion du texte en séance.

Mme Céline Brulin. – Vous pouvez compter sur moi !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 28.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n^o 26 prévoit la remise d'un rapport sur la prise en charge des soins des victimes de harcèlement scolaire.

Le Sénat est traditionnellement opposé aux demandes de rapport. Néanmoins, le contexte est particulier en l'espèce : l'annonce, il y a un an, d'une prise en charge

psychologique pour les mineurs dans le cadre du confinement. Il serait intéressant de tirer un bilan de ce dispositif. Je m'en remets donc à la sagesse du Sénat.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 26.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n° 27 vise à obtenir un rapport sur la médecine scolaire.

Je suis défavorable à cet amendement, même si nous sommes tous conscients des difficultés de la médecine scolaire et de l'insuffisance des moyens qui lui sont alloués.

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

Article 3 bis (supprimé)

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 29 rect. et 36 tendent à préciser le contenu du document informatif distribué aux enseignants relatif à l'engagement associatif. Le contenu de ce document relève du domaine réglementaire.

L'avis est défavorable dans l'attente de la déclaration d'irrecevabilité de cet amendement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 29 rect. et 36.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n° 10 prévoit une communication en conseil d'administration ou en conseil d'école sur les mesures prises pour lutter contre le harcèlement scolaire et sur les partenariats lancés avec les associations.

Pour le secondaire, le conseil d'administration n'est pas forcément le lieu le plus adapté : le comité d'éducation à la citoyenneté, à la santé et à l'environnement me semble préférable.

Cet amendement revient également à rendre obligatoire un partenariat avec des associations de prévention et de lutte contre le harcèlement scolaire. Un tel partenariat est souhaitable, mais je suis opposé à ce qu'il devienne une obligation.

Pour toutes ces raisons, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Article 3 ter (supprimé)

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement n° 37 vise à rétablir l'article dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

On ne sait si les financements accordés pendant la pandémie seront pérennisés : confier une mission supplémentaire aux Crous, qui sont déjà chargés du logement et de l'aide sociale, ne paraît donc pas souhaitable. L'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

Après l'article 3 ter (supprimé)

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L’amendement n° 16 rectifié *bis* vise à étendre la durée des contrats des assistants d’éducation.

Les assistants d’éducation jouent un rôle essentiel dans la prévention du harcèlement scolaire et dans le maintien d’un climat scolaire serein. Or ceux-ci ne peuvent actuellement rester en poste plus de six ans, alors même qu’une stabilité de l’équipe éducative est nécessaire.

Cet amendement est recevable, car il reprend une disposition d’un article d’une proposition de loi qui vient d’être adoptée par l’Assemblée nationale et pour laquelle le Gouvernement a accepté de lever le gage. En matière de recevabilité financière, un texte adopté par l’une des assemblées, même non examiné par l’autre, peut constituer la base de référence. L’avis est très favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 16 rectifié bis.

M. Laurent Lafon, président. – Je rappelle que l’examen du titre II de la proposition de loi a été délégué à la commission des lois. Mme Cazebonne, vous vouliez reprendre la parole sur l’amendement n° 48.

Mme Samantha Cazebonne. – Je vous remercie pour l’avis que vous avez proposé, monsieur le rapporteur. Je vous assure que la mise en œuvre de cette mesure ne pose pas de problème particulier, puisque les établissements doivent déjà prendre en compte les principes de l’école inclusive. C’est une demande prégnante des parents d’élèves, car certains établissements français à l’étranger ne s’emparent malheureusement pas de ce sujet.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Mme VAN HEGHE	9	Défavorable
Mme HAVET	34	Défavorable
M. LEVI	20 rect.	Défavorable
Mme BOURRAT	40 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	49 rect.	Défavorable
Article additionnel après Article 1^{er}		
Mme BORCHIO FONTIMP	8 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BOURRAT	33 rect. <i>quater</i>	Favorable
Article additionnel après Article 2		
Mme CAZEBONNE	48	Avis du Gouvernement
Article 3		
Mme HAVET	35	Défavorable
Mme BRULIN	25	Favorable

M. BRISSON	5 rect. <i>quater</i>	Favorable
Mme PRÉVILLE	13	Favorable
Mme BRULIN	23	Défavorable
Article additionnel après Article 3		
M. BRISSON	3 rect. <i>quater</i>	Favorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	42 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. BRISSON	4 rect. <i>quater</i>	Favorable
Mme PRÉVILLE	14	Favorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	43 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. CHANTREL	1	Défavorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	41 rect.	Défavorable
M. BRISSON	2 rect. <i>quater</i>	Favorable
Mme PRÉVILLE	15	Défavorable
Mme BRULIN	28	Favorable
Mme BRULIN	26	Sagesse
Mme BRULIN	27	Défavorable
Article 3 bis (Supprimé)		
Mme GUIDEZ	29 rect.	Défavorable
Mme HAVET	36	Défavorable
Mme VAN HEGHE	10	Défavorable
Article 3 ter (Supprimé)		
Mme HAVET	37	Défavorable
Article additionnel après Article 3 ter (Supprimé)		
Mme BOURRAT	16 rect. <i>bis</i>	Favorable

Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Laurent Lafon, M. Olivier Paccaud, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, M. Max Brisson, M. Lucien Stanzione, Mme Sabine Van Heghe et Mme Nadège Havet, comme membres titulaires, Mme Toine Bourrat, Mme Sabine Drexler, Mme Anne Ventalon, Mme Annick Billon, Mme Sylvie Robert, M. Bernard Fialaire et Mme Céline Brulin, comme membres suppléants, de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire.

Désignation d'un rapporteur

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, je vous propose d'autoriser notre collègue Sonia de La Provôté à actualiser les conclusions de la mission flash que nous lui avons confiée l'an dernier sur la mise en œuvre de la réforme du premier cycle des études de santé.

Je vous rappelle que le Gouvernement avait pris l'an dernier des engagements sur ce sujet dont il conviendrait de vérifier l'effectivité.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 14 h 35.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 25 janvier 2022****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 17 h 35.***Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Examen du rapport pour avis**

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons cet après-midi le rapport pour avis de Claude Nougéin et Patrice Joly sur le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

Nous avons le plaisir d'accueillir Laurent Duplomb, rapporteur de la commission des affaires économiques, saisie au fond.

M. Patrice Joly, rapporteur pour avis. – La commission des finances a en effet souhaité se saisir pour avis de ce projet de loi, adopté le 12 janvier dernier par l'Assemblée nationale.

Ces dernières années ont été marquées par une augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements climatiques, qui ont mis à l'épreuve l'agriculture française. Le dernier exemple récent est survenu en avril dernier, lorsqu'un épisode de gel tardif est intervenu après un début de printemps doux. Les pertes de récolte qui en ont découlé ont nécessité un plan de soutien de 1 milliard d'euros.

L'augmentation de ces aléas, liée à l'accélération du réchauffement climatique, se traduit par une hausse importante du coût des sinistres, qui a plus que doublé entre 2015 et 2020 par rapport à la période allant de 2010 à 2015.

Or les outils dont nous disposons actuellement en matière de gestion des risques climatiques ne paraissent plus adaptés ni aux besoins des exploitants ni à l'exposition croissante de l'agriculture française aux effets du réchauffement climatique. Le caractère inadapté de nos outils est aussi susceptible de décourager les nouvelles installations ainsi que les soutiens financiers des banques, car il est certain que les pertes de récolte présentent un coût psychologique et financier important pour nos exploitants.

Quels sont les outils dont nous disposons aujourd'hui en matière de gestion des risques climatiques ? Ces outils sont au nombre de trois : en premier lieu, l'assurance contre les pertes de récolte, dite « assurance multirisque climatique » ou « MRC », pour les cultures assurables ; en deuxième lieu, une assurance dite « monorisque », contre le risque de grêle et de tempête, avec parfois une garantie complémentaire en cas de gel ; enfin – c'est le plus connu – un système d'indemnisation des calamités agricoles reposant sur la solidarité nationale pour les cultures considérées comme non assurables.

La promotion de l'assurance MRC passe par un soutien public au paiement des cotisations d'assurance, qu'il est aujourd'hui question d'amplifier. Les produits d'assurance MRC sont subventionnés à hauteur de 65 % par le deuxième pilier de la politique agricole

commune (PAC) pour le premier niveau de garantie, et interviennent lorsque les pertes sont supérieures à 30 % de la production annuelle historique. La subvention représente environ 153 millions d'euros en 2020.

Le régime d'indemnisation des calamités agricoles reposant sur la solidarité nationale permet une prise en charge allant jusqu'à 35 % des pertes, en cas d'événement climatique reconnu comme exceptionnel.

Or ces outils sont arrivés à bout de souffle. D'abord, l'assurance MRC reste peu diffusée et ne couvre qu'une faible part des risques de pertes de récolte. Les contrats MRC couvrent aujourd'hui 18 % seulement de la surface agricole totale en France, avec des différences sensibles d'une production à l'autre, allant de 34 % pour les grandes cultures à 1 % pour les prairies et 3 % pour l'arboriculture, par exemple. Malgré les soutiens publics, entre 2014 et 2020, la progression des surfaces couvertes en MRC n'a été que de 1,5 % en moyenne par année, ce qui s'explique par le niveau élevé des primes et par une articulation avec le régime d'indemnisation des calamités agricoles perfectible, notamment pour l'arboriculture et les prairies. En effet, pour ces deux dernières filières, considérées comme assurables, l'exploitant peut s'assurer avec un contrat MRC, mais, s'il ne s'assure pas, il peut continuer à bénéficier du régime d'indemnisation des calamités agricoles et parfois même d'une indemnisation plus intéressante dans ce cas au regard des franchises agricoles.

Le régime d'indemnisation des calamités agricoles présente également certaines limites. Son champ d'application a été progressivement réduit à mesure de l'augmentation de la couverture assurantielle : par exemple, la viticulture et les grandes cultures, assurables, ne sont plus couvertes par ce régime, et restent donc sans filet de sécurité en cas d'événement climatique majeur. Hors prairies, ce sont donc 96 % des surfaces agricoles qui sont exclues du bénéfice du régime des calamités agricoles, car considérées comme assurables.

La multiplication des aléas climatiques oblige donc aujourd'hui à repenser collectivement les dispositifs de soutien public aux mesures d'indemnisation, et plus largement les pratiques agricoles elles-mêmes, dans une logique de prévention et d'adaptation – adaptation des modalités de couverture des risques ainsi que des productions, de manière à lisser les évolutions, conformément à l'esprit du « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique ».

C'est dans ce contexte que le groupe de travail sur la gestion des risques climatiques en agriculture, constitué dans le cadre de ce « Varenne de l'eau », a remis ses propositions au ministre de l'agriculture et de l'alimentation le 27 juillet dernier. Le présent projet de loi en traduit les principales préconisations et procède à une refonte de la gouvernance de la gestion des risques en agriculture, que je vais vous présenter.

La réforme a plusieurs objectifs : généraliser la couverture en assurance MRC et mieux répartir la prise en charge des risques entre les acteurs. L'objectif est que, à l'horizon 2030, le taux de couverture par les contrats MRC soit de 60 % pour les surfaces en viticulture, grandes cultures et légumes d'industrie, et de 30 % en arboriculture, prairies et autres cultures, aujourd'hui peu assurées, ce qui est très ambitieux. Pour ce faire, un système à trois étages est proposé : les risques de faible intensité – en deçà de 20 % à 30 % de pertes selon les filières – demeureront à la charge de l'exploitant agricole, qui s'auto-assurerait par des investissements en prévention ou équipements de protection ; les risques d'intensité moyenne, mutualisés entre les territoires et les filières, seraient absorbés par l'assurance MRC, dont le subventionnement public serait renforcé, au moins temporairement, afin d'en

faciliter le déploiement à plus large échelle ; enfin, l'État prendrait en charge les « risques catastrophiques ».

Les articles 1^{er} à 4 du projet de loi mettent en œuvre ce système à trois étages. L'article 2 renforce le système de subvention des contrats MRC pour diminuer le coût global de la couverture assurantielle, *via* une assiette élargie : à compter de 2023, date d'entrée en vigueur de la prochaine PAC, le plafond maximal de subvention publique des contrats MRC passerait de 65 % à 70 % de la prime ou cotisation d'assurance, et le seuil de pertes à partir duquel les contrats sont éligibles à la subvention pourrait être abaissé de 30 % à 20 %. Cet article déclenche, en réalité, les possibilités offertes par le droit européen depuis le règlement Omnibus de 2017 et que la France n'avait pas encore traduites en droit national. Néanmoins, le relèvement du taux de subvention et l'abaissement de la franchise ne concerneraient que les filières qui en auront le plus besoin, comme le confirme l'étude d'impact du projet de loi. On ne peut être qu'en accord avec ces dispositions, qui renforceront l'attractivité de la couverture assurantielle pour certaines filières aujourd'hui peu assurées.

L'article 3 prévoit, quant à lui, que la troisième section du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) indemnise les pertes de récolte ou de culture résultant d'aléas climatiques : le seuil d'intervention de l'État pour les pertes dites « catastrophiques » varierait selon le type de production et le type de contrat d'assurance, sans pouvoir être inférieur à 30 % de la moyenne de production annuelle de l'exploitant. Surtout, afin de renforcer une nouvelle fois le caractère incitatif de l'assurance MRC, un exploitant n'ayant pas souscrit une telle assurance ne pourrait bénéficier, de la part de l'État, que de 50 % au maximum de l'indemnisation qui serait perçue en moyenne pour les mêmes pertes et cultures assurées. Cette pénalisation peut interroger compte tenu du faible niveau d'assurance existant aujourd'hui pour un certain nombre de productions.

Au final, les indemnisations de l'État viendront en complément des indemnisations issues du contrat MRC, alors qu'aujourd'hui l'intervention publique ne pouvait avoir lieu que pour les cultures non assurables. Cette nouvelle complémentarité des deux dispositifs répond à l'insuffisante articulation actuelle entre l'assurance et le dispositif relatif aux calamités agricoles, qui, du reste, sont parfois en concurrence – les aides accordées au titre de ce dernier ont parfois pu être supérieures à la compensation des pertes garanties par les assurances.

Quid du coût de cette réforme ? L'étude d'impact du projet de loi indique que, avec ces nouvelles dispositions, les moyens alloués à la gestion des risques climatiques en agriculture doubleraient, pour passer de 300 à 600 millions d'euros par an dès l'année prochaine. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) consacrerait 185 millions d'euros en moyenne par an aux subventions à l'assurance MRC, qui pourraient être complétés par l'État, contre 150 millions d'euros aujourd'hui. Les agriculteurs contribueraient davantage au financement du FNGRA, par un doublement – de 5,5 à 11 % – du taux de la contribution additionnelle qu'ils acquittent, soit un montant de 120 à 140 millions, contre 60 millions d'euros aujourd'hui, le reste devant être acquitté par l'État. Néanmoins, le projet de loi ne comporte aucune disposition fiscale ou budgétaire, les arbitrages sur le financement de la réforme étant renvoyés au prochain projet de loi de finances pour 2023, ce que l'on peut regretter, comme l'on peut regretter que ce texte d'habilitation ne fasse que fixer les principes et soit peu consistant sur les données financières, notamment sur ce qui concerne les taux.

Surtout, la détermination des quatre paramètres de la réforme, à savoir le taux de franchise et le taux de subvention pour la MRC par filière, le seuil d'intervention et le taux d'indemnisation par l'État par filière sont renvoyés à la voie réglementaire. Nos marges de manœuvre sont faibles quant à la fixation de ces taux, assimilable à la création d'une charge publique au titre de l'article 40 de la Constitution.

Or il paraît évident que les paramètres, probablement très attractifs en 2023, seront rapidement ajustés à mesure de l'augmentation de la couverture assurantielle, afin de contenir le coût de la réforme dans l'enveloppe de 600 millions d'euros annoncée. C'est ce que préconise le député Frédéric Descrozaille dans le rapport du groupe de travail précité. Je prendrai un exemple : s'agissant du taux de subvention de la MRC, il pourrait être fixé à 70 % en 2023 pour toutes les filières, mais aurait vocation à diminuer pour les grandes cultures et la viticulture, au fur et à mesure de la hausse attendue du taux de pénétration de la MRC dans ces filières et de la baisse des primes ; il resterait plus élevé pour l'arboriculture et les prairies, pour lesquelles la couverture assurantielle est très faible.

Une telle variabilité des paramétrages d'une année à l'autre n'offre pas de visibilité suffisante aux exploitants agricoles s'agissant de leur régime d'indemnisation. De concert avec Claude Nougein, mais aussi avec le rapporteur au fond, Laurent Duplomb, avec qui j'ai travaillé en plein accord, je vous propose deux amendements visant à sécuriser le dispositif sur les cinq prochaines années.

L'amendement COM-97 élargit les missions de la nouvelle commission chargée de l'orientation et du développement des assurances garantissant les dommages causés aux récoltes, dite « Codar », créée au sein du Comité national de la gestion des risques en agriculture (CNGRA). La Codar formulerait chaque année des recommandations au Gouvernement sur les taux à retenir pour les paramètres, et ce pour les cinq années suivantes, de manière à offrir un peu de visibilité et de sécurité sur les perspectives financières. Les représentants des filières concernées pourraient aussi participer au Codar en fonction de l'ordre du jour, et être associés à la définition des taux.

L'amendement COM-98 précise les conditions de détermination des paramètres par la voie réglementaire. Il prévoit que le décret des ministres chargés de l'agriculture et des finances fixe les taux applicables pour les quatre paramètres pour une période de cinq ans, sur la base des recommandations du CNGRA, par filière. Des modifications annuelles dérogatoires de taux pourront toujours avoir lieu, même si cette faculté a vocation à être peu employée.

J'estime que l'on ne peut que partager l'idée selon laquelle des paramètres plus favorables doivent être consentis là où un soutien public accru est nécessaire, pour inciter à la couverture assurantielle ou limiter le coût des soutiens, mais je suis également convaincu qu'une visibilité reste indispensable pour garantir la pleine adhésion des exploitants à la réforme.

Pour ces raisons, et parce que le Parlement serait dessaisi d'une partie de ses compétences, je veux indiquer que le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain auquel j'appartiens s'abstiendra sur l'ensemble du texte.

M. Claude Nougein, rapporteur pour avis. – Je vais pour ma part aborder les articles du projet de loi qui traitent plus directement de la « mécanique » assurantielle, à savoir les articles 7 et 10.

L'article 7 du projet de loi constitue un élément central de la réforme de la gouvernance que vient de vous exposer Patrice Joly. En effet, il habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour mettre en place une structure de coopération entre les assureurs qui distribueront des contrats d'assurance multirisque climatique.

Pourquoi un tel rapprochement des assureurs est-il envisagé ? L'objectif de cette structure est de rendre le marché de l'assurance multirisque climatique plus attractif pour les assureurs, afin d'étendre la couverture assurantielle, tout en la rendant plus abordable pour les exploitants agricoles. En effet, ce groupement est justifié par le constat que la connaissance limitée du risque et la faible capacité des assureurs à le mutualiser nuisent à la rentabilité de ce marché, conduisant à une offre limitée pour les exploitants – actuellement, deux assureurs se partagent le marché. D'une part, la connaissance limitée du risque s'explique notamment par le manque de prévisibilité des aléas climatiques et le coût très variable des sinistres pour les différents types de cultures. D'autre part, la faible mutualisation des risques tient au nombre restreint d'assurés. L'absence de mutualisation possible est particulièrement préjudiciable en matière de risques agricoles, car les aléas climatiques sont des risques systémiques, c'est-à-dire qu'ils touchent beaucoup d'exploitants agricoles en même temps.

Dans cette perspective, le regroupement d'assureurs au sein d'une même structure présente deux avantages majeurs. Premièrement, il permet une meilleure connaissance du risque, puisque les assureurs peuvent partager leurs données relatives à la sinistralité, donc élaborer une tarification des contrats plus adaptée aux risques des exploitants. Deuxièmement, il permet aux assureurs de mutualiser leurs risques, ce qui réduit la contrainte du caractère systémique de ceux-ci. Le principe du groupement d'assureurs, couramment appelé « *pool* », n'est pas inédit pour la couverture de risques mal appréhendés par le marché. Par exemple, le groupement Gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme (Gareat) permet aux assureurs de mutualiser leurs risques contre ces derniers.

Cela étant, plusieurs schémas de gouvernance peuvent être envisagés, avec un degré plus ou moins fort de mutualisation des activités des assureurs. L'Autorité de la concurrence, que nous avons auditionnée avec beaucoup d'intérêt, a d'ailleurs été saisie pour avis par le Gouvernement sur trois dispositifs de coopération entre assureurs.

Le premier scénario est celui d'une coopération se limitant à un partage de données individuelles de sinistralité pour permettre une meilleure connaissance des risques. Il est évident que ces données devront être rendues anonymes et agrégées. Les auditions que nous avons menées ont laissé entendre que ces données pourraient être transmises à la Caisse centrale de réassurance (CCR), en tant que « tiers de confiance » qui les restituerait ensuite aux assureurs, sans que cette piste soit encore totalement arrêtée. Le partage des données pourrait aussi s'effectuer au sein du groupement.

Le deuxième scénario est celui d'un groupement permettant à la fois de partager les données de sinistralité et de mutualiser les risques, c'est-à-dire qu'une partie des risques assurés par un assureur est couverte par le groupement. Ce modèle est celui d'une « co-réassurance ». Dans ce dispositif, les assureurs y participant restent toutefois libres de fixer leurs propres primes commerciales.

Le troisième scénario est celui qui permet la coopération la plus aboutie entre les assureurs, selon le modèle de « co-assurance ». Outre la mutualisation des données et des risques, le groupement vient encadrer les relations entre les assureurs membres du groupement et leurs clients. Ce modèle pourrait donc se traduire par une harmonisation des

caractéristiques des contrats commercialisés, des expertises, des modalités de collecte des primes et d'indemnisation.

Bien entendu, de fortes contraintes juridiques pèsent sur la constitution de ce groupement, quel que soit le schéma retenu. Outre la nécessaire protection des données personnelles des assurés, qui fera l'objet d'un amendement, ce groupement doit être conforme au droit de la concurrence français, mais également européen, pour ne pas être qualifié d'entente illicite. Le troisième scénario, celui d'une co-assurance, est celui sur lequel l'Autorité de la concurrence a d'ailleurs exprimé le plus de réserves.

Quelle est l'option privilégiée par le projet de loi ? A ce stade, nous n'en savons rien. En réalité, l'article 7 ne tranche pas la question, et prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance suffisamment large pour couvrir tous les scénarios possibles. La forme juridique même du groupement n'est pas non plus arrêtée, même si un groupement d'intérêt économique (GIE) serait privilégié. Sur ce sujet, les discussions se poursuivent, et les auditions que nous avons menées ont témoigné du long chemin qu'il reste à parcourir avant de parvenir à définir une solution robuste. Le principe même d'un groupement d'assureurs ne fait pas l'unanimité. Il faut reconnaître que les nombreuses inconnues de cette équation peuvent alimenter la réticence de certains...

Toutefois, je regrette vivement que ce sujet crucial pour la mise en œuvre de cette réforme soit traité par ordonnance, privant le Parlement d'un réel débat sur les caractéristiques de ce groupement. Certes, le sujet est technique, mais il procède aussi de choix politiques : quel degré de concurrence entre les assureurs faut-il instaurer sur ce marché ? Comment rendre celui-ci attractif pour permettre l'arrivée de nouveaux acteurs et étoffer l'offre pour les exploitants agricoles ? Il ne faut pas abuser des ordonnances. Seules l'urgence d'une crise ou la mise en œuvre d'un programme de réformes très précis, après une élection présidentielle par exemple, justifient le recours à ces dernières. Je m'étonne d'ailleurs que le Gouvernement ne soit pas en capacité de proposer un texte plus abouti, eu égard aux travaux de réflexion conduits avant le dépôt du projet de loi. Voilà dix-huit mois que l'on en parle ! Je n'oserais penser qu'il y a un rapport entre l'urgence apparente et l'échéance électorale du mois d'avril...

Néanmoins, compte tenu de l'importance de ce dispositif pour la réussite de la réforme qui nous est proposée, et le principe d'un groupement me semblant justifié, je ne proposerai pas une suppression sèche de cet article – il faut penser à l'intérêt des agriculteurs. En accord avec le rapporteur au fond, Laurent Duplomb, je vous proposerai plusieurs amendements visant à resserrer le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance.

J'en viens désormais à l'article 10 du projet de loi. Celui-ci modifie l'application de la garantie tempête des contrats d'assurance pour les biens professionnels. Le principe d'extension obligatoire de la garantie incendie est maintenu, mais l'article prévoit que les indemnisations résultant de la garantie tempête sont attribuées en tenant compte de critères – franchise, coefficient de vétusté, plafond, etc. – qui peuvent être différents de la garantie incendie. L'objectif de cet article est de faire échec à une jurisprudence de la Cour de cassation, qui aligne les conditions d'indemnisation des risques tempête et incendie. Or la fréquence et la gravité de ces deux risques sont très différentes.

Je souscris à l'objectif de ce dispositif, même s'il convient de s'interroger sur le lien de cet article avec le reste du projet de loi. Certes, les agriculteurs sont particulièrement concernés par le risque tempête ; ils représentent d'ailleurs 12 % des cotisations versées au

titre de cette garantie. Toutefois, la portée du dispositif est plus large, puisqu'il s'agit de l'assurance des biens professionnels.

M. Laurent Duplomb, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Je veux tout d'abord féliciter Patrice Joly et Claude Nougein pour le travail qu'ils ont réalisé. Je n'ai pas grand-chose à ajouter sur les points de détail. J'apporterai simplement un peu d'eau à leur moulin.

Ce qui frappe à la lecture du projet de loi, c'est l'incertitude totale dans laquelle nous sommes : c'est comme si l'on nous demandait de traverser un tunnel dans le noir... Au-delà des mots, rien n'est fait pour apporter la confiance nécessaire à ce que les agriculteurs souscrivent au texte. Un sondage réalisé la semaine dernière par Terre-net le démontre : 53 % des agriculteurs considèrent que ce projet de loi ne fera qu'enrichir les assureurs. Il me semble donc que notre travail consiste, sur ce texte, à essayer de trouver tous les artifices pour contraindre le Gouvernement à nous fournir des éléments permettant d'apporter cette confiance.

Le projet de loi soulève plusieurs enjeux.

Le premier est le nerf de la guerre : il s'agit du montant annoncé de 600 millions d'euros pour mettre en œuvre la réforme proposée. Je rappelle que le Président de la République avait annoncé un doublement de l'aide globale. Comme Patrice Joly l'a indiqué, celle-ci se compose aujourd'hui de 150 millions d'euros d'aides européennes, de 60 millions d'euros de participation des agriculteurs *via* la contribution additionnelle qu'ils acquittent et de 150 millions d'euros, en moyenne, d'aides de la part de l'État. Elle sera désormais constituée de 186 millions d'euros d'aides européennes au titre du plan stratégique national (PSN), de 140 millions d'euros de contribution additionnelle des agriculteurs – nous espérons que ce montant ne sera pas ramené à 120 millions d'euros, car, comme l'a expliqué Patrice Joly, seuls 60 des 70 millions d'euros étaient jusqu'à présent effectivement affectés au FNGRA, le reste étant reversé au budget général de l'État – et, par conséquent, d'une participation de l'État de 274 millions d'euros.

Je pense que, en n'annonçant pas les différents taux dans le projet de loi, le Gouvernement cherche une variable d'ajustement pour ne pas avoir à dépenser plus de 600 millions d'euros. Or, en agissant de la sorte, le Gouvernement ne rassure pas les agriculteurs, comme ils nous l'ont tous dit en audition. Lorsque l'on veut inciter les agriculteurs à adhérer à un système assurantiel, il convient de leur communiquer des éléments précis, pour les rassurer et pour qu'ils s'assurent avec confiance.

Les taux d'intervention de l'État pour les grandes cultures, la viticulture, l'arboriculture et les prairies ne sont pas connus, alors qu'ils sont extrêmement importants. Qui voudrait s'assurer sans connaître le taux de franchise, le pourcentage de subvention sur sa police d'assurance, le taux d'intervention de l'État ? Du reste, on est en train de faire disparaître le fonds des calamités, qui existe depuis 1964 et qui avait prouvé sa capacité à résister dans le temps, si ce n'est depuis 2010, avec l'élimination des différentes cultures assurables. Pas plus que nous ne connaissons les quatre taux, nous ne savons comment l'État interviendra en remplacement de ce fonds... Enfin, le taux d'indemnisation est aussi des plus importants : s'il s'élève à zéro, l'adhésion n'a absolument aucun sens.

Comme l'ont indiqué les rapporteurs pour avis, notre travail consistera donc, sur ce texte, à essayer d'apporter le plus d'éléments qui instaureront la confiance, en encadrant les

choses. Tel est le sens de l'amendement qui vous a été présenté. Nous y avons travaillé ensemble pour contraindre le Gouvernement à privilégier, plutôt qu'une fluctuation chaque année, un « tunnel » qui garantisse une stabilité des taux sur cinq ans. De fait, si le nombre d'assurés augmente, conformément à l'objectif du projet de loi, la captation du taux de subvention des primes d'assurance sera plus importante, et le montant qui restera sur les 600 millions d'euros pour participer à l'indemnisation des dégâts et des calamités sera nécessairement plus faible.

Durant l'examen du texte, nous essaierons également de mettre en évidence le fait que le Gouvernement passe à côté d'un élément essentiel : l'évolution de la moyenne olympique, qui nous est imposée par l'Europe et par les accords mondiaux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Un système assurantiel ne peut avoir de sens que si ce que l'on assure a une valeur. Or, si les aléas climatiques font baisser les rendements année après année, il arrivera un moment où la moyenne olympique ne garantira plus l'intérêt de s'assurer. Il nous faudra donc réfléchir à modifier cette évolution de la moyenne olympique. Nous avons déposé un amendement qui permettra à l'agriculteur de choisir entre faire ses calculs sur la base d'une moyenne olympique ou les faire sur la base d'une moyenne arithmétique et triennale.

Je partage tout ce qui a été dit par les deux rapporteurs pour avis de la commission des finances. Nous ferons tout en séance pour que ce texte puisse apporter beaucoup plus de confiance aux agriculteurs que ce que permettait la version de l'Assemblée nationale.

M. Claude Raynal, président. – Merci de vos mots élogieux pour les travaux de nos rapporteurs. J'ouvre maintenant le débat.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie nos deux rapporteurs ainsi que le rapporteur de la commission des affaires économiques, même si je ne partage malheureusement pas le même optimisme. Un besoin de confiance s'exprime effectivement. Toutefois, la façon dont le texte soumis à notre examen est parvenu au Sénat ne crée pas nécessairement un climat favorable en la matière.

Or ce projet de loi vise à répondre à une préoccupation importante. Le régime des calamités agricoles a, certes, fait ses preuves, mais il a aussi montré ses limites.

Nous pouvons, en outre, nous interroger sur l'opportunité de l'arrivée de ce texte à cette période de l'année, si près d'une échéance électorale, d'autant qu'une réflexion engagée par le Gouvernement sur la possibilité de répondre, en lien avec le secteur assurantiel, aux épisodes épidémiques avait déjà été balayée d'un revers de main.

Ce projet de loi est présenté comme un grand pas en avant. Or le « flou » de l'article 7 doit interpellier le Parlement sur la place qui lui est réservée dans l'élaboration d'un dispositif de cette importance. Un texte législatif de cette envergure, porteur d'une grande réforme, ne doit pas être un miroir aux alouettes.

Je m'inscris dans la ligne de nos deux rapporteurs pour avis. Je regrette la manière de procéder que je viens de décrire, qui soulève de sérieuses interrogations. Nous essaierons néanmoins de faire au mieux.

M. Christian Bilhac. – Il semblerait que le niveau d'indemnisation des non-assurés ait été équivalent à celui des assurés après le gel du mois d'avril. Tant que cette

situation perdurera, certains continueront à se demander s'il est utile de prendre une assurance.

Le quasi-monopole des compagnies d'assurance mérite par ailleurs d'être souligné.

Il faut tenir compte, en outre, de l'impact croissant des aléas climatiques sur les cultures, dû à la limitation des traitements et à l'essor de l'agriculture biologique. Le mildiou touche ainsi particulièrement les exploitations biologiques. Ce problème risque de s'aggraver.

Enfin, il faut effectivement revoir la base de calcul, le système actuel n'étant pas satisfaisant. Cependant, de nombreuses exploitations reposant sur un équilibre fragile, il conviendrait de réfléchir à une indemnisation minimale pour éviter qu'elles ne disparaissent – en passant, par exemple, de l'expertise du dégât à celle de la conduite de l'exploitation, pour éviter qu'il n'en résulte des négligences. De nombreux agriculteurs souhaiteraient, en effet, disposer de la garantie d'un revenu mensuel minimum.

M. Vincent Segouin. – La question de l'assurance agricole est abordée chaque année à l'occasion de l'examen du rapport spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » du projet de loi de finances. Le nombre de jeunes agriculteurs diminue, notamment en raison des incertitudes liées à l'impact des aléas climatiques sur les récoltes et à sa prise en charge par les assurances.

Le texte a le mérite de redéfinir les rôles respectifs de l'État, des assureurs et des agriculteurs. Je m'inquiète néanmoins beaucoup de la coquille vide de l'article 7 et de l'absence de discussion qu'elle présuppose au sein du Parlement, tout devant se faire par ordonnances.

Ce point est particulièrement gênant, y compris du point de vue du budget de l'État. Le besoin en subventions risque, en effet, d'augmenter, car la fréquence du risque augmentera probablement.

Or ces éléments ont été complètement occultés dans le projet de loi, qui ne comporte, à ce sujet, aucune prévision de calcul. Nous ne connaissons pas le budget que l'État devra mobiliser pour couvrir les sinistres. Le Gouvernement n'en poursuit pas moins la gestion par ordonnances – dans laquelle le rôle du Parlement est réduit, comme toujours, au minimum –, ainsi que la politique du « quoi qu'il en coûte », du fait de son incapacité à établir des prévisions sérieuses.

M. Patrice Joly, rapporteur pour avis. – La question de l'assurance agricole est effectivement un sujet important. Nous devons y trouver des solutions en tenant compte des contraintes financières qui ont été rappelées.

Il existe, en la matière, un duopole. Cependant, dans l'ensemble, les indemnités versées représentent 110 % des cotisations perçues. Cette activité n'est donc pas rentable à l'heure actuelle, ce qui soulève d'ailleurs des difficultés pour l'avenir, car il n'est pas certain que les assurances continueront à proposer des offres. Il est d'ailleurs prévu dans le texte que les compagnies d'assurance devront faire des propositions sur l'ensemble des risques.

En élargissant la base éligible ainsi que le montant des indemnités potentielles, l'enjeu est de trouver des équilibres économiques dans ce domaine – à travers notamment la constitution d'un « *pool* » d'assureurs.

En vue de l'examen du texte en séance, il serait bon de réunir des éléments sur le sujet des maladies touchant les cultures, évoqué par Christian Bilhac, qui n'a pas été abordé durant nos auditions car il ne figure pas dans le projet de loi.

La possibilité d'introduire une indemnisation garantissant un revenu minimum pour les exploitations fragiles, quel que soit le niveau de perte subie, pourrait par ailleurs être étudiée. Cela renvoie à l'articulation avec le revenu de solidarité active (RSA).

M. Claude Nougéin, rapporteur pour avis. – Les compagnies d'assurance Groupama et Pacifica sont en situation d'oligopole. Le but de ce projet de loi est de faire entrer un maximum d'assureurs sur le marché de l'assurance agricole. Or l'appétence des assureurs pour ce domaine est faible. Selon France Assureurs, sur les trente prochaines années, le coût, pour les assureurs, des sinistres liés au changement climatique devrait représenter le double de celui représenté par les sinistres des trente dernières années.

Le texte comporte une obligation d'assurer pour les assureurs, mais pas d'obligation de s'assurer pour les assurés.

J'en viens au problème de la gestion par ordonnances. Le projet de loi initial prévoyait une prise d'ordonnances neuf mois après la promulgation de la loi. Ce délai a été ramené à six mois par l'Assemblée nationale. Ces délais sont un peu courts, car il faudra remplir la coquille vide que j'ai évoquée.

L'objectif était de faire entrer le texte en application au 1^{er} janvier 2023. Je pense plutôt qu'il entrera en application au 1^{er} janvier 2024. Nous devons nous montrer aussi vigilants que possible sur ce point.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 5

M. Patrice Joly, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-97 vise à donner une certaine visibilité aux exploitants, en faisant en sorte que la nouvelle commission chargée de l'orientation et du développement des assurances garantissant les dommages causés aux récoltes, dite « Codar », puisse faire des recommandations sur les taux, pour une période de cinq ans.

L'amendement COM-97 est adopté.

Après l'article 5

M. Patrice Joly, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-98 prévoit qu'un décret des ministres chargés de l'agriculture et des finances fixe les taux applicables pour les quatre paramètres pour une période de cinq ans, sur la base des recommandations du CNGRA, par filière. Des modifications annuelles dérogatoires de taux pourront toujours avoir lieu

L'amendement COM-98 est adopté.

Article 7

M. Claude Nougain, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-99 précise que les données partagées par les assureurs sont anonymes.

L'amendement COM-100 précise que les assureurs restent libres de définir leurs primes commerciales, pour assurer un degré de concurrence suffisant.

L'amendement COM-101 supprime les mots « à exercer en commun certaines activités liées à ces produits » de l'article 7, compte tenu de l'imprécision de cette formule.

L'amendement COM-102 précise que l'offre présentée aux exploitants faisant la demande de souscription d'un contrat multirisque climatique doit être fixée dans des conditions raisonnables.

L'amendement COM-103 précise qu'il reviendra à l'ordonnance d'encadrer les procédures d'évaluation et d'indemnisation des sinistres, et non pas aux assureurs eux-mêmes.

Enfin, l'objet de l'amendement COM-104 est de préciser la nature des missions confiées à la Caisse centrale de réassurance.

M. Laurent Duplomb, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Les non-assurés ne bénéficieront plus d'une « indemnité calamités » à 100 % : ils n'en percevront plus que la moitié. Il en résultera une économie substantielle pour l'État.

Plus le système s'éloignera des réalités du terrain, plus les agriculteurs non assurés seront nombreux, et plus les agriculteurs assurés sortiront du système d'assurance faute de voir ce dernier évoluer.

Par ailleurs, une fois le nouveau dispositif en vigueur, une même question se posera à chaque réforme de la PAC : combien de fois faudra-t-il faire basculer des fonds du premier pilier de celle-ci dans le deuxième, pour assurer la cohérence des subventions relatives aux contrats d'assurance ? Une fois encore, les mesures de soutien économique du premier pilier, censées compenser les prix bas payés aux agriculteurs, seront remplacées par le deuxième pilier, qui se substituera ainsi au vrai rôle de solidarité de l'État.

Les amendements COM-99, COM-100, COM-101, COM-102, COM-103 et COM-104 sont adoptés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 5		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. JOLY	COM-97	Adopté
Article additionnel après l'article 5		
M. JOLY	COM-98	Adopté
Article 7		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. NOUGEIN	COM-99	Adopté
M. NOUGEIN	COM-100	Adopté
M. NOUGEIN	COM-101	Adopté
M. NOUGEIN	COM-102	Adopté
M. NOUGEIN	COM-103	Adopté
M. NOUGEIN	COM-104	Adopté

La réunion est close à 18 h 35.

Mercredi 26 janvier 2022

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Contrôle budgétaire – Contributions de la France au financement des organisations internationales – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Plan de transformation numérique de la justice – Audition de M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, et Mme Catherine Pignon, secrétaire générale du ministère de la justice, 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 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), sur la transformation numérique du ministère de la justice.

Alors que chacun s'accorde sur la nécessité de réévaluer les moyens humains et financiers consacrés à notre système judiciaire, il nous est apparu important d'évaluer également ses efforts de modernisation, tant pour faciliter le travail des magistrats et des agents qu'au bénéfice de nos concitoyens qui demandent une justice plus accessible, plus rapide et plus efficace.

Nous avons donc estimé utile de faire un bilan du plan de transformation numérique qui avait été présenté en 2017 pour remédier aux graves difficultés du ministère en ce domaine, et d'évaluer la situation actuelle de la justice au regard des défis que posent le développement de l'utilisation des outils numériques et les nouvelles méthodes de travail liées à la pandémie de covid-19.

Nous avons le plaisir de recevoir une nouvelle fois M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête.

Notre rapporteur spécial, Antoine Lefèvre, présentera les principaux enseignements qu'il en tire et posera les premières questions.

Puis, je laisserai Mme Catherine Pignon, secrétaire générale du ministère de la justice, nous éclairer sur le sujet et répondre aux observations de la Cour et du rapporteur spécial.

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.

Nous accueillons également pour cette audition deux de nos collègues de la commission des lois, Mme Agnès Canayer et Mme Dominique Vérien, rapporteurs pour avis sur les programmes budgétaires relatifs à la justice judiciaire et à l'accès au droit et à la justice.

M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. – C'est toujours un plaisir et un honneur d'être auditionné par la commission des finances du Sénat. La transformation numérique a été au centre des travaux de la Cour, en vue de dégager les différents leviers d'amélioration du service rendu à nos citoyens par les juridictions et les services relevant du ministère de la justice. La mise en œuvre de cette transformation est à la portée du ministère et susceptible de produire des résultats visibles le plus rapidement possible.

Je dresserai tout d'abord l'état des lieux du ministère de la justice en matière de numérique au moment où nous avons commencé nos travaux, c'est-à-dire en 2017, au début du plan de transformation numérique (PTN). Il n'est pas exagéré de dire que, dans ce domaine, le ministère marquait un très fort retard et se trouvait même dans une situation critique. Il doit gérer des volumes importants d'informations, et produit de très nombreuses décisions dont certaines relèvent de formats se prêtant à la numérisation. L'activité des juridictions et du ministère de la justice, ainsi que la détention, justifient notamment un très fort investissement dans le numérique. Le retard était très grand par rapport aux autres administrations françaises ou institutions judiciaires. Les classements internationaux placent,

au sein de l'Europe, le ministère français de la justice, de la vingtième à la vingt-deuxième place sur vingt-huit. Par ailleurs, la transformation numérique de la justice anglaise est présentée comme un modèle à suivre.

Parmi les points les plus saillants du retard du ministère figuraient : en matière pénale, l'application Cassiopée, lancée depuis le début des années 2000, qui est encore incomplète et dont les défaillances faisaient l'objet de nombreuses critiques ; en matière civile, l'application Portalis, conçue à la même époque et censée remplacer plusieurs applications obsolètes, qui tarde à être mise en service.

La fonction informatique du ministère est importante, puisque, en volume de projets, celui-ci occupait la troisième place derrière le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'intérieur. Néanmoins, le déficit des moyens était notable.

En outre, le ministère rencontre des difficultés pour maîtriser ses projets informatiques, en termes tant de coûts que de délais. Pour Cassiopée, la Cour relevait déjà en 2015 un certain nombre de défaillances ; depuis, le coût du projet a été quasiment multiplié par quatre – avec une modification de périmètre néanmoins –, passant de 4 millions à 21 millions d'euros. Pour l'application de gestion du casier judiciaire, Astréa, le coût a été multiplié par trois, passant de 19,7 millions à 59,6 millions d'euros. Enfin, pour Portalis, le coût a été multiplié par 2,7, passant de 28,5 millions à 77,5 millions d'euros.

Les délais, qui sont inséparables des coûts, sont un sujet de préoccupation. Cassiopée a enregistré au minimum quatre années de retard, et Astréa connaît un retard de presque dix ans.

En 2019, l'infrastructure informatique du ministère était vieillissante, qu'il s'agisse du réseau des télécoms ou de la conception du système, extrêmement décentralisé au niveau des juridictions elles-mêmes, de la diversité des commandes et des équipements. L'insuffisance caractérisée du parc d'ordinateurs portables au regard des effectifs a ainsi fait sentir ses effets lors du confinement : la très grande difficulté, voire la quasi-impossibilité du travail à distance pour les greffes civils, a occasionné une interruption sensible de l'activité des juridictions judiciaires pendant cette période.

Pour remédier à tout cela, le plan de transformation numérique venait à point nommé, car une mobilisation d'ampleur s'imposait. Le plan, présenté en 2018, prévoyait un montant de 530 millions d'euros, ainsi qu'une augmentation des effectifs numériques du ministère de 260 équivalents temps plein (ETP) sur la période 2018-2022. Le montant de 530 millions d'euros doit être ajouté au socle des dépenses tendanciennes du ministère de la justice en matière numérique, soit presque un doublement espéré des crédits numériques du ministère pour cette période.

Ce plan significatif est décliné en trois axes.

L'axe 1, prioritaire dans l'esprit des concepteurs du plan, était la mise à niveau du socle technique du ministère, qu'il s'agisse des équipements et des infrastructures – les postes de travail, les réseaux, le câblage, etc. Il représente 30 % à 40 % des crédits.

L'axe 2, le développement des applicatifs du ministère, correspond aux grands projets et concerne tous les secteurs d'activité du ministère – judiciaire, pénitentiaire, protection de la jeunesse et gestion. Cet axe représente 60 % des crédits.

Enfin, l'axe 3, dont les ressources sont assez limitées, regroupe les actions relatives à la gouvernance et au soutien du changement auprès des utilisateurs.

Au regard du retard pris par le ministère et de la situation déficiente de son infrastructure, il est plus honnête, comme nous le faisons dans le rapport, de dire qu'il s'agit d'un plan de rattrapage plutôt que de véritable transformation. Cela n'ôte rien à sa légitimité. L'objectif majeur est bien de rattraper le retard pris dans les développements applicatifs, l'infrastructure et l'équipement de base du ministère.

Le plan de transformation numérique, par définition, était voué à réaliser moins qu'il ne promettait. Il suppose une intégration de l'approche utilisateur des procédures, de la modification des processus métiers, en même temps que le développement d'applicatifs et la mise à niveau des infrastructures. Cette articulation entre le métier et l'amélioration des performances numériques n'a pas pu donner son plein effet dès lors qu'il s'agissait principalement d'un plan de rattrapage.

Alors que les actions prévues portaient sur l'ensemble des métiers du ministère – activité judiciaire, pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, activités de soutien et de gestion –, le PTN embrassait en réalité des projets de nature très différente. Certains concernaient des applications déjà en service comme Cassiopée, dont il s'agissait d'étendre le bénéfice aux cours d'appel et de développer les fonctionnalités. D'autres étaient déjà lancés et définis sans que les applications déjà développées soient encore en service ; c'est le cas de Portalis. D'autres projets étaient prévus sans être lancés comme le programme Numérique en détention (NED). Enfin, certains se trouvaient juste à l'état de projet à l'instar du programme Procédure pénale numérique (PPN).

Il s'agit donc plutôt d'une rationalisation, d'une mise en perspective d'un ensemble de projets extrêmement différents les uns des autres, que d'une mise à zéro et d'un plan entièrement original.

Les économies prévues, auxquelles sont généralement associés les plans de transformation numérique, étaient au départ relativement modestes : environ 400 équivalents temps plein (ETP) en matière d'emploi, et des économies de fonctionnement portant principalement sur les frais d'affranchissement.

Enfin, le PTN n'établissait pas de priorité particulière entre les très nombreux projets qu'il visait à accélérer ou à développer.

Dans ces conditions, la Cour s'est d'abord intéressée aux trois premières années de réalisation du plan – 2018, 2019 et 2020 –, puisque ses investigations se sont déroulées au milieu de l'année 2021. Certains éclairages portent sur 2021, mais ils recouvrent essentiellement le plan aux deux tiers de sa réalisation. Nous avons examiné les trois axes du plan, en sélectionnant six grands projets emblématiques qui correspondent aux besoins les plus pressants du ministère. Cela recouvre : pour les services judiciaires, les trois grands programmes essentiels que sont Portalis, Cassiopée et Procédure pénale numérique, qui est un programme commun avec le ministère de l'intérieur ; pour la protection judiciaire de la jeunesse, le projet Parcours, qui assure la gestion des mesures relatives aux mineurs ; pour l'administration pénitentiaire, le projet Numérique en détention, qui concerne l'administration pénitentiaire et la vie quotidienne des détenus, dont la gestion des parloirs ou de la cantine doit être numérisée ; enfin, pour la gestion administrative, le système d'information de gestion

des ressources humaines du ministère (SIRH) Harmonie. Au total, 87 % des dépenses totales du plan ont pu être examinées par la Cour.

Notre équipe de contrôle, constituée de M. Christophe Colin de Verdière, M. Benoît Grandin, Mme Laurence Schapira, le général Francis Autran, et Mme Gwladys de Castries qui n'a pas pu être présente aussi, s'est beaucoup déplacée dans de nombreuses juridictions, des établissements pénitentiaires et des services déconcentrés, l'essentiel de l'enquête ayant été effectuée auprès des services du secrétariat général du ministère responsable de la transformation numérique ; je remercie Mme Pignon de leur accueil coopératif.

Les constats de la Cour, établis à partir des informations communiquées par le ministère, mettent en relief une sous-exécution quantitative du plan, un surcroît de crédits difficile à retracer sur le plan budgétaire. Selon nos calculs, nous sommes plus proches des 330 millions d'euros que des 530 millions annoncés. Cela est dû essentiellement au fait que la base tendancielle de calcul de ce surcroît a pu être réduite à la faveur des crédits supplémentaires constitutifs du plan. Comme cela se produit fréquemment quand des crédits supplémentaires annoncés dans le cadre d'un plan se superposent à des crédits d'exécution ordinaires, la mesure de la différence et du progrès est très délicate.

Le domaine de réalisation du plan le plus critique est le recrutement de personnels. En effet, à l'instar de toutes les administrations, le ministère souffre d'un déficit d'attractivité : adossé à un marché de l'expertise numérique extrêmement tendu, il a eu beaucoup de mal à réaliser en volume les 260 recrutements prévus, qui sont d'ailleurs quasiment impossibles à retracer en raison de la très forte rotation du personnel numérique du ministère.

Une certaine priorité implicite et naturelle a été accordée aux dépenses de l'axe 1, à la faveur notamment du confinement. Celui-ci a conduit à mettre l'accent sur le travail à distance, les équipements portables et la visioconférence, autant de capacités du ministère particulièrement insuffisantes.

En matière d'applications informatiques, vous trouverez dans le rapport des développements détaillés sur les six projets que nous avons plus particulièrement examinés. Pour dresser un bilan extrêmement synthétique, je dirai que trois projets connaissent certaines difficultés.

Le projet Cassiopée, extrêmement complexe et qui embrasse un grand nombre d'applications, continue à manifester des insuffisances au regard des besoins des utilisateurs. Portalis connaît des retards importants, et sa mise en place expérimentale au sein des conseils de prud'hommes a été sensiblement retardée.

Le projet mixte Procédure pénale numérique, qui évoluait sur une trajectoire plus satisfaisante, connaît néanmoins des problèmes qui sont principalement liés non au ministère de la justice, mais aux déboires du logiciel d'enquête Scribe. La Cour conduit d'ailleurs actuellement un travail en urgence sur ce dossier en raison des retards pour la réalisation complète de la chaîne pénale numérique, pourtant essentielle.

J'en viens à un facteur pénalisant pour Portalis que nous signalons dans le rapport. Les changements récurrents de procédures et les réformes affectent le déroulement normal des projets numériques. Nous l'avons déjà souligné dans une note de synthèse relative aux

problèmes de gestion du ministère de la justice, trop de réformes peuvent contrarier les avancées. Or la clé du progrès pour le ministère de la justice se situe plutôt dans l'amélioration des capacités de gestion. Cela s'est vérifié pour les projets numériques – particulièrement Portalis – dont la situation s'est compliquée à cause de la priorité accordée, au niveau gouvernemental dans son ensemble, à la saisine directe des justiciables. Or l'évolution législative allait plutôt dans le sens de l'extension de l'obligation de représentation et du ministère d'avocat, notamment en matière civile.

Trois autres projets, Parcours, Numérique en détention et Harmonie, suivent des trajectoires plus vertueuses, même si le reste à faire est important.

Pour ce qui concerne la gouvernance des projets, des pistes d'amélioration sont identifiées par le rapport.

La coordination des maîtrises d'ouvrage, c'est-à-dire des directions fonctionnelles du ministère que sont la direction des affaires civiles et du Sceau (DACCS), la direction des services judiciaires (DSJ) et le service du numérique du ministère (SNUM), peut-être largement améliorée. Nous faisons à cet égard des recommandations, afin que le responsable projet maîtrise d'ouvrage (MOA) soit associé plus étroitement au pilotage budgétaire du projet et qu'une direction unique coordonne de manière plus satisfaisante la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Au-delà de ces constats, la chambre a tiré un certain nombre de conclusions de portée plus générale. Elles rejoignent largement notre étude d'ensemble sur les grands projets numériques de l'État, que nous avons présentée voilà deux ans devant votre commission.

Tout d'abord, le PTN n'a pas donné lieu à l'élaboration d'un schéma directeur des systèmes d'information, en dépit des éléments qui se trouvent dans un projet de service de la direction du numérique du ministère.

En outre, certains projets comme Cassiopée sont de trop grande ampleur. Or les risques d'un projet sont proportionnés à sa taille et au délai de sa réalisation.

Par ailleurs, le manque est criant dans certains domaines techniques, alors qu'ils sont prioritaires sur le plan fonctionnel pour le ministère. Tel est le cas de tout ce qui se rapporte à l'éditique et à la production automatisée de documents, de décisions, de convocations, de renvois, etc., qui est d'un grand secours pour la chaîne judiciaire. Alors que les modèles sont prévus par centaines pour soutenir la tâche des magistrats et des greffiers, quelques dizaines seulement sont disponibles.

Enfin, et cette remarque n'est pas propre au ministère de la justice, la sécurité des systèmes d'information existants est encore très sujette à caution.

Sur le plan de la gestion, je ferai encore quatre remarques.

Premièrement, en dépit des recrutements prévus par le PTN, l'externalisation de la fonction informatique reste excessive au sein de certains ministères, notamment du ministère de la justice. Celui-ci reste soumis à une situation critique de dépendance à l'égard de ses contractants en raison d'une proportion très insuffisante de ressources internes. Les personnels externalisés occupent parfois des fonctions quasi permanentes dans les équipes de maîtrise d'ouvrage. Un rééquilibrage devrait être réalisé entre ressources internes et ressources externes du ministère.

Deuxièmement, certaines modalités de sous-traitance nous ont paru excessives, par exemple le recours à des procédures d'achat par bon de commande portant sur des prestations définies en termes de volume horaire plus que de résultats à accomplir.

Troisièmement, un plan de transformation véritable doit embarquer les magistrats et les personnels chargés de mettre en œuvre la réforme. La distance entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre à laquelle le ministère s'efforce de remédier contrarie cette adhésion et cette implication du personnel. Pourtant, les attentes sont très fortes à l'égard des apports potentiels des services numériques en termes de surcroît de productivité et d'efficacité. Au-delà de la mise en service des nouveaux systèmes d'information, il y a encore des progrès à accomplir. Il faut réussir la transformation du métier et l'amélioration de la performance.

Enfin, le phasage de réalisation d'un petit nombre de projets prioritaires est à recommander par rapport à une avancée sur tous les fronts avec des moyens ministériels insuffisants.

Avant de conclure, je vous ferai part de nos quatre recommandations stratégiques par ordre d'importance.

Première recommandation : diminuer le niveau d'externalisation de la fonction informatique, notamment pour le pilotage des projets et la maîtrise d'ouvrage ; privilégier les contrats assis sur la définition du besoin et de la performance à accomplir, plutôt que sur les moyens à fournir.

Deuxième recommandation : dans un esprit de stabilisation de l'environnement et des objectifs du plan de transformation numérique, différer le chantier des saisines numériques jusqu'à l'achèvement de la refonte des applications civiles.

Troisième recommandation : mieux associer les utilisateurs finaux aux différentes instances de pilotage des systèmes d'information.

Enfin, quatrième recommandation : mettre la sécurité au centre du développement des systèmes dès l'origine de la définition des applicatifs.

Pour conclure, le plan de transformation numérique est vraiment essentiel pour le ministère de la justice dans ses différentes fonctions, tout particulièrement la fonction judiciaire. Il doit continuer à bénéficier d'une priorité marquée, d'une implication politique forte. Nos recommandations visent non pas à critiquer le ministère dont le manque de moyens excuse en grande partie la performance dans ce domaine, mais à l'inciter à persévérer et à mettre en œuvre une réforme dont les promesses d'amélioration du service aux usagers restent considérables.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie pour cette présentation très complète du rapport de la Cour. À chaque fois que nous entendons parler d'un grand projet informatique d'un ministère, cela se termine toujours de la même façon : sans aller jusqu'à nous plonger dans la dépression, nous ne sommes guère rassurés sur la capacité à faire mieux dans le temps ! La question ne concerne pas seulement le ministère de la justice, c'est une impression générale.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Je tiens à remercier la Cour des comptes pour ses travaux qui nous sont particulièrement utiles pour apprécier la mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN) de la justice.

Prévu pour les années 2018 à 2022, et doté d'une enveloppe initialement fixée à 530 millions d'euros, le PTN se fonde sur des objectifs ambitieux, répartis en trois axes.

L'ambition de ce plan va au-delà de la seule question de la numérisation des procédures. Son objectif est plus large : il vise à moderniser en profondeur la justice, pour la rendre plus rapide, plus accessible et plus transparente aux yeux des justiciables. Il s'agit également d'améliorer significativement les conditions de travail au sein de ce ministère. Face à ces fortes attentes, le rapport de la Cour des comptes dresse un bilan très critique de la mise en œuvre du plan depuis 2018, et souligne plusieurs dysfonctionnements majeurs.

Je retiens quatre principaux écueils qui pèsent sur le déploiement du plan de transformation numérique.

Le premier d'entre eux est budgétaire, en raison d'un difficile suivi de l'exécution des crédits dépensés au titre du plan de transformation numérique. Le constat est alarmant : le coût global du plan n'est pas connu. Alors qu'une enveloppe de 530 millions d'euros d'investissement avait été initialement annoncée, le budget prévisionnel est aujourd'hui évalué à 470 millions d'euros, soit une baisse de près de 13 %. Le suivi de la mise en œuvre du plan se heurte à l'absence de périmètre budgétaire propre, ce qui entraîne une confusion avec les autres crédits informatiques du ministère. La complexité de cette présentation budgétaire nuit à la portée de l'autorité parlementaire donnée en loi de finances, et à notre rôle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Il conviendra d'apporter les évolutions nécessaires à la présentation des crédits de la mission « Justice », en particulier du programme 310 qui porte en grande partie les crédits du PTN. Sur ce point, je regrette vivement de lire dans le rapport que les informations transmises dans les documents budgétaires sont parfois d'une fiabilité limitée, car ces documents constituent la base de notre travail lors de l'examen du budget. J'espère que des éclairages pourront être apportés sur ce point.

Le deuxième écueil est la mise en œuvre en silos de ce plan de transformation numérique. Cette logique de compartiments se retrouve malheureusement à plusieurs niveaux. Ainsi, les projets informatiques semblent être développés les uns indépendamment des autres, sans que les leçons tirées d'un projet soient réellement mobilisées pour contribuer au succès d'un autre. Par exemple, le principe du pilotage du projet Harmonie par un directeur de projet unique n'a pas été retenu pour d'autres projets numériques, alors que la désignation d'une autorité unique constitue l'une des clés du succès du développement d'une application. De la même façon, le rapport fait état d'une segmentation encore importante entre les directions métiers et la fonction informatique, même si leur articulation varie selon les projets.

La logique en silos freine le développement de projets interministériels, pourtant cruciaux pour l'accès au service public de la justice. Il en est ainsi de la Procédure pénale numérique (PPN), dont l'objectif est de dématérialiser l'ensemble de la chaîne pénale. La PPN, qui regroupe en réalité quatorze projets informatiques différents, accuse un retard important, en dépit des fortes attentes des agents des ministères de la justice et de l'intérieur. Ce retard résulte notamment d'un manque d'anticipation de l'harmonisation des logiciels de rédaction des procédures entre les ministères. Toutefois, des efforts ont été réalisés pour

impulser une culture plus transversale de la fonction informatique, notamment grâce à une grande implication du secrétariat général du ministère sur le sujet, même si la gouvernance globale des systèmes d'information doit être améliorée.

Le troisième écueil est celui d'un manque de ressources internes au sein du ministère de la justice pour la mise en œuvre du PTN. Alors que les prestataires extérieurs représentent près d'un tiers des chefs de projets, et que les ressources externalisées sont soumises à un fort turnover, le manque d'appropriation du ministère pour le déploiement de projets informatiques d'envergure n'est pas une surprise. Comment encourager le recrutement, la formation et la stabilité des équipes en interne ? Avez-vous des éléments de comparaison avec les autres ministères ? Par ailleurs, le rapport souligne que des améliorations doivent être apportées à la gestion des marchés publics.

Enfin, quatrième écueil, les changements de priorités en cours d'exécution ont percuté la mise en œuvre du plan de transformation numérique. Ainsi, l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs a constitué un défi important pour l'adaptation des applications existantes. Je regrette que l'obsolescence des systèmes d'information ne permette pas de s'adapter rapidement aux évolutions législatives et réglementaires. En ce qui concerne les priorités politiques, la Cour des comptes estime d'ailleurs que la priorité donnée à l'accès en ligne aux justiciables est contestable, la logique de guichet ayant relayé au second plan l'amélioration de l'applicatif « socle ».

Ce constat doit, à mon sens, être nuancé. Certes, tous les citoyens n'auront pas un jour rendez-vous avec la justice. Mais rendre son accès facile et compréhensible constitue un préalable indispensable pour restaurer la confiance envers l'institution judiciaire.

L'ensemble de ces écueils contribuent malheureusement à allonger les délais de mise en production de ces projets, ainsi qu'à un dérapage des coûts. Or il s'agit d'un cercle vicieux : plus une application est longue à être développée, plus elle risque d'être obsolète rapidement et plus sa mise à jour sera coûteuse et longue.

Cela dit, je tiens à rappeler le retard initial de la France en matière de numérisation de la justice. Les progrès réalisés depuis le début du PTN doivent être analysés à la lumière de ce retard à combler, plutôt que d'être comparés à ceux d'autres États membres de l'Union européenne déjà bien plus avancés dans le numérique, comme l'Estonie. Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, j'avais d'ailleurs rappelé que la hausse continue des moyens budgétaires de la justice s'inscrivait dans un objectif de rattrapage de l'écart creusé avec la justice de nos voisins européens. Dans cette perspective, il n'est pas surprenant que la Cour des comptes parle d'un « rattrapage » plutôt que d'une réelle transformation du ministère en matière de numérique. Ce travail est titanesque, et prend du temps. Néanmoins, la mise en œuvre de ces dépenses publiques importantes doit être à la hauteur des attentes des usagers.

Pour terminer, ce point d'étape doit nous permettre de tirer les leçons pour réussir les investissements futurs de la justice en matière de numérique.

Monsieur le président Andréani, le budget alloué au plan de transformation numérique était-il suffisant pour atteindre ses objectifs ? À combien devraient s'élever les investissements dans les prochaines années pour que la justice rattrape définitivement son retard en matière de numérique ?

Madame la secrétaire générale, quelles sont les perspectives du plan de transformation numérique au-delà de l'année 2022 ?

Mme Catherine Pignon, secrétaire générale du ministère de la justice. – La Cour des comptes a formulé des recommandations auxquelles le ministère de la justice souscrit pour un grand nombre d'entre elles. Elle s'appuie sur des constats que le ministère, dans le cadre du déroulement du PTN, avait également identifiés et auxquels il a essayé de remédier en mettant en œuvre les actions d'amélioration ou correctives nécessaires.

Notre ministère accumulait une forte dette technologique en matière de mise à niveau des infrastructures. Cette mise à niveau constitue l'axe 1, qui est le prérequis essentiel à toute transformation numérique : sans autoroute, les véhicules ne peuvent circuler. Votre commission peut nous donner acte, comme l'a fait la Cour des comptes, de résultats importants en la matière. Aujourd'hui, la capacité de connexion à distance pour le ministère est de 53 000 personnes, c'est-à-dire que ces agents peuvent télétravailler, contre 7 500 en 2017. Les sites équipés en fibre optique sont au nombre d'un millier, contre 200 en 2017. Ce rattrapage permet de placer le ministère à un rang satisfaisant au niveau interministériel en termes d'outils de mobilité.

Le rapport de la Cour est plus mitigé en ce qui concerne le chantier des applications informatiques, c'est-à-dire l'axe 2. Je ferai trois remarques à ce sujet.

D'abord, il ne faut pas oublier que des contraintes et des aléas pèsent sur la transformation numérique de la justice, bousculent son calendrier et conduisent à réviser les trajectoires des projets et les priorisations initialement envisagées. Par exemple, il a fallu prendre en compte très rapidement les évolutions législatives de la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice, et mettre en œuvre la traduction numérique de l'adoption du code de la justice pénale des mineurs dans des délais extrêmement courts. C'est ce qui nous a conduits à revoir les priorités de la feuille de route de Cassiopée : un certain nombre de fonctionnalités attendues ont dû être dépriorisées.

Ensuite, le bilan effectué par la Cour est une photographie de la situation au printemps 2021. Depuis, des améliorations tangibles ont été réalisées dans les projets qu'elle a examinés. Par exemple, la procédure pénale numérique permet aujourd'hui de décharger les agents des juridictions des tâches d'enregistrement fastidieuses de ce qu'on appelle les « petits x », ces petites procédures avec auteur inconnu, dans environ 150 tribunaux judiciaires. Nous avons dématérialisé les échanges avec les avocats, ce qui entraîne des gains mesurables sur le travail des agents des juridictions : actuellement, plus de 550 000 procédures ont été dématérialisées ; fin 2023, 81 % des procédures pénales le seront.

Nous allons continuer à dématérialiser les procédures les plus communément traitées par les parquets : je pense aux ordonnances pénales, aux convocations par officier de police judiciaire.

L'applicatif Parcours est opérationnel depuis juin 2021. La première brique de Portalis, la saisine des conseils de prud'hommes (CPH), est effective dans trois juridictions : Bordeaux, Nanterre et Dijon.

Enfin, au-delà des projets plus particulièrement examinés par la Cour, il faudrait évoquer d'autres réalisations qui ont permis de répondre aux attentes des praticiens.

Je pense notamment à l'accès à l'open data des décisions de justice, qui était une demande forte de la Cour de cassation : il est opérationnel depuis octobre 2021, et le nombre de téléchargements est de plus de 20 000 par jour.

Je pense aussi à un autre applicatif important, celui du système d'information interministériel des victimes d'attentats et de catastrophes, mis en place depuis la rentrée 2021.

Nous avons également développé dans 60 tribunaux judiciaires une application permettant aux justiciables de faire leur demande d'aide juridictionnelle en ligne.

Il est important pour nous aussi de tenir compte des attentes sociétales des usagers. Pour les grands procès, comme celui des attentats du 13 novembre 2015, la web radio permet aux parties civiles de suivre le procès à distance.

Le ministère de la justice est pleinement conscient que l'efficience de sa transformation numérique passe par le renforcement de la gouvernance. La transformation numérique est confrontée à de fortes attentes, à la fois, des autorités politiques, qui veulent des résultats rapides, et des praticiens. Elle doit aussi répondre à une exigence de bon usage des deniers publics et de maîtrise du coût de ces projets, ce qui nécessite un suivi budgétaire rigoureux. La Cour des comptes a pris acte des actions engagées par le ministère. Il s'agit notamment de la mise en place d'outils de suivi au sein du service du numérique, avec l'instauration d'une comptabilité analytique pour chaque projet informatique, de manière à évaluer l'ensemble des coûts, y compris ceux liés à la sécurité informatique ou encore au respect du règlement général sur la protection des données.

Le ministère utilise l'outil Mareva, proposé par la Direction interministérielle du numérique : il permet de vérifier le respect des étapes opérationnelles et de détecter les éventuelles dérives calendaires ou budgétaires dans le suivi des projets.

Nous avons aussi adopté et généralisé le processus de commande auprès des prestataires, avec l'utilisation de l'application interministérielle Chorus Formulaires. La réorganisation du service du numérique s'est achevée à la fin de l'année 2021, avec la mise en place d'une cellule de contrôle de gestion et le renforcement des fonctions d'encadrement, notamment les postes de directeur de projet technique, pour diminuer le niveau d'externalisation des prestations informatiques.

Il faut davantage lier la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre dans les projets informatiques. Une nouvelle instance a été mise en place, le comité numérique, qui se réunit à une fréquence trimestrielle pour passer en revue avec chaque chef de projet informatique les besoins, les moyens budgétaires, le pilotage de ces moyens, les jalons opérationnels... J'ajoute que ce comité est également destiné à mieux encadrer les décisions d'arbitrage politique prises au niveau du comité stratégique de la transformation numérique, présidé par le garde des sceaux.

À la suite des recommandations de la Cour, la formalisation d'un schéma directeur est un axe important pour nous : cela sera chose faite dans le courant du premier trimestre.

Une meilleure association des utilisateurs finaux est une question qui nous a préoccupés. Nous ne sommes pas restés inactifs. Nous avons mis en place une comitologie de

travail, pour analyser les retours des utilisateurs avant de procéder à des déploiements informatiques, et un « incubateur » : ce laboratoire d'expérimentations doit servir à recueillir les idées des agents des juridictions pour développer de nouveaux services publics numériques ou apporter des solutions innovantes sur le terrain. Nous sélectionnerons les initiatives issues du terrain qui permettent de résoudre les irritants, après avoir vérifié qu'elles soient applicables sur l'ensemble du territoire.

Nous nous appuyons sur l'expertise de la Direction interministérielle du numérique (Dinum), notamment pour les grands projets comme Portalis ou la procédure pénale numérique.

Pour conclure, il reste certes beaucoup à faire, mais il faut se souvenir que le lancement du PTN en 2017 est intervenu dans des conditions particulières : il a fallu bâtir en peu de temps un plan en vue de son intégration dans la loi de programmation de justice de 2018 et dans les mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 2018. Le ministère s'est mis en ordre de marche : des résultats tangibles de la transformation numérique sont là et continueront d'être engrangés dans les années à venir.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie pour votre intervention, nous allons passer aux questions de nos collègues.

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je remercie la commission des finances d'avoir demandé cette étude, d'autant que le numérique est une question prégnante pour toutes les juridictions. Lors de nos déplacements, nous sentons la souffrance des magistrats, des personnels judiciaires et des auxiliaires de justice. La question des outils numériques, notamment des applications, revient régulièrement dans les discussions que nous avons avec eux. D'autant que trois textes législatifs d'ampleur ont réformé en 2021 les procédures judiciaires, ce qui a eu des conséquences sur l'organisation numérique de la justice en France.

Je sais que le rapport de la Cour des comptes a été réalisé avant la fin de l'année dernière, mais est-il possible d'évaluer l'impact de ces réformes législatives sur la désorganisation du service du numérique et la difficulté à mettre en œuvre le PTN ? Il est vrai que la crise de la covid a permis de renforcer de façon importante l'axe 1 – les professionnels le reconnaissent –, mais les applicatifs ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Mme Dominique Vérien, rapporteuse pour avis de la commission des lois. – Des évolutions sont survenues depuis que nous suivons le budget de la justice, et le confinement a été l'occasion de développer le numérique au sein du ministère, en permettant par exemple un développement de l'équipement en ordinateurs portables. Il reste à faire en termes de réseaux dans les juridictions. Un calendrier a-t-il été prévu ?

Les applicatifs posent également problème. Même si le ministre a parfois du mal à l'entendre, tous les greffiers que nous interrogeons évoquent les bidouillages qu'ils doivent faire pour tirer quelque chose de Cassiopée... Plutôt que d'essayer de modifier cette usine à gaz qui montre ses nombreuses limites, n'aurait-on pas intérêt à construire un nouvel outil ? On continue à utiliser WordPerfect, qui n'existe plus sur aucun ordinateur, pour modifier Cassiopée, ce qui rend difficile la communication avec l'extérieur...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je veux remercier à mon tour le président Andréani et Mme Pignon. J'évoquerai un point qui concerne la commission des

finances, le suivi des crédits. On s'aperçoit, au travers de cette enquête, qu'il est relativement difficile de suivre l'exécution des crédits en matière de transformation numérique de la justice. Les retards, les dérapages de coûts, peuvent survenir, mais il est surprenant de ne pas avoir d'outils d'alerte. Comment l'expliquer ? Des outils de suivi devraient exister pour permettre le meilleur pilotage possible. Le ministère de la justice, comme beaucoup d'autres administrations, connaît des difficultés en matière de transformation numérique depuis longtemps. Pour être plus efficace, il faudrait peut-être s'inspirer de pays qui ont mené avec succès un tel chantier, comme l'Estonie.

M. Arnaud Bazin. – Je remercie M. Andréani pour la présentation de ce rapport qui va intéresser la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques que j'ai l'honneur de présider. Il a évoqué à plusieurs reprises l'externalisation : est-il bien question du recours à des cabinets de conseil privés en informatique ?

Les ministères dépensent annuellement plus de 600 millions d'euros en conseil auprès de cabinets privés, dont plus de 450 millions pour du conseil – et pas de la prestation – informatique. J'ai été assez étonné d'entendre que ces cabinets pouvaient être sollicités pour le pilotage de certains projets, ce que toutes les autres administrations que nous avons interrogées à ce jour récusent formellement, et que la définition de leurs missions pouvait être assez imprécise et consister plutôt en des volumes horaires avec une quasi-pérennisation de ces missions. Notre commission d'enquête se penchera très attentivement sur cet aspect du rapport.

Plus généralement, comment la Cour des comptes a-t-elle apprécié le recours à ces cabinets ? A-t-elle évalué cet apport pour chaque projet informatique ? Parmi les préconisations figure la nécessité de recourir davantage à de l'expertise interne, c'est-à-dire à des compétences statutaires au sein du ministère. Mais on connaît le très fort turnover de ces personnels et la concurrence rude qui règne dans ce secteur. Dans ces conditions, cette perspective d'internalisation est-elle crédible ?

M. Didier Rambaud. – Le rapport souligne d'emblée que le plan de transformation numérique est avant tout un plan de rattrapage, compte tenu du retard considérable accumulé par le ministère de la justice.

La France a-t-elle rattrapé les autres pays européens ? Je citerai l'Estonie, qui semble être un modèle en matière de numérisation.

Le plan de transformation numérique peut-il encore atteindre ses objectifs d'ici à la fin de 2022 ?

M. Vincent Segouin. – Le retard de numérisation hérité du passé constitue une dette actuelle et pour l'avenir. Si l'on n'est jamais en adéquation, comment résorber le problème ?

Comment le ministère gère-t-il la question de la souveraineté des données ? Ces dernières sont-elles stockées sur un cloud qui appartient aux Gafam (*Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft*) ? Si ce n'est pas le cas, comment le ministère gère-t-il les appels d'offres ?

M. Dominique de Legge. – Madame la secrétaire générale, vous avez évoqué la réforme législative de l’institution judiciaire qui vous avait amenés à revoir un certain nombre de priorités. Cela signifie-t-il qu’aucune étude d’impact de cette réforme n’avait été réalisée ?

Mme Christine Lavarde. – La lecture du rapport est assez édifiante. J’ai l’impression que la justice est toujours en retard. Un travail de prospective est-il conduit au sein du ministère ? Réfléchit-on au développement d’autres outils pour rendre la justice plus proche des citoyens ? On pourrait réfléchir à l’équivalent d’un *Doctolib* de la justice, par exemple pour prendre rendez-vous. De même, on doit pouvoir consulter l’état d’avancement de sa plainte en ligne, mais cette fonctionnalité reste encore assez balbutiante.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur Andréani, vous avez fait le constat de la difficulté de recruter du personnel spécialisé dans le domaine du numérique, en raison des perspectives de carrière et des rémunérations proposées par l’État. Parallèlement, vous recommandez de diminuer le niveau d’externalisation. Comment concilier le constat et la recommandation ?

Mme Catherine Pignon. – L’axe 1 du plan de transformation numérique porte sur la mise à niveau des infrastructures. Nous avons obtenu, dans le cadre des financements du plan de relance, 5 millions d’euros, dont 2 millions sont d’ores et déjà engagés – le reste le sera en 2022 –, pour poursuivre l’augmentation des débits des réseaux.

L’outil fondamental d’administration de la justice pénale, Cassiopée, est aujourd’hui obsolète. Sa refonte est en cours. Nous fonctionnons aujourd’hui avec deux moteurs obsolètes, qui alourdissent le travail des agents de greffe. Nous réalisons une étude pour trouver rapidement des solutions permettant de migrer les informations de Cassiopée sur d’autres produits. Je prendrai l’exemple des trames de jugement pour ce qui concerne le code de la justice pénale des mineurs, qui peuvent aller de 40 à 100 pages : chaque trame est un mini-projet en soi.

La Cour des comptes a, à bon droit, cité les réformes conduites par d’autres pays. L’Estonie est certes un exemple réussi, mais elle partait d’une page blanche, ce qui n’est pas tout à fait notre cas... La comparaison avec le Royaume-Uni me paraît tout à fait intéressante : dans ce pays, la transformation numérique s’est étalée sur dix ans et était dotée d’un budget d’un milliard d’euros.

La clarification du suivi budgétaire des projets est une préoccupation partagée par le ministère de la justice. Lorsque le plan de transformation numérique a été conçu, son périmètre et sa traduction budgétaire n’étaient pas nécessairement normés. Le ministère a fait le choix, à ce moment-là, de mettre l’ensemble de son budget d’investissement au service de la transformation numérique – mesures nouvelles et tendanciel. Depuis, des réformes budgétaires importantes sont intervenues, comme la circulaire de la direction du budget sur le pilotage par tranche fonctionnelle. Nous avons fait des propositions à la direction du budget et à notre contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) pour utiliser ces tranches fonctionnelles.

La sécurité informatique est essentielle. Dans le quotidien des agents des juridictions, elle n’est malheureusement pas forcément une priorité. Le ministère de la justice a agi dans plusieurs directions. Ses équipes de sécurité informatique ont été structurées et renforcées, au niveau tant du service du numérique que de la cellule du haut fonctionnaire de défense et de sécurité que je suis.

Par ailleurs, plusieurs priorités d'action ont été dégagées. Il s'agit, d'abord, de la sécurisation de l'hébergement des données – le ministère de la justice est tout à fait en phase avec les recommandations interministérielles sur les espaces sécurisés dans le « *cloud* » de l'État – ; ensuite, de la prise en compte de la sécurité informatique dès la conception d'un programme applicatif ; et, enfin, du passage en revue de l'ensemble des projets pour les faire homologuer au titre de la sécurité informatique. S'agissant de ce dernier point, les chantiers sont très vastes, car il y a de nombreux projets informatiques : ceux conduits par le ministère et les initiatives développées par les juridictions.

M. Gilles Andréani. – Je remercie l'ensemble des intervenants pour l'intérêt qu'au travers de leurs questions j'ai discerné pour nos travaux et le sujet qui nous a occupés.

M. le rapporteur spécial m'a demandé quel serait le budget nécessaire à la mise à niveau des moyens numériques du ministère de la justice. Nous ne nous sommes pas posé la question. Néanmoins, je ferai deux remarques. D'abord, l'administration peut nous fournir des exemples de projets réussis : aujourd'hui même, mes collègues de la première chambre présentent un rapport très élogieux sur le prélèvement à la source, grand projet numérique qui a bien fonctionné. Il avait fait l'objet d'une priorité : certains dossiers ont été laissés de côté, comme la résorption de la dette technique de la direction générale des finances publiques (DGFIP), pour mieux se concentrer sur ce projet, auquel on a donné une direction unique et une supervision politique constante. Le ministre du budget et des comptes publics de l'époque, Gérard Darmanin, réunissait le comité de pilotage du projet toutes les semaines dans son bureau. Et on y a mis l'argent nécessaire.

Autrement dit, sans vouloir donner de conseil déplacé au ministère de la justice, il nous a semblé qu'il aurait fallu, dans le PTN, assortir certains projets d'un degré de priorité supérieur à d'autres, et y consacrer davantage de moyens et d'encadrement. Il nous semble qu'il y a dans les marges budgétaires, accrues par le PTN, du ministère de la justice place pour l'exécution par priorité de certains projets, ou de projets à l'intérieur d'un projet, jugés particulièrement nécessaires.

Dans notre rapport sur les grands projets numériques, nous avons émis l'idée que, par principe, il faudrait cesser de faire de tels grands projets ou, à tout le moins, se fixer de petits objectifs de court terme. Un projet qui dure dix ans est voué au dérapage budgétaire et à l'échec. Le ministère de la justice a conçu et réalisé Harmonie dans une optique que nous saluons : ce projet délivre de la valeur au fur et à mesure qu'il se déroule. Je le signale, d'autant que la catégorie des systèmes d'information des ressources humaines est le cimetière des grands projets numériques de l'État.

Il faut donc identifier des projets, en fonction de priorités politiques fixées par le garde des sceaux, pour lesquels davantage de moyens seraient mobilisés.

Sur l'externalisation, il s'agit non pas de cabinets de conseil, mais de prestataires de services informatiques. Le recours à ces prestataires est légitime, qu'il s'agisse de la réalisation des applicatifs, de la mise à niveau des bases techniques, de la maîtrise d'ouvrage. Mais il existe des règles de l'art, valables pour le privé comme pour le public, qui étalonent la proportion de ressources internes à mettre en face d'un prestataire si l'on veut garder la maîtrise. La norme admise, c'est de consacrer 30 % de ressources internes dans un projet. Le ministère de la justice fait ce qu'il peut avec des ressources très limitées, puisqu'il a un taux d'externalisation très supérieur à cette norme.

Monsieur le président, vous avez mentionné que mon exhortation à recruter davantage était un peu creuse connaissant l'état du marché. Le problème se pose au niveau de l'État et au niveau du ministère de la justice.

Au niveau de l'État, nous avons proposé dans notre rapport de 2020 sur les grands projets numériques – à ma grande surprise, la Direction interministérielle du numérique n'a pas retenu cette proposition – d'organiser un plan de recrutement exceptionnel de 400 informaticiens de haut niveau pour renforcer les équipes de maîtrise d'ouvrage des ministères insuffisamment pourvus. Il faut non seulement ouvrir des concours, mais prévoir aussi des CDI bien rémunérés, par exception aux règles habituelles de recrutement de la fonction publique. La Cour est rarement dépensière, elle fait peu de propositions de ce type. Mais je reste sur l'idée qu'il faut combler ce déficit, et que nous n'y parviendrons pas autrement.

S'agissant du ministère de la justice, il faut concentrer les moyens sur les projets les plus sensibles, prévoir des équipes suffisantes, stables et de qualité, et prioriser. Je le dis avec prudence, car je sais qu'il est beaucoup plus facile de contrôler que de gérer.

Monsieur le rapporteur général, sur le suivi budgétaire, le problème vient de ce que le PTN, comme tous les autres plans, se traduit par des ressources additionnelles à un existant qui se prolonge d'année en année selon une trajectoire tendancielle. Comme toujours, quand on raisonne en volume additionnel, le problème vient du tendanciel. Nous constatons que le tendanciel du ministère de la justice a baissé au fur et à mesure que le PTN était exécuté. Nous estimons la baisse à environ 740 millions d'euros, ce qui aboutit à ce que l'on peut considérer soit comme un déficit d'exécution du PTN, soit comme le recours au PTN pour financer des dépenses qui auraient dû l'être par le « socle ».

Le fait que l'autorité budgétaire alloue des ressources supplémentaires par rapport à un socle complique inévitablement le suivi budgétaire. Compte tenu de l'enjeu que représente le PTN, il faudrait pouvoir disposer d'un suivi budgétaire plus exhaustif, année après année. Le ministère de la justice a pris les mesures pour satisfaire à cette recommandation particulière de la Cour.

Je voudrais conclure sur deux questions soulevées à juste titre, mais auxquelles je n'ai pas de solution.

Il s'agit, d'abord, de la souveraineté et de la sécurité des données, qui s'apprécie au regard non seulement du stockage en nuage des données mais également du RGPD. Comme toute autre institution publique, le ministère de la justice est soumis à ce règlement : un travail de prise en compte de ces exigences dès le commencement des projets doit être mené.

Il s'agit, ensuite, de la question de l'étude d'impact. Anticipe-t-on les conséquences numériques d'une réforme législative ? La procédure pénale et la procédure civile sont des matières très techniques qui touchent aux droits fondamentaux ; la procédure pénale est influencée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voire de la Cour de justice de l'Union européenne dans certains cas. Ces sujets très sensibles sont à la main du législateur.

Dans une entreprise ou dans un univers moins sensibles, les processus qui mènent à la décision ou les processus de « production » sont modifiés en même temps qu'on procède

à la numérisation. La transformation numérique consiste à agréger ces deux processus. Le ministère de la justice n'est pas en position de procéder ainsi.

Peut-être faudrait-il rapprocher, dans les projets du ministère de la justice, les considérations relatives à l'évolution de la procédure de celles relatives à la gestion et à la numérisation des procédures. Dans l'état actuel des choses, la norme prévaut et le programme informatique s'ajuste ensuite en quelque sorte, quitte à subir les perturbations découlant de l'évolution des normes.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie.

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. Antoine Lefèvre.

La réunion est close à 12 heures.

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

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

Mercredi 26 janvier 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 55.

Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte – Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Catherine Di Folco, Mme Muriel Jourda, Mme Nathalie Goulet, Mme Angèle Préville, M. Jean-Yves Leconte et M. Ludovic Haye, comme membres titulaires, et de Mme Nadine Bellurot, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, Mme Marie Mercier, M. Hervé Marseille, M. Jérôme Durain, M. Jean-Yves Roux et M. Éric Bocquet, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Nadine Bellurot rapporteure sur la proposition de loi organique n° 346 (2021-2022) visant à garantir la qualité du débat démocratique et à améliorer les conditions sanitaires d'organisation de l'élection présidentielle dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 et sur la proposition de loi n° 351 (2021-2022) visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19, présentées par M. Philippe Bonnecarrère et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi visant à réformer l'adoption (nouvelle lecture) – Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons, en nouvelle lecture, les amendements de séance sur la proposition de loi visant à réformer l'adoption.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 1 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1.

Article 4

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 9, qui apporte une correction légistique.

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

Article 7

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 10, qui apporte également une correction légistique.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 10.

Article 9

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 2 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

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

Article 9 bis (supprimé)

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 4 du Gouvernement vise à rétablir la rédaction initiale. Avis défavorable.

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

Article 11 bis

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il en est de même pour l’amendement n° 5. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5.

Après l’article 11 bis

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 3 est irrecevable en application de l’article de 45 de la Constitution : la demande de rapport est sans lien direct avec les dispositions restant en discussion.

L’amendement n° 3 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 11 quater

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Dans le cadre de cette nouvelle lecture, nous avons pris le parti de ne modifier que les points de divergence majeurs. Mais je suis favorable à l'amendement n° 11, qui est conforme à la position de la commission et du Sénat en première lecture.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – En conséquence, je propose un avis défavorable à l'amendement n° 13.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.

Article 13

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 6 du Gouvernement est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

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

Article 14

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les amendements n°s 14 et 7 tendent à maintenir le tuteur, le préfet ou son représentant dans un rôle d'observateur au sein du conseil de famille des pupilles de l'État sans lui accorder un droit de vote. Je suis favorable à l'amendement n° 7, qui revient au droit existant. Je demande donc le retrait de l'amendement n° 14 et, à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

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

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

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 12 rectifié *bis* de Mme Doineau tend à supprimer la participation d'une personne qualifiée en matière d'éthique et de lutte contre les discriminations dans le conseil de famille et à rétablir la présence de deux personnes qualifiées en matière médicale, psychologique ou sociale, tandis que Mme Harribey, par l'amendement n° 8, propose de conserver la présence de la personne qualifiée en matière de lutte contre les discriminations et d'ajouter un siège pour une personne qualifiée en matière médicale, psychologique ou sociale. L'amendement n° 12 rectifié *bis* est conforme à la position du Sénat en première lecture. C'est pourquoi j'é mets un avis favorable sur cet amendement et je demande le retrait de l'amendement n° 8.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12 rectifié bis.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2		
Mme Mélanie VOGEL	1	Défavorable
Article 4		
Mme DI FOLCO	9	Favorable
Article 7		
Mme DI FOLCO	10	Favorable
Article 9		
Mme Mélanie VOGEL	2	Défavorable
Article 9 bis (Supprimé)		
Le Gouvernement	4	Défavorable
Article 11 bis		
Le Gouvernement	5	Défavorable
Article additionnel après l'article 11 bis		
Mme Mélanie VOGEL	3	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 11 quater		
Mme HARRIBEY	11	Favorable
Mme DOINEAU	13	Défavorable
Article 13		
Le Gouvernement	6	Défavorable
Article 14		
Mme DOINEAU	14	Demande de retrait
Mme HARRIBEY	7	Favorable
Mme DOINEAU	12 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme HARRIBEY	8	Demande de retrait

Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire – Examen des amendements aux articles délégués

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements de séance sur les articles de la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire qui nous ont été délégués au fond par la commission de la culture.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 4

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 38 et l’amendement n° 31 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 38 et 31.

La commission émet un avis favorable à l’amendement de coordination n° 17.

Article 4 bis

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 18 rectifié est un amendement de coordination et de correction d’une erreur de référence.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 18 rectifié.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – Retrait ou, à défaut, avis défavorable à l’amendement n° 21 eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 21 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l’article 4 bis

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – Avis favorable à l’amendement n° 32 rectifié. Par souci de cohérence avec une autre circonstance aggravante prévue au même article, il convient d’unifier la même tranche d’âge relative à la minorité.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 32 rectifié.

Article 5

La commission émet un avis favorable à l’amendement de coordination n° 19.

Article 6 (supprimé)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – Les amendements identiques n^{os} 11, 30 et 39 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 11, 30 et 39.

Article 7 (supprimé)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 12 ainsi que les sous-amendements n^{os} 44, 45 et 46 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 12, de même qu’aux sous-amendements n^{os} 44, 45 et 46.

Après l'article 7 (supprimé)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – Je demande le retrait de l'amendement n° 22 et, à défaut, j'émettrai un avis défavorable, car il est satisfait en droit. Il convient de faire un travail en aval.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 22 et, à défaut, y sera défavorable.

La réunion est close à 10 h 05.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 25 janvier 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 35.

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

Mercredi 12 janvier 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi)

M. Arnaud Bazin, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) depuis mars 2014.

L'audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, a été reportée en raison de l'examen du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique. Nous allons convenir d'une nouvelle date avec le ministre afin de pouvoir l'entendre dans les prochaines semaines.

Notre commission d'enquête a entrepris de cartographier l'intervention des cabinets de conseil dans la sphère publique et d'en analyser les conséquences en matière de pertinence de l'action administrative, de sécurité et de souveraineté.

C'est sur ces deux derniers aspects que nous avons souhaité entendre le directeur général de l'Anssi.

L'intervention de plus en plus fréquente et intensive des cabinets privés auprès de l'État et de ses opérateurs, d'une manière qui semble assez peu organisée et centralisée, pose en effet des questions quant à la protection des informations sensibles détenues par la puissance publique.

Cela est d'autant plus vrai pour la question des données, dont le recueil, le stockage et la protection sont devenus au cours des dernières années un enjeu de souveraineté à part entière. En juin 2020, vous vous êtes d'ailleurs inquiété, Monsieur le directeur général, de l'hébergement par Microsoft des données de santé du *Health Data Hub*, un projet qui semble aujourd'hui remis en cause ou en tout cas mis en sommeil.

Les auditions de la commission d'enquête nous mettent face au paradoxe de la donnée, que nous avons relevé à plusieurs reprises. D'un côté, les administrations affirment que les données confiées aux cabinets de conseil font l'objet d'une protection particulière et qu'elles ne sont en aucun cas « réutilisées » par les cabinets. D'un autre côté, des cabinets de conseil internationaux proposent des *benchmarks* réalisés en très peu de temps, qui semblent utiliser les informations transmises par leurs clients.

Parallèlement, les cabinets de conseil interviennent dans des secteurs stratégiques, comme la défense nationale, la cybersécurité ou l'économie.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, les collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de 3 à 7 ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, Monsieur le directeur général, 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. Guillaume Poupard prête serment.

Je vous laisse la parole pour une intervention liminaire, avant les questions de Madame la rapporteure puis de nos collègues.

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). – Le rôle de l'Anssi est de sécuriser les systèmes d'information critiques pour la Nation, au-delà de l'État. Notre périmètre couvre à la fois le secteur public et le secteur privé.

Il s'agit de lutter contre la menace *cyber*, c'est-à-dire ces attaques informatiques qui peuvent être d'origine criminelle ou étatique. Dans ce dernier cas, nous avons affaire à des adversaires de très haut niveau, avec des moyens considérables.

L'espionnage informatique est aujourd'hui une réalité très forte mais sous-estimée. C'est une menace silencieuse, très différente de la menace criminelle qui est plus visible car elle bloque des hôpitaux, des collectivités territoriales ou encore des entreprises. Dans l'espionnage informatique, l'attaquant et la victime ne souhaitent pas que les faits soient connus.

L'Anssi agit en prévention, pour éviter les attaques, mais également en réaction puisque nous avons des capacités de compréhension de la menace et de détection. Nous allons chez la victime, qu'elle soit publique ou privée, pour arrêter les attaques et parfois reconstruire le système d'information, ce qui est plus original.

Aujourd'hui, les attaques informatiques de haut niveau servent à espionner. Demain, elles pourront servir à commettre de véritables actes de guerre : lorsque l'on est capable de rentrer dans un système d'information, on peut y voler des données mais également en prendre le contrôle et provoquer des catastrophes. La première de nos priorités est de préparer nos infrastructures critiques à ces attaques informatiques, qui ne manqueront pas de se produire dans le futur.

Nous conseillons les entités publiques, parfois de manière plus intrusive. Mais nous sommes toujours positionnés sur la sécurisation des systèmes d'information, c'est-à-dire des contenants, des réceptacles numériques. Il est très rare que nous nous intéressions aux données elles-mêmes. Cette distinction est très importante : l'estimation du niveau de sensibilité et de protection des données reste de la responsabilité de leurs détenteurs.

Nous encourageons nos partenaires à analyser les risques qui pèsent sur leurs systèmes d'information et, au regard de cette analyse de risques, à réaliser les investissements nécessaires pour résister aux menaces qu'ils ont eux-mêmes identifiées. L'Anssi ne se substitue pas à eux en termes de responsabilité.

Notre action porte bien sur la protection des systèmes d'information, sur cet aspect purement *cyber*. Dans un cas extrême, si une administration décidait de remettre des données sensibles à un adversaire, cela ne passerait pas par l'Anssi. Je ne dis toutefois pas que les adversaires sont les cabinets de conseil. Il faut rester très prudent.

Nous développons également un écosystème d'acteurs privés : en matière de cybersécurité, il faut faire des choses en interne mais également se faire aider. Nous concevons donc des solutions avec des prestataires de services. Ce ne sont pas des cabinets de conseil, même si beaucoup d'entre eux ont une offre de prestations de services dans le domaine *cyber*.

Ces prestataires de services reçoivent une qualification de l'Anssi, à partir de référentiels et d'un processus d'évaluation par des tiers indépendants. Ainsi, nous sommes en mesure de livrer à nos bénéficiaires, publics ou privés, des « listes blanches » d'acteurs compétents et de confiance dans le domaine de l'audit de sécurité, de la réponse aux attaques, etc. Nous évaluons à la fois la compétence technique de ces acteurs mais également le niveau de confiance que l'on peut leur accorder. Si l'auditeur d'un système d'information en profitait pour « capter » ses données, alors le remède serait pire que le mal !

Ce processus peut aller jusqu'à la demande d'habilitation de certains de ces acteurs au secret de la Défense nationale, pour les cas les plus critiques.

L'Anssi doit parfois aller plus loin, comme pour la sécurité des prestataires d'informatique « nuagique », ou cloud. Si le développement de cette technologie constitue une évolution naturelle pour l'informatique, nous sommes confrontés à des solutions surtout portées par des industriels américains et chinois, ce qui soulève des questions en termes de sécurité.

Nous avons besoin de savoir en qui nous pouvons avoir confiance dans le domaine du *cloud*. Nous avons donc rédigé un référentiel qui fixe les règles de sécurité attendues de la part des prestataires, en commençant par la sécurité technique et opérationnelle des offres.

Ceci étant, les offres américaines posent le problème d'un droit extrêmement intrusif : en simplifiant, les autorités américaines se donnent à peu près tous les droits d'accès aux données des prestataires américains, au titre de l'antiterrorisme ou plus généralement des enquêtes judiciaires ou administratives. À cause du *Cloud Act*, les données d'acteurs français hébergées par des Américains sont vulnérables.

Depuis quelques années, nous avons ajouté à la sécurité technique et opérationnelle des questions de sécurité juridique, qui n'étaient pas dans périmètre initial de l'Anssi. Elles permettent d'exclure la qualification d'offres qui ne seraient pas sûres en termes de droit, ce qui revient à vérifier que seul le droit européen s'applique. Ce sujet est difficile car, dans le domaine du numérique, l'extraterritorialité arrive très vite...

Aujourd'hui, nous qualifions des offres de *cloud* qui sont sûres d'un point de vue technique, opérationnel et juridique. C'est une démarche forte, qui est portée par la France à l'échelle européenne car nous souhaitons que l'Union applique ces mêmes principes pour certifier les offres de *cloud*. Cette question fait débat car certains États membres sont moins sensibles aux problèmes causés par l'extraterritorialité du droit américain.

En pratique, il existe deux pistes pour qualifier les offres de *cloud* : passer par des industriels français et européens ou faire opérer de la technologie non européenne, typiquement américaine, par des opérateurs qui ne sont pas soumis au droit américain.

L'Anssi accompagne également des projets emblématiques, en faisant du conseil. Nous avons une capacité d'assistance technique dans le développement des projets informatiques qui sont très sensibles au regard des données qu'ils supportent ou d'un point de vue politique, comme le *Health Data Hub*.

Nous nous sommes très tôt rapprochés de l'équipe du *Health Data Hub* pour leur proposer notre aide, voire même l'imposer. Il faut parfois savoir être convaincant...

Sur ce projet, je distingue deux choses.

Il y a, d'une part, notre aide technique pour sécuriser le système à un juste niveau. Ce travail a été objectivement d'une grande qualité avec l'équipe du *Health Data Hub*, qui est une petite équipe sur le plan numérique et qui a découvert la cybersécurité à ce moment-là. Des *hackers* qui souhaiteraient attaquer le *Health Data Hub* auraient beaucoup de mal.

Il y a, d'autre part, la question de la sécurité juridique, accompagnée d'un risque médiatique, autour du recours à un acteur soumis à un droit non-européen pour porter ce projet. C'est donc la question du droit américain qui pose problème.

Quand il s'agit de droit, nous sommes beaucoup plus à l'aise lorsque c'est la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui analyse le Règlement général sur la protection des données (RGPD).

L'autre exemple, c'est celui de l'application TousAntiCovid, initialement StopCovid. Je n'ai jamais caché mes réserves vis-à-vis du *contact tracing*. Mais lorsque cette idée a été mise sur la table, nous avons le choix entre présenter les risques induits ou contribuer à un projet porté par des acteurs aussi crédibles que possible.

Une équipe pilotée par les chercheurs de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) a été réunie pour créer l'application, avec des protocoles garantissant la poursuite d'une seule finalité : identifier les contacts à risques, en anonymisant au maximum les données.

Nous avons choisi de soutenir cette équipe de l'INRIA, accompagnée d'industriels, car c'était la meilleure manière d'éviter une catastrophe et, en même temps, de nous rendre utiles. Ce n'était pas à nous de juger de l'opportunité de l'application, cette décision relevant du niveau politique.

Je défends la qualité du travail effectué par l'équipe de l'INRIA, dans le respect du droit à la vie privée. TousAntiCovid sert aujourd'hui à montrer son attestation de vaccination ; l'enjeu de l'anonymat est donc levé, mais, à l'origine, il était majeur dans le

cadre du *contact tracing*. Le travail a été bien fait, et plutôt en interne, avec des ressources de l'INRIA, dont ce n'est pourtant pas le métier. La démarche était originale mais saine.

Il y a bien pire comme risques que la perte ou la diffusion de données par le biais des cabinets de conseil : de grands acteurs internationaux ont pour modèle économique d'aller voir les entreprises qui possèdent des masses de données, qu'elles ne savent pas traiter, pour leur proposer de les récupérer et de les valoriser.

La tentation a été grande pendant la crise sanitaire : les Britanniques ont livré toutes les données de santé de leurs concitoyens à un acteur américain, pour une livre symbolique. Cet acteur n'est toutefois pas un philanthrope...

La France n'a pas cédé à cette tentation, alors que le chant des sirènes était objectivement très fort. C'était un choix courageux.

La cession de données est en effet un phénomène très grave, pour deux raisons. D'une part, nous perdons le contrôle de données sensibles. D'autre part, et plus préoccupant encore, nous renonçons à apprendre à analyser les données, alors qu'elles peuvent permettre à l'État d'offrir de meilleurs services au profit de nos concitoyens. Si nous sous-traitons ce travail d'analyse, nous serons condamnés à acheter des poissons au lieu d'apprendre à les pêcher !

J'en viens aux relations entre l'Anssi et les cabinets de conseil.

Nous délivrons des qualifications sur des métiers particuliers, pouvant être portés par des entreprises qui exercent par ailleurs une activité de conseil. Aujourd'hui, tous les grands cabinets de conseil, et des petits aussi, disposent d'une activité *cyber* pour faire des audits, de la détection, de la réponse aux incidents, *etc.*

Cette situation me convient du moment que ces entreprises sont de confiance : nous avons besoin d'avoir des acteurs privés capables d'assurer ce type d'activités. À côté d'eux, il y a d'autres acteurs qui font ça très bien aussi : Thales, Athos, Sopra Steria, CapGemini, Airbus, Orange, *etc.* Il existe un écosystème très riche, dont les entreprises sont qualifiées par l'Anssi.

Il y a quelques cas où nous avons été amenés à bénéficier de prestations de conseil pour nos propres activités. Nous avons fait un peu d'archéologie grâce à votre commission d'enquête : je ne sais pas comment font les autres mais, chez nous, ces prestations n'étaient pas simples à extraire de la nomenclature budgétaire.

L'Anssi dispose d'un budget d'environ 20 millions d'euros par an, soit 100 millions d'euros sur cinq ans. Sur ce total, nous avons dépensé 2 millions d'euros auprès de cabinets de conseil.

Lorsque nous faisons appel à ces cabinets, ce n'est pas sur des questions techniques de cybersécurité car, en ce domaine, nous avons la prétention d'internaliser les compétences et d'être les meilleurs en France. Ce n'est donc certainement pas pour aller chercher une compétence dans notre cœur de métier, ce qui serait probablement malsain.

Nos prestations de conseil portent d'abord sur la communication. À titre d'exemple, les gens ne comprenaient pas nos mécanismes d'évaluation et de certification des entreprises, alors que nous avons essayé de les expliquer à plusieurs reprises. J'ai fini par me

résoudre à faire appel à un cabinet en communication, qui nous a indiqué que nos mécanismes étaient totalement incompréhensibles. Ce cabinet nous a donc aidés à faire simple... C'est vexant, mais nous ne sommes pas des experts en communication et cette prestation s'est révélée très utile.

Nous avons également eu recours à des cabinets de conseil car nous avons eu besoin d'aide pour réformer notre direction des systèmes d'information (DSI), pour nos propres besoins numériques. Il y avait des marges de progrès, ce qui est paradoxal car 80 % de nos effectifs sont des informaticiens. Nous avons donc fait appel à un prestataire dont c'est le métier, qui nous a dit des choses que nous savions déjà mais que nous n'arrivions pas à admettre. Un cabinet extérieur peut vous dire les évidences que vous ne voulez pas vous dire à vous-même. Cette aide, dont le montant est resté limité, a été précieuse.

De même, nous avons fait appel à des cabinets de conseil en ressources humaines, domaine sur lequel nous ne sommes pas des experts. À la suite du premier confinement, des équipes n'étaient pas au mieux. Paradoxalement, il s'agissait de celles qui avaient été les moins mobilisées depuis le début de la crise sanitaire. C'était en réalité tout le nœud du problème, comme je l'ai appris plus tard : les personnels qui étaient restés chez eux se sont sentis inutiles, alors qu'ils voyaient leurs collègues qui continuaient de travailler pour gérer les urgences opérationnelles. Nous avons dû nous faire aider, ce que je ne regrette pas.

Nous faisons enfin appel à des prestations extérieures dans le cadre du plan de relance, même si cela se situe entre le conseil et la prestation de services.

Nous bénéficions d'une enveloppe de 136 millions d'euros pour remettre à niveau la cybersécurité dans le secteur public. Nous travaillons notamment au profit des collectivités territoriales pour les aider à faire un état des lieux – que l'on appelle un parcours de sécurité – et pour comprendre ce qu'il faut faire pour se mettre au bon niveau.

700 acteurs se sont portés volontaires pour ce projet, dont 60 % de collectivités territoriales et 25 % d'hôpitaux.

Je n'ai pas eu un seul agent de plus pour gérer cette nouvelle enveloppe et je suis incapable d'organiser 700 audits de sécurité avec les ressources internes de l'Anssi. Nous avons donc eu besoin de nous faire aider pour mettre en œuvre le projet, à partir des règles du jeu que nous avons fixées. En pratique, la mise en relation de chaque bénéficiaire du parcours de sécurité avec le bon auditeur a été externalisée.

En l'espèce, nous faisons appel à des compétences extérieures lors d'un pic de charge, dont je me félicite par ailleurs. Sur l'enveloppe de 136 millions d'euros du plan de relance, 5,6 millions sont consacrés à la mise en place du projet avec les prestataires extérieurs, ce qui me paraît raisonnable.

Il n'y a d'ailleurs aucun risque en termes de sécurité des données : nous sommes sur des données qui ne sont pas particulièrement sensibles et nous recourons de préférence à des acteurs Français car, dans le cadre du plan de relance, l'incitation était très claire pour passer par des acteurs nationaux.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je connais peu l'Anssi mais j'ai bien compris les grandes lignes de vos missions.

Pourriez-vous nous préciser la différence que vous faites entre des prestations extérieures et le recours à des cabinets de conseil ? J'ai le sentiment que nous pourrions parler de la même chose...

M. Guillaume Poupard. – J'ai aussi eu un doute !

Le conseil, au sens strict du terme, couvre des consultants qui viennent avec un savoir-faire particulier, qui comprennent votre problématique et qui vous disent : « vous devriez faire comme ça ». Hormis les quelques cas précités, nous ne faisons pas appel à des cabinets de conseil et nous ne sommes pas dans la boucle lorsque des entités y recourent, qu'elles soient publiques ou privées.

Dans le champ de la cybersécurité, le lien qui peut exister entre le conseil au sens strict et d'autres prestations extérieures repose sur le fait qu'une même entreprise peut avoir différents types d'activités. C'est par exemple le cas de Deloitte et Ernst & Young. Quel est le cloisonnement entre ces deux activités ? Je vais vous le dire franchement : nous nous assurons que leurs activités *cyber* soient bien protégées mais nous ne sommes pas non plus derrière les épaules en permanence.

Les cabinets de conseil peuvent eux-mêmes être des cibles de cyberattaques. C'est une réalité. D'une manière générale, tous les détenteurs de données, qu'il s'agisse de leurs propres données ou des données de leurs clients, sont aujourd'hui des cibles.

Ce raisonnement s'applique également aux commissaires aux comptes : parfois les mêmes entreprises sont des cabinets de conseil et des commissaires aux comptes, ce qui finit de tout complexifier. Ces activités sont normalement séparées, c'est en tout cas ce que nous jurent les entreprises. Les commissaires aux comptes subissent aujourd'hui des attaques parce qu'ils disposent de données, parfois très sensibles, de leurs clients. Les cabinets d'avocat et les agences de notation se font de plus en plus attaquer, pour les mêmes raisons.

S'assurer du niveau de sécurité de ces détenteurs de données n'est pas simple. Si vous deviez me demander quel est le niveau de sécurité des cabinets de conseil et quelle est leur capacité à protéger l'information de leurs clients, je ne saurais pas vous répondre, et c'est peut-être un problème.

Une autre question consiste à se demander si ces acteurs, lorsqu'ils sont de nationalité américaine, vont eux-mêmes transmettre des informations à leurs autorités. Ça, je ne le sais pas. J'ai tendance à être paranoïaque et à considérer que oui, mais ça n'a pas de valeur. S'ils ne sont pas soumis au *Cloud Act*, ils ne font pas l'objet de ce genre de réglementation.

Mme Nicole Duranton. – Pensez-vous que les institutions publiques sont suffisamment outillées pour se protéger des cyberattaques ?

M. Guillaume Poupard. – La réponse politiquement correcte consiste à dire que la situation est hétérogène. Ce qui est une manière d'avouer qu'il y a des administrations qui ne sont pas au niveau, très clairement, et d'autres qui sont assez sérieuses.

Aujourd'hui, c'est une course : je vois que tout le monde progresse parmi les administrations avec lesquelles nous travaillons. Nous ne sommes plus dans le déni, dans la question de savoir s'il y a un risque ou pas.

Les instructions politiques sont extrêmement claires. À la suite d'un Conseil de défense, nous avons eu fin août 2021 une réunion avec les membres du Gouvernement, présidée par le Premier ministre, pour fixer la cybersécurité parmi les priorités. Tous les ministres, même si ce n'est pas leur métier, doivent être très vigilants à la sécurité informatique de leur cabinet et de leur administration. En termes de volonté politique, il n'y donc a pas de débat.

Dans l'administration centrale, nous résistons bien à la menace criminelle : je n'ai pas d'exemple d'attaque par « rançongiciel ». Les difficultés concernent surtout les collectivités territoriales et les hôpitaux, qui ne pensaient pas être des cibles.

En revanche, en termes d'espionnage, nous avons affaire à des gens très doués, qui sont dotés de moyens quasiment illimités. Je ne peux pas rentrer dans le détail mais nous traitons en ce moment des affaires extrêmement graves avec des acteurs étatiques, dont on se doute de qui il s'agit, qui cherchent à accéder à des informations stratégiques des ministères. Et là, il y a de moins en moins de ministères qui peuvent se dire qu'ils ne sont pas concernés, que ce soit au niveau de la défense, des armées, de l'intérieur, de Bercy ou de la diplomatie. Tous ces ministères sont confrontés à une pression extrêmement forte de la part de nos adversaires, voire de nos alliés, qui peuvent se montrer curieux.

La barre est placée très haut, ce qui représente une difficulté : nous ne pourrons jamais tout protéger face à une telle menace, d'où l'importance de faire de bonnes analyses de risques. Toutes les données ne se valent pas : il faut être capable de ne pas tout enregistrer dans les mêmes systèmes d'information, de traiter l'information au bon niveau de sécurité et enfin de consentir aux investissements nécessaires.

La cybersécurité coûte cher en ressources humaines et nous estimons qu'elle représente entre 5 et 10 % des budgets informatiques. C'est colossal, pour l'État comme pour le secteur privé.

Certains acteurs sont plus à l'aise pour se mettre à niveau, parce qu'ils ont commencé plus tôt, parce qu'ils ont plus de moyens ou une culture de sécurité plus ancrée. D'autres sont en train de découvrir. Nous travaillons en priorité avec ces derniers, pour rattraper leur retard. Pour le dire de manière positive, nous avons d'excellentes relations avec le ministère des armées mais les ressources de l'Anssi n'y sont pas concentrées. Nous sommes sur du « réglage fin » avec ce ministère, qui est sensibilisé depuis longtemps et qui a les moyens de sécuriser ses systèmes d'information.

M. Mickaël Vallet. – J'aborderai trois points.

Le premier, vous nous avez dit dans votre propos liminaire que, par « paranoïa », vous partiez du principe que les cabinets privés qui recueillent des données peuvent se faire « siphonner » par des intérêts étrangers, en raison notamment du principe d'extraterritorialité.

Cet élément est évidemment important car, dans l'audition que nous avons eue avec de grands cabinets de conseil, ici même dans cette salle, la question a été posée : « pensez-vous que vos données puissent tomber sous le coup de l'extraterritorialité ? ». La réponse a été : « nous assurons toujours à nos clients la protection de leurs données ». Soit il y a quelqu'un de trop paranoïaque, soit il y a des naïfs ! Soit il y a des naïfs qui, pour des raisons commerciales, ne sont pas si naïfs et disent autre chose que la réalité.

Deuxième point, vous avez souvent évoqué, y compris dans les travaux que nous avons à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le fait qu'il n'y avait pas la même culture informatique dans les différents ministères et dans les différentes administrations d'État, que certains découvraient encore le problème, que d'autres avaient une vraie « culture maison ». Parallèlement, il ressort des auditions de notre commission d'enquête que le recours aux cabinets extérieurs est le plus fréquent dans le domaine informatique.

Au regard des besoins de l'ensemble des administrations, ne pourrions-nous pas internaliser le conseil informatique pour qu'il soit mieux encadré, notamment en termes de sécurité ?

Mon dernier point concerne les prestations *pro bono* et les propositions spontanées qui ont été faites sur le recueil de données, ministérielles notamment, pendant la crise sanitaire. Pensez-vous qu'il faille une loi pour encadrer cette pratique ? Pourrait-on envisager un dispositif comparable aux interceptions judiciaires, pour avoir un contrôle parlementaire lorsqu'un ministère a la tentation de se défaire de certaines données ?

M. Guillaume Poupard. – Sur la capacité des cabinets de conseil à protéger les données, je ne veux pas avoir d'avis définitif sur leur niveau de sécurité et sur les actions qu'ils mettent en œuvre. Ce serait très injuste car je ne sais pas ce qu'ils font.

Mais, comme vous le rappeliez, nous faisons de la sécurité et notre point de départ est un point de vue paranoïaque. Nous nous rassurons ensuite, s'il y a raison de se rassurer.

Je ne suis pas un expert mais il y a cabinets de conseil et cabinets de conseil. Il existe des groupes mondiaux avec un véritable cloisonnement au niveau national. Il faudrait vérifier au cas par cas comment les données sont réellement traitées. J'espère que les administrations qui passent par ces cabinets, et c'est probablement souvent très légitime, ont des assurances qui vont au-delà d'un simple « faites-moi confiance, tout est bien géré ».

Sur l'internalisation d'une part de ce conseil, cette logique est déjà l'œuvre avec la direction interministérielle du numérique (DiNum), même si les moyens informatiques restent organisés ministère par ministère.

La DiNum réalise un travail formidable depuis plusieurs années et lutte pour internaliser une partie du conseil, ce qui est extrêmement positif. Elle peut également jouer le rôle d'intermédiaire pour avoir une prestation de conseil maîtrisée. Enfin, elle contrôle les grands projets informatiques de l'État pour éviter les impasses qui ont pu être observées par le passé, avec des conséquences budgétaires catastrophiques.

Il est souvent dit que l'État n'arrive pas à recruter des informaticiens. C'est compliqué, certes. Mais la DiNum parvient à faire venir des talents qui ont envie de servir l'État. Elle a des ressources et arrive à embaucher.

S'agissant du contrôle de l'utilisation des données, celui-ci existe au niveau de l'exécutif. Faut-il l'étendre au contrôle parlementaire ? Je ne sais pas : cette question dépasse mes compétences. Ce dont je peux témoigner, c'est qu'il y a des agents au sein de l'État, y compris tout en haut de la hiérarchie, qui sont très sensibles à ces questions-là. Nous pouvons les alerter lorsque certains, sans forcément penser à mal, s'engagent dans une mauvaise voie.

Le retour de la hiérarchie est immédiat. Je ne suis pas inquiet, même dans des situations extrêmement tendues comme cela a pu être le cas lors de la crise sanitaire.

M. Franck Montaugé. – Microsoft a été retenu dans le cadre d’un appel à projets concernant le *data lake for nuclear*. Cette société va travailler sur des données de simulation, notamment sous forme d’intelligence artificielle, relatives à la filière nucléaire française.

Cette prestation me pose problème du point de vue de la souveraineté nationale. Qu’en pensez-vous ?

Je précise que l’État est actionnaire à 85 % d’EDF et que c’est BPI France qui a piloté l’appel à projets et le choix du prestataire. Des cabinets privés ont-ils été associés à la préparation de cet appel à projets ? L’Anssi a-t-elle été sollicitée ?

M. Guillaume Poupard. – Ma réponse va être très simple : je n’en ai jamais entendu parler.

M. Franck Montaugé. – Je pense qu’il s’agit tout de même d’un sujet important...

Autre question : l’État s’est récemment doté d’une équipe de *data scientists* de très haut niveau dans une structure qui s’appelle le pôle d’expertise de la régulation numérique (PEReN). Je crois qu’ils sont accueillis par la direction générale des entreprises (DGE).

M. Guillaume Poupard. – Oui, à Bercy.

M. Franck Montaugé. – Ils interviennent en tant que conseils techniques de haut niveau auprès de certains acteurs étatiques, comme l’Autorité de la concurrence sur le thème de la surveillance des plateformes.

Pourrait-on développer ce type de structures, en lieu et place des cabinets privés dont les prestations peuvent se révéler plutôt catastrophiques ? Nous aurions quelques exemples à vous donner dans le cadre de la commission d’enquête...

M. Guillaume Poupard. – Je suis par nature extrêmement favorable à l’internalisation de certaines fonctions. Pas tout, ça n’aurait pas de sens. Mais dans le domaine de la cybersécurité, l’État fait l’effort, y compris financier, pour développer en interne une capacité d’expertise de haut niveau et j’ai la prétention de croire que les meilleurs sont à l’Anssi. Je l’affiche même si cela peut être vu comme de l’élitisme et un manque de modestie.

La DiNum a recruté des agents de très haut niveau ; le PEReN intègre des experts qui peuvent ensuite travailler sur différents projets, dans un souci de mutualisation.

L’internalisation des compétences va dans le sens de l’histoire, le sens de l’état d’esprit que j’observe autour de moi en ce moment. Mais nous partons parfois de loin : il n’y a pas si longtemps, l’informatique et le travail d’ingénierie étaient considérés comme du soutien, quelque chose d’assez méprisable et qui était une source de coûts, qu’il fallait externaliser. Nous avons peut-être réussi à nous faire convaincre par certains à l’extérieur que nous ne serions jamais au niveau, que nous n’arriverions pas à embaucher les bonnes personnes et qu’il fallait sous-traiter.

Nous sommes complètement revenus sur cette logique et il nous faut maintenant reconstruire. Au quotidien, cela veut dire qu'il faut supprimer certains verrous. J'entends encore dire : « ce contractuel est payé plus cher qu'un fonctionnaire ». Eh bien oui ! Il est payé plus cher qu'un fonctionnaire parce que ce n'est pas une question de statut et que nous allons chercher des savoirs faire spécifiques. Nous n'allons pas inventer des corps de fonctionnaires pour travailler sur la *data science*, ce n'est pas dans l'air du temps. En revanche, nous faisons appel à des agents contractuels qui sont ravis de venir puis ravis de repartir.

Je pense qu'il faut encourager ce type de démarches. Il ne faut surtout pas réduire la fonction publique à un rôle purement administratif, qui consisterait à systématiquement externaliser les prestations lorsqu'elles deviennent trop complexes ou techniques.

Par ailleurs, la DiNum est un intermédiaire extrêmement efficace pour aller chercher des compétences à l'extérieur. Quand vous savez ce que font les prestataires, vous pouvez beaucoup mieux les contrôler. Quand vous ne savez pas ce qu'ils font, c'est très dur mais vous êtes obligés de faire confiance...

M. Gilbert Favreau. – Quel est votre statut juridique ? Êtes-vous un établissement public de l'État ou une agence ? Au regard de ce statut, pouvez-vous traiter avec l'extérieur et donc avec des cabinets de conseil ?

Vous avez parlé des cyberattaques contre les hôpitaux de Paris mais il y a eu d'autres hôpitaux touchés. Avez-vous été saisi de cette affaire ?

Enfin, nous avons parlé de la 5G comme d'un cheval de Troie pour la « captation » des données françaises. Confirmez-vous cette crainte ?

Mme Nathalie Goulet. – J'aurai deux questions.

La première n'a pas vraiment trait au sujet de la commission d'enquête mais elle me semble très importante : comment jugez-vous le matériel utilisé par l'administration et les services que vous conseillez ? Nous avons souvent beaucoup de difficultés avec du matériel et des logiciels obsolètes...

La deuxième question porte sur votre appréciation concernant le recours par BPI France à Amazon pour héberger les attestations des prêts garantis par l'État (PGE), qui concernent plus de 500 000 entreprises françaises. Nous aurions évidemment préféré recourir à une entreprise française plutôt qu'à Amazon...

M. Jérôme Bascher. – J'invite nos collègues à lire les conclusions de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique, présidée par Franck Montaugé et dont le rapporteur était Gérard Longuet.

L'Anssi s'occupe tout spécialement des opérateurs d'importance vitale (OIV), ce qui est normal. Est-ce que le fait « d'essaimer » vos anciens collaborateurs dans ces OIV facilite la labellisation de ces derniers, par le partage des bonnes pratiques ?

M. Guillaume Poupard. – L'Anssi est un « service à compétence nationale » – je l'ai appris en prenant mon poste... Cela signifie que nous ne sommes pas une autorité indépendante. Mon supérieur est le Secrétaire général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN), placé sous l'autorité du Premier ministre, qui, toutes les semaines, participe au

conseil de défense avec le Président de la République. Cela me place très près de l'exécutif, ce qui, je ne vous le cache pas, est extrêmement pratique au quotidien... Ainsi, nous ne sommes pas indépendants comme la CNIL, mais nous n'en ressentons pas le besoin. La relation avec l'exécutif fonctionne, ce qui ne nous empêche pas de travailler avec les autorités indépendantes. Ce système est plutôt vertueux et je n'en ai pas de meilleur à proposer.

Nous avons été très impliqués dans les attaques *cyber* contre les hôpitaux, nous rendant successivement à Rouen, Villefranche-sur-Saône, Dax et Saint-Gaudens. Ces hôpitaux se sont trouvés totalement à l'arrêt en pleine crise sanitaire. Aider ces établissements, et rester pour reconstruire, est une part originale de notre mission. Quelques savoir-faire restent en effet très peu partagés. Mais nous n'intervenons pas seuls et la possibilité de nous appuyer sur des prestataires privés de confiance est indispensable à notre modèle. Très souvent, nous travaillons à distance, alors que ces prestataires de confiance, qualifiés par nous, interviennent sur place.

La 5G a été qualifiée de « cheval de Troie » ; on fait aussi beaucoup de liens avec l'espionnage. Cette menace existe mais la vraie menace de demain, à mon sens, est la capacité de nos adversaires à éteindre nos réseaux de télécommunications. Or il est très difficile de se protéger face à cela. Dans l'équilibre subtil à trouver entre les équipementiers et les opérateurs, l'État doit avoir son mot à dire. C'est le cas en France, et les pays qui ont pris des mesures législatives en ce sens ne sont d'ailleurs pas nombreux. Ainsi, le déploiement de toute antenne 5G est soumis à autorisation de mon supérieur, le SGDSN. C'est indispensable, parce que les équipementiers sont incapables d'intégrer la dimension de sécurité nationale – une manière pudique de parler de la résilience et du fonctionnement même des réseaux de demain.

Cette menace n'est pas appelée à disparaître ; au contraire, elle sera de plus en plus forte au fur et à mesure que toute l'industrie se connectera à la 5G. C'est le sens naturel de l'évolution technologique. Ces réseaux deviendront un but de guerre pour nos adversaires.

En réponse à Nathalie Goulet, j'ai constaté un progrès dans les matériels informatiques. Les problèmes viennent plutôt du fait que les utilisateurs trouvent leur tablette ou PC personnel beaucoup plus performant que l'équipement fourni par l'employeur. C'est un paradoxe malheureusement classique : les équipements standardisés et sécurisés fournis aux utilisateurs souffrent souvent d'une ergonomie moindre – dans certains cas, cette perte d'ergonomie atteint des niveaux certes inacceptables. À cet égard, la crise sanitaire a donné lieu à un rattrapage considérable car elle a contraint les administrations à équiper leurs agents pour le travail à domicile.

Le recours à Amazon par Bpifrance est, *a minima*, de mauvais goût. Je pense que la leçon a été apprise.

L'essaiage de l'Anssi est en partie subi, mais nous essayons d'en faire une stratégie. La plupart de nos agents sont des contractuels qui restent à l'Agence cinq ou six ans. Nous ne pouvons pas leur reprocher de nous quitter à l'issue de cette période ; c'est même plutôt sain, tant que nous ne constatons pas d'hémorragie. Grâce à cela, il y a désormais une forme de « diaspora Anssi », dans l'administration comme dans le secteur privé. Ainsi, chez les victimes d'attaques informatiques, il est beaucoup plus facile d'établir le contact quand un ancien collaborateur de l'Anssi y travaille. Nos anciens portent en quelque sorte la bonne parole. Nous avons un très faible nombre de « défecteurs », c'est-à-dire d'agents qui rejoignent des entreprises que nous ne cautionnons pas, voire des adversaires.

Nous ne pouvons imposer quoi que ce soit à nos anciens agents : c'est une question de valeurs. Nous leur demandons simplement de ne pas compromettre de secrets de la Défense nationale, mais pour le reste ils sont libres. Cela relève davantage du *soft power*. C'est un modèle dont nous sommes satisfaits, qui nous place dans un rôle de formateurs, au profit de l'intérêt général.

M. Arnaud Bazin, président. – Je souhaite revenir sur le paradoxe de l'utilisation de la donnée que j'ai évoqué en introduction, même si j'entends que vous vous occupez davantage de la sécurité des systèmes informatiques que de celle des données en elles-mêmes.

Supposons qu'un cabinet américain soit recruté par une administration pour une étude de marché sur la santé d'un secteur industriel ou d'une filière. Quelles précautions faudrait-il prendre pour parer aux risques liés aux *hackers*, au caractère extraterritorial de la souveraineté américaine et enfin à nos concurrents étrangers sur le secteur en question ?

La commission d'enquête a entendu beaucoup de réponses lénifiantes, tant des administrations que des cabinets de conseil, sur le sujet ; mais nous ne savons toujours pas, concrètement, comment ces données sont mises à l'abri et anonymisées. Avez-vous déjà été sollicité pour aider les administrations à rédiger leurs contrats avec les cabinets de conseil, de manière à ce que leurs données soient sécurisées ?

M. Franck Poupard. – Non, nous ne sommes pas consultés pour ce type de contrats. Nous travaillons à un « clausier » générique avec la direction des achats de l'État (DAE), pour aider les acheteurs publics à intégrer des règles de cybersécurité dans leurs marchés, mais cela ne résout pas les problèmes que vous mentionnez. Cela ne fait pas partie de nos missions, et nous aurions du mal à apporter des solutions simples à ce paradoxe que vous décrivez.

À l'Anssi, nous réfléchissons en termes d'analyse de risques : que voulons-nous protéger, contre quels types de menaces ? Si la menace est constituée par un pays tiers et adversaire, il convient de s'assurer que les données sont protégées dans des systèmes d'information au bon niveau. En revanche, si elle est représentée par nos alliés américains, je ne vois pas comment nous protégerons nos données si nous les confions à un prestataire américain.

Lorsque l'on travaille avec un consultant, il convient de s'assurer qu'il n'emporte pas de données sensibles avec lui lorsqu'il se rend sur place. Il nous arrive ainsi de fouiller certains prestataires à l'entrée et surtout à la sortie, dans les secteurs les plus critiques. Il est vrai que cela demande un effort considérable.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – La CNIL a été informée, à la mi-2020, d'une fuite de données à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) concernant 1,4 million de personnes testées contre la covid-19. Dans le même temps, le cabinet Accenture était missionné sur « l'élaboration de la vision et de la pérennisation du système d'information vaccination sur le fondement des données SI-DEP. » Avez-vous proposé une doctrine de sécurité sur l'utilisation de ces données par des cabinets privés ?

M. Franck Poupard. – Non : cela peut vous apparaître comme une subtilité sémantique mais l'Anssi est chargée de la sécurité des systèmes d'information, et non de la sécurité de l'information elle-même.

Dans le cas du vol de données que vous avez évoqué, j'ai été convoqué à Maignon pour une réunion de crise, avec des représentants de l'AP-HP. La première décision a été d'en informer la CNIL : d'abord, la réglementation l'exige ; ensuite, l'Anssi a appris, au fil du temps, à ne pas considérer la CNIL comme un ennemi. Une fois le vol constaté, la première chose à faire est de prévenir les détenteurs de ces données.

Quant à l'accès de prestataires étrangers à certaines données, l'Anssi n'est pas impliquée dans ce dossier. Je ne suis pas en mesure d'évaluer ce qui a été fait dans ce domaine.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Quelles précautions ont été prises pour la construction de StopCovid et TousAntiCovid, dans laquelle plusieurs cabinets sont intervenus ? Quels sont ces cabinets ?

Vous avez évoqué les agents qui quittent votre administration ; or certains d'entre eux rejoignent les cabinets de conseil... Au vu du niveau de confidentialité des sujets traités par votre agence, comment évitez-vous les conflits d'intérêts ?

M. Franck Poupard. – Pour StopCovid, nous avons conçu un protocole très robuste avec les meilleurs chercheurs français. L'implémentation a été menée avec CapGemini, qui intervenait non en tant que cabinet de conseil mais comme prestataire numérique, au niveau opérationnel. Pour l'hébergement des données, nous avons également travaillé avec l'opérateur de *cloud* Outscale, qualifié par l'Anssi. Je n'ai pas connaissance de toutes les dimensions du projet mais je n'ai pas vu intervenir de cabinet de conseil. C'était une équipe resserrée, en mode projet, avec un pilotage étroit assuré par INRIA.

L'enjeu sous-jacent – et le combat a été très violent – était le choix entre deux modèles. Dans le premier modèle, le développement de l'application est assuré par l'État, qui prend ce faisant d'énormes risques, car c'est une tâche particulièrement délicate – surtout quand les acteurs du numérique qui fabriquent les téléphones et les systèmes d'exploitation sont peu coopératifs. C'est ce que nous avons vécu avec TousAntiCovid. Dans le second modèle, la mission de santé publique est confiée à Apple et Google.

Présenté ainsi, le choix n'est pas difficile à faire. Or en Europe, la France s'est trouvée très isolée dans son refus de confier une telle mission régaliennne aux acteurs numériques, qui plus est non européens, que sont les Gafam. Ce n'est même pas une question de confiance : la santé publique n'est simplement pas leur rôle. La pression politique et le *lobbying* ont été tels que la plupart de nos partenaires ont basculé vers une solution où le *contact tracing* est effectué par les Gafam.

J'avais souligné alors que ces opérateurs, qui connaissent déjà tout de nous, pourraient, demain, concevoir des assurances grâce à ces données de santé. Or l'été dernier, Alphabet, maison-mère de Google, a créé une filiale dédiée à l'assurance santé... Cela montre qu'il faut être extrêmement vigilant dans la régulation de ce secteur, faute de quoi tout le système mutualiste volera en éclats. Le choix de la France a été courageux, car les autorités ont été brocardées de manière extrêmement violente. En revanche, il est incontestable que le *contact tracing* n'est pas une activité innocente : en la matière, on n'est jamais trop prudent !

La question du départ de nos collaborateurs vers les cabinets de conseil relève de l'enjeu plus général de la déontologie. Il n'est pas facile de gérer de tels départs, mais en poussant la logique à son terme, il faudrait les interdire. Or la question ne se résume pas à un

affrontement entre les « gentils » du secteur public et les « méchants » du privé. On s'en remet donc aux règles de déontologie, qui sont très contraignantes.

Lorsqu'un collaborateur quitte l'Anssi, il n'est pas possible de lui vider le cerveau... En revanche, les engagements liés au classifié défense lui sont systématiquement rappelés. Pour le reste, nous leur faisons confiance. Je ne suis pas choqué qu'ils emportent avec eux un savoir-faire ; quant aux données, il faut savoir les oublier, ce qui demande une part de schizophrénie. Mais les mêmes questions se posent, de manière peut-être plus dure, dans les départs du privé vers le privé.

Ce modèle fondé sur la déontologie est perfectible, mais il perdrait à être trop contraignant. Si on interdit à tout agent public de rejoindre le privé, il ne faudra pas se plaindre que le public a des difficultés à recruter...

Mme Valérie Boyer. – Ce n'est pas seulement le modèle mutualiste qui risque de voler en éclats, mais l'assurance maladie dans son ensemble ! Contrairement à une entreprise, l'assurance maladie n'exploite pas les données des patients pour faire de la médecine ou de l'assurance prédictives.

D'un autre côté, j'ai été surprise qu'à la sortie du premier confinement, on ne se soit pas appuyé sur la carte Vitale pour distribuer les masques ou les tests, alors que notre réseau de médecins libéraux et de pharmacie maille très bien le territoire – il y a une pharmacie d'officine pour 2 500 habitants. Nous avons laissé les grandes surfaces distribuer du matériel médical.

Ainsi nous avons perdu sur les deux tableaux, celui des données et celui de la distribution. Quelles réflexions vous inspire cette situation ?

M. Mickaël Vallet. – Y a-t-il un contrôle sur la transmission par un ministère d'un ensemble de données à un des grands prestataires que vous avez évoqués, pour les faire analyser ?

Au point de vue juridique, dans l'organisation interne du Gouvernement, qui veille à ce que les données ne soient pas dispersées ? Qui serait responsable d'un loupé ou d'une erreur de jugement ?

M. Franck Poupard. – En matière de données de santé, et de données en général, la France, pour des raisons historiques, se montre particulièrement prudente. Nous avons une CNIL particulièrement forte, et je m'en félicite. Il est pertinent de considérer le risque en premier, et l'Anssi y contribue, mais cela ne doit pas être stérilisant. On peut être tenté de ne rien faire pour ne pas prendre de risques...

À titre personnel, je suis convaincu que l'État a de grandes marges de manœuvre dans l'exploitation des données qu'il détient déjà, pour rendre un meilleur service. Cela implique une internalisation de savoir-faire et une démarche volontariste pour extraire la valeur de ces données, sans recourir à la sous-traitance – sinon la valeur sera captée par d'autres.

Dans le privé, la situation est analogue. Un exemple : le secteur de l'automobile. Faut-il continuer à construire des châssis avec des roues, comme nous le faisons depuis plus d'un siècle, ou évoluer vers un modèle numérique fondé sur l'exploitation de données, comme

le fait Tesla ? Ce constructeur vend ses voitures à perte, mais réalise de la valeur ailleurs. Les constructeurs qui refusent de s'intéresser à la question des données disparaîtront.

De même, nous devons être en mesure d'exploiter nos données de santé, non pour surveiller les citoyens mais pour construire une santé plus efficace. L'enjeu est de trouver un compromis sur le traitement de la donnée – et les débats parlementaires passés sur les expérimentations en la matière montrent combien c'est difficile. Il faut en permanence objectiver le risque, car la peur non objectivée empêche d'agir, ou fait faire des erreurs. Il faut protéger les données, tout en les exploitant. À une échelle plus réduite, TousAntiCovid relève de la même problématique : comment s'autoriser ce qui est nécessaire, et pas davantage, en matière de *contact tracing*, sans prendre de risque supplémentaire ? Ce n'est pas aisé, mais je crois possible de trouver un équilibre.

Le contrôle de la protection des données est assuré par chaque organisation. Le RGPD l'a formalisé, avec le délégué à la protection des données (DPO) qui intervient en appui des décideurs.

L'Anssi plaide pour que les directeurs d'administration centrale assument des responsabilités de plus en plus importantes en matière de numérique, de données, de cybersécurité. Certains d'entre eux mettent en avant leur manque de compétences dans ce domaine. Or je suis convaincu que nos hauts fonctionnaires doivent être formés aux enjeux du numérique. Un haut fonctionnaire qui ne les comprend pas fera de mauvais choix, ou déléguera ces choix à des gens qui ne peuvent pas prendre de responsabilités à sa place. On ne peut déclinier toute responsabilité en matière de numérique en se déclarant incompetent – de la même manière que, directeur de l'Anssi, je ne peux me défausser de mes responsabilités juridiques au prétexte que je n'ai pas de connaissances en droit.

M. Franck Montaugé. – La DiNum n'est-elle pas censée apporter cette valeur ajoutée sur la problématique des données produites et exploitées par l'État ?

M. Franck Poupard. – La DiNum a une vision globale des projets numériques – un champ considérable. En revanche, la DiNum, pas plus que l'Anssi, ne saurait déresponsabiliser les porteurs de projet. Elles apportent du conseil, mais la responsabilité en propre ne doit pas résider au-dessus du niveau du projet.

M. Franck Montaugé. – L'échec de certains projets d'État pose tout de même la question de l'efficacité du contrôle exercé par ces directions...

M. Franck Poupard. – L'Anssi et la DiNum interviennent dans le cadrage initial du projet.

M. Arnaud Bazin, président. – Pour résumer vos propos, la responsabilité doit rester à la chaîne hiérarchique au sein de chaque administration. Les organismes comme la DiNum et l'Anssi ont pour rôle de conseiller et, éventuellement, d'intervenir préventivement.

Je vous remercie pour votre contribution à notre instruction en matière de cybersécurité. À défaut d'être pleinement éclairés sur l'influence des cabinets privés dans la détermination des politiques publiques, nous connaissons mieux le paysage de la sécurité des systèmes et, par voie de conséquence, des données.

La réunion est close à 17 h 55.

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

Mardi 18 janvier 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de MM. Thomas London et Karim Tadjeddine, directeurs associés du cabinet McKinsey

M. Arnaud Bazin, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de MM. Thomas London et Karim Tadjeddine, tous deux directeurs associés du cabinet de conseil McKinsey.

Notre commission d'enquête a entrepris d'évaluer l'ampleur du recours par les personnes publiques à des prestations de conseil et d'en comprendre les ressorts ainsi que les modalités. Le cabinet McKinsey est un partenaire actif de l'État et de sa transformation depuis, je crois utile de le rappeler, bien plus longtemps que la survenue de la crise sanitaire.

Nous avons reçu hier soir votre réponse écrite aux demandes de la commission d'enquête et vous en remercions. Je constate cependant qu'elle est incomplète sur au moins deux points. D'une part, votre contribution porte sur l'activité de McKinsey depuis trois ans, alors que la commission d'enquête vous demandait des informations sur dix ans. D'autre part, elle ne comprend pas les prestations réalisées pour les entreprises publiques. Je vous rappelle sur ce point que seuls le secret de la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État sont opposables aux commissions d'enquête parlementaires.

Je tiens à votre disposition, au besoin, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui constitue la pierre angulaire du contrôle parlementaire. J'invite donc McKinsey à la transparence, comme les autres cabinets de conseil. Je sais pouvoir compter sur votre diligence pour compléter les éléments manquants de votre réponse écrite.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, les collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite MM. London et Tadjeddine à prêter successivement 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, MM. Thomas London et Karim Tadjeddine prêtent successivement serment.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous laisse la parole pour une intervention liminaire, avant les questions de Madame la rapporteure puis de nos collègues.

M. Karim Tadjeddine, directeur associé de McKinsey. – Monsieur le président, Madame la rapporteure, Mesdames et Messieurs les sénateurs, vous nous avez posé un certain nombre de questions, auxquelles nous allons tâcher de répondre aujourd’hui en vous apportant des éclairages sur le rôle que peuvent jouer les cabinets de conseil auprès du secteur public. Je suis responsable du pôle « secteur public » de McKinsey France et Thomas London est responsable du pôle « santé publique ». Nous pourrions répondre aux questions qui concernent notre action dans notre champ de responsabilités. Pour les questions globales qui dépassent celui-ci, nous reviendrons ultérieurement vers vous par écrit.

J’organiserai ce propos introductif autour de quatre volets : une brève description de notre cabinet, une présentation du périmètre de nos activités, nos règles déontologiques et d’engagement, et, enfin, une première réponse aux questions spécifiques que vous nous avez posées, notamment sur les prestations *pro bono*, la protection des données ou le développement des compétences. J’expliciterai les principes sans entrer dans le détail des projets réalisés ; nous serons heureux de les illustrer plus tard à travers des exemples concrets.

Notre cabinet McKinsey existe depuis presque un siècle. Depuis sa création en 1926, il accompagne les organisations privées, publiques et associatives dans la durée. Notre engagement auprès des acteurs socio-économiques en France est également ancien, puisque McKinsey s’y est établi en 1964 et compte aujourd’hui environ 600 professionnels répartis dans les bureaux de Paris et Lyon. Le cabinet emploie ses salariés en contrat de travail de droit français, est immatriculé au registre du commerce et des sociétés (RCS) et respecte l’ensemble des règles fiscales et sociales françaises applicables aux sociétés – c’est d’ailleurs un préalable pour répondre aux appels d’offres publics.

Vous l’avez rappelé, Monsieur le président, la présence de McKinsey auprès des administrations publiques en France est très ancienne. Nous avons notamment, en 1947, accompagné la direction du Trésor dans la mise en œuvre du plan Marshall, et nous accompagnons régulièrement les acteurs du secteur public en France depuis plus de quinze ans. Pour répondre à votre question, 84 % des clients de McKinsey France sont français.

Afin de réaliser nos missions, nous sommes organisés autour de deux pôles de compétences sectoriels.

Le pôle « secteur public », que je dirige, est chargé de coordonner dans la durée nos appuis auprès des responsables publics opérationnels.

Ce pôle représente environ 5 % de notre activité en France. Pour pouvoir exercer ses missions, il mobilise, lorsque cela est pertinent, des stands d’expertise fonctionnelle : dans le domaine des opérations, des organisations, nos spécialistes apportent leur renfort en fonction des thématiques particulières du projet. Nous pouvons aussi nous appuyer sur notre centre de recherche propriétaire. À cet égard, nous investissons chaque année près de 10 % de nos ressources en faveur de la recherche primaire au sein d’équipes de recherche dédiées comme le McKinsey Global Institute qui travaille sur les économies sectorielles ou les centres de mobilité de demain. Enfin, nous pouvons nous appuyer sur un réseau de presque 35 000 collaborateurs dans 67 pays afin de mobiliser de manière extrêmement rapide et précise les meilleures expertises mondiales.

Je soulignerai deux points importants : nous ne considérons évidemment pas que le secteur public fonctionne comme une entreprise privée, ni que les enseignements d’autres

pays puissent être répliqués au contexte français. Le rôle du pôle « secteur public » consiste à s'assurer que l'ensemble de ses informations sur d'autres métiers, d'autres secteurs, sont contextualisées et utiles pour les décideurs publics.

S'agissant de notre périmètre d'action, j'apporterai quelques précisions. Notre métier de conseil est d'accompagner de manière « temporaire » – j'insiste sur ce terme – des responsables opérationnels pour les aider à accomplir leur mission, renforcer et développer les compétences de leur équipe. Nous ne remplissons pas de mission d'externalisation ou d'*outsourcing*, c'est-à-dire des délégations durables de mission comme dans les systèmes d'information ou la veille. Nous n'effectuons pas non plus de mission de certifications ou d'audits externes, à savoir la publication d'un rapport indépendant qui analyse la conformité de la situation par rapport à un référentiel. Nous ne produisons pas de conseil de nature juridique et n'exerçons aucune activité de *lobbying* ou de communication.

Nous intervenons essentiellement dans deux cas de figure : en amont de la prise de décision, nous aidons à instruire celle-ci grâce à des travaux d'analyse factuels ; en aval, nous aidons les responsables publics dans son exécution.

Je voudrais revenir sur une question qui a été débattue lors des précédentes auditions : pourquoi les responsables publics font-ils appel à des cabinets de conseil ? Quelle est notre valeur ajoutée ? D'abord, ce recours ne traduit ni un défaut de compétence ni une faiblesse. Au cours des dernières décennies, il s'est beaucoup développé au sein des économies avancées. Le président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, Matthieu Courtecuisse, a indiqué les chiffres : en France, ce marché de conseil a doublé en moins de dix ans, et ce pour trois raisons.

En premier lieu, les responsables tant publics que privés sont soumis à des enjeux de plus en plus complexes qui requièrent des champs d'expertise de plus en plus larges. Un responsable doit pouvoir appréhender les enjeux technologiques et opérationnels ainsi que « l'expérience client ». Le niveau de spécialisation ne cesse de croître et certaines expertises sont utilisées trop ponctuellement ou de manière insuffisante pour justifier une internalisation. Nous pouvons mettre à disposition de nos clients quasi immédiatement les expertises les plus pointues et les plus récentes.

En deuxième lieu, les responsables sont sujets à des évolutions très importantes concernant leurs charges : instruire ou réaliser un projet peut nécessiter de mobiliser des équipes de plusieurs dizaines de collaborateurs durant quelques semaines ou quelques mois. Répondre à une crise – nous y reviendrons certainement – implique d'être en mesure de réunir du jour au lendemain des équipes pluridisciplinaires. Nous avons cette capacité au service des responsables publics.

En troisième lieu, eu égard au rythme des avancées technologiques, le besoin permanent d'innovation s'est beaucoup accéléré. Dans ce contexte, tout responsable des opérations se doit d'être à l'écoute des évolutions technologiques, managériales et opérationnelles. Grâce à notre réseau international, et à travers l'ensemble des secteurs, nous pouvons « filtrer » et apporter les idées nouvelles, contextualisées aux besoins propres des responsables du secteur public.

Cette triple évolution – recherche d'expertise, volatilité de l'activité, besoin d'innovation – explique la forte progression des métiers du conseil au cours des dernières décennies, qui devrait probablement se poursuivre dans les prochaines années.

S'agissant spécifiquement du conseil au secteur public, c'est maintenant une pratique courante dans l'ensemble des pays développés et de l'Europe, notamment en Allemagne, au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves.

La France a suivi le même mouvement, avec une moindre ampleur, du recours au conseil externe. Depuis plus de quinze ans, cette pratique est devenue normée et usuelle ; l'État s'est doté de véhicules de contractualisation normés et a mis en place des procédures de mise en concurrence pour sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse.

Le marché est aujourd'hui structuré et ouvert ; l'État fait appel, sur une base régulière, à plus de 25 acteurs de conseil différents et à de plus petites structures, ce qui permet aux responsables publics d'avoir accès à un large champ de compétences et d'expertises spécifiques adaptées aux besoins de chaque mission. L'État a également instauré des centrales d'achat de conseils, telles que la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) que vous avez auditionnée, la direction des achats de l'État (DAE), la direction interministérielle du numérique (DINUM), l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Des équipes expérimentées ont aussi été constituées au niveau des secrétariats généraux des ministères. La spécification en amont des besoins et le pilotage opérationnel sont conduits selon de très bons standards. Il reste bien sûr des marges d'amélioration et de réflexion – j'y reviendrai.

Je détaillerai à présent les règles éthiques et l'engagement que nous mettons en place dans le secteur public. La déontologie est au cœur de notre relation avec le client. Matthieu Courtecuisse l'a rappelé, un décideur peut arrêter un projet à tout moment et la relation de confiance avec lui est essentielle pour que nous puissions l'accompagner au mieux. Nous avons codifié l'ensemble de nos engagements dans un code de conduite – il est en ligne, et nous l'avons transmis à vos services.

Nous avons aussi défini des règles d'intervention spécifiques dans le secteur public. Nous intervenons uniquement en accompagnement des responsables publics exécutifs, ce qui exclut de fait les acteurs législatifs, les organes de contrôle ou d'évaluation de l'action publique. Nous ne servons pas non plus les partis ou les personnalités politiques ; nos statuts nous l'interdisent. McKinsey est ainsi en mesure de conserver toute la neutralité et l'indépendance requises pour le bon accomplissement de ses missions.

Nous intervenons à travers des contrats-cadres, obtenus au travers de processus compétitifs. Nous sommes essentiellement intervenus ces dernières années auprès de la DITP, de l'UGAP, de la DAE et de la direction générale des entreprises (DGE). Dans les groupements, nous sélectionnons des sous-traitants, notamment des PME françaises, pour construire un écosystème cohérent et permettre aux donneurs d'ordre d'accéder à une offre large et diversifiée. Pour répondre à votre question, nous pratiquons des prix publics inférieurs de l'ordre de 15 % à 30 % par rapport aux prix moyens pratiqués dans le secteur privé.

Dans ce cadre, McKinsey intervient en amont de la décision publique, en apportant une base factuelle des outils d'analyse ou d'aide à la décision, ou en aval de celle-ci, pour accompagner la mise en œuvre des orientations retenues et le soutien au déploiement opérationnel – toujours en étroite collaboration avec les publics concernés.

Les sujets sur lesquels nous intervenons concernent plus particulièrement l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens, notamment la réduction du délai de traitement des demandes ou la facilitation de l'accès au service public à travers la

digitalisation ou le réseau, et l'amélioration de l'efficacité de l'action publique, notamment au travers du renforcement des processus d'achat ou d'une meilleure qualité des processus opérationnels tels que les parcours clients dans le secteur hospitalier.

Afin de répondre à ces appels d'offres, nous nous assurons systématiquement que les travaux pourront remplir trois conditions : atteindre un impact tangible et mesurable ; apporter une expertise sectorielle ou fonctionnelle spécifique et complémentaire de celle des clients ; accompagner le développement des compétences des organisations publiques. La complémentarité est un principe d'action majeur pour nous. L'apport se fait toujours en appui des structures publiques, jamais en substitution. Tout au long des projets, un accent particulier est mis sur l'implication des agents publics. Le format le plus efficace est de constituer des équipes mixtes mêlant des membres de l'organisation cliente et des membres de cabinets, afin d'assurer l'appropriation complète des outils de méthodologie mis en place.

Les règles précitées sont vérifiées avant le démarrage de chaque projet par une équipe « risque » à l'échelon européen, et indépendante de nos pôles.

Enfin, je souhaiterais revenir sur cinq points qui ont suscité des débats ou des interrogations lors des précédentes auditions.

Les *pro bono* sont, je le rappelle, des projets à titre gracieux, qui sont effectués selon les mêmes standards que les autres. De telles missions sont rares, concernent des sujets spécifiques et sont entièrement décorrélées de notre activité classique.

Pourquoi de tels projets ? Pour des raisons liées au sens de notre mission et de notre impact social. Il s'agit d'un facteur massif d'attraction, de rétention et de développement de nos personnels. Notre stratégie *pro bono* est définie à l'échelle globale et vise à contribuer à des thèmes d'intérêts sociétaux, essentiellement auprès de structures associatives.

Nous sommes récemment intervenus en faveur du secteur culturel, notamment pour accompagner des musées – Le Louvre, le Centre Pompidou – dans des stratégies de radiation. Nous sommes intervenus sur des projets collectifs. Par exemple, nous avons accompagné la préparation du dossier de candidature de la France aux Jeux Olympiques de 2024. Nous avons effectué des travaux de coordination ou de recherche. Pour le *Tech For Good*, nous aidons les groupes de travail réunissant 80 entreprises et organisations à prendre des engagements sociétaux en faveur de l'utilisation de la *tech* pour la diversité et l'inclusion.

Au cours de ces dernières années, nous avons fait évoluer nos règles de façon proactive, avec un processus systématique de contractualisation précisant que nous ne saurions bénéficier d'aucun traitement préférentiel pour de futurs appels d'offres. Nous indiquons aussi les raisons de notre action *pro bono*. Toutefois, les propositions du Syntec pour renforcer ces règles, notamment sur le mécénat de compétences, vont dans le bon sens.

Ensuite, sur les allers-retours entre le secteur public et le secteur privé, parmi nos 600 collaborateurs, seuls sept, soit environ 1 %, ont une expérience préalable dans le secteur public de plus de deux ans. Sur ce 1 %, la moitié n'a pas effectué, au sein de notre cabinet, de projet dans le secteur public.

Nos processus d'entretien se basent strictement sur les compétences, avec une candidature en ligne et entre 5 à 10 entretiens par candidat retenu. Ils sont rigoureux et

auditables, mais nous ne pouvons pas exclure des personnes sur la base de leur ascendance. Nos consultants nous quittent souvent après trois à cinq ans, et certains vont dans le secteur public, ce qui n'a rien d'exceptionnel. Parmi nos anciens collaborateurs, au 31 décembre 2021, environ 1 % travaille dans le secteur public.

Par ailleurs, rédiger les projets de loi ou de règlement n'est ni notre rôle, ni notre compétence, ni notre mandat. Nous ne le faisons pas.

La confidentialité est la condition d'exercice de notre profession : nos clients ne nous pardonneraient pas d'y manquer. Vous avez mentionné le paradoxe de la donnée. Nous n'utilisons pas les données confidentielles des clients pour concevoir nos *benchmarks*. Nous nous basons sur nos données propriétaires, issues de nos recherches internes financées sur nos ressources propres, sur les données publiques, en particulier en langues locales, et sur des entretiens conduits dans le cadre des travaux de *benchmarking*, dont la vocation est toujours explicitée auprès de nos interlocuteurs. Ces règles sont explicites et formalisées.

Enfin, sur le développement des compétences des administrations, il nous a été reproché d'agir à leur place. Ce n'est pas notre philosophie ni notre pratique. Il devient critique de pouvoir déployer sur une courte période des équipes en mode projet pour répondre à des situations d'urgence temporaire : malgré des progrès, certaines administrations n'y arrivent pas encore à cause des rigidités et des contraintes de ressources. De plus, nous n'avons pas vocation à agir durablement dans les administrations, alors que celles-ci doivent internaliser des compétences. Par exemple, sur les activités informatiques, digitales ou de données, les administrations tendent à davantage externaliser que le secteur privé.

Nous observons des améliorations sensibles ces dernières années, avec par exemple l'accélération du plan de recrutement de la DINUM, mais il reste des marges de progrès.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Quelles entités composent McKinsey en France, et quel est le rôle de celle qui est domiciliée dans l'État du Delaware aux États-Unis ? J'attends une réponse précise à une question précise.

Ensuite, dans quelles entités sont domiciliés les contrats de travail des collaborateurs employés en France, votre chiffre d'affaires et votre bénéfice réalisés en France ?

Quelle est l'entité de McKinsey qui porte le chiffre d'affaires réalisé dans le secteur public français ?

Enfin, pourquoi McKinsey France ne publie-t-elle pas ses comptes annuels ?

M. Karim Tadjeddine. – Je précise que je n'interviens qu'en tant que responsable du pôle « secteur public », et non pas en tant que directeur général.

McKinsey France est enregistrée au registre français des sociétés. L'ensemble des contrats de travail est porté par cette société de droit français, de même que l'ensemble du chiffre d'affaires.

Nous sommes organisés en succursale rapportant à l'entité mère basée au Delaware mais l'ensemble de nos activités, dans les secteurs publics et privés, et l'ensemble des contrats de travail sont portés par cette société de droit français.

M. Arnaud Bazin, président. – Êtes-vous donc bien soumis aux impôts français, comme n’importe quelle société ?

M. Karim Tadjeddine. – Bien sûr, Monsieur le président. Je le dis très nettement : nous payons l’impôt sur les sociétés en France et l’ensemble des salaires sont dans une société de droit français qui paie ses impôts en France.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Une question plus précise : vous disiez que votre valeur ajoutée est de réaliser des expertises sur des enjeux complexes. Je sais que le métier des enseignants est difficile, notamment dans ce moment de crise épidémique, et ceux-ci ont pu démontrer qu’ils étaient des experts en matière d’enseignement. Or, vous avez obtenu un contrat de 496 800 euros pour, je cite, « évaluer les évolutions du métier d’enseignant ». Quel a été l’aboutissement de cette mission ?

M. Karim Tadjeddine. – Nous avons été sollicités par le biais du contrat-cadre de la DIPT, par le ministère de l’éducation nationale.

Notre rôle a été d’accompagner la DITP pour organiser un séminaire qui était prévu par le ministère, en lien avec des organisations internationales, pour réfléchir aux grandes tendances d’évolution du secteur de l’enseignement, à quelles étaient les évolutions attendues du marché de l’enseignant et, à ce titre, quelles pouvaient être les réflexions autour du métier d’enseignant.

Nous avons accompagné la DITP dans cette réflexion. Nous travaillons depuis une vingtaine d’années sur l’analyse de l’évolution des systèmes d’éducation.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Votre réponse me semble un peu imprécise pour un sujet d’ampleur, alors que le montant du contrat est conséquent.

À quoi cela a-t-il abouti, concrètement ?

M. Karim Tadjeddine. – Cela a conduit à un ensemble de travaux réalisés avec à la fois la DITP et le ministère de l’éducation nationale.

Il s’agissait, d’une part, de travaux de *benchmarking*, de comparaison de quelles avaient été les évolutions faites par les autres pays européens pour anticiper les évolutions du métier d’enseignant et, d’autre part, d’analyser les évolutions des systèmes éducatifs dans l’ensemble des pays européens et donc de réfléchir à un certain nombre de thèmes de réflexion qui étaient prévus pour la tenue d’un séminaire avec les responsables enseignants, qui était prévu en février 2021

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Il y avait donc des responsables des enseignants qui collaboraient ?

M. Karim Tadjeddine. – Oui, Madame la rapporteure.

Mais je n’ai pas directement piloté ces travaux. Je pilote l’ensemble du secteur et j’ai des collègues qui sont spécialistes de ces problématiques d’évolution de l’enseignement.

Mme Nathalie Goulet. – Vous avez indiqué ne pas participer à des campagnes politiques. En revanche, la presse s’est longuement penchée sur votre rôle dans la campagne d’Emmanuel Macron. Elle évoque le fait que vous avez comparé des prestataires pour réaliser

un site de campagne. Avez-vous effectué des missions dans ce cadre et quel est votre rôle au sein du *think tank* En Temps Réel, dont vous êtes membre du conseil d'administration ?

Plus généralement, une vingtaine de vos salariés a participé à cette campagne électorale : comment avez-vous veillé aux règles relatives aux conflits d'intérêts et ces prestations figurent-elles sur les comptes de campagne ? Je rappelle qu'un de vos salariés est ensuite rapidement devenu directeur de cabinet du secrétaire d'État Mounir Mahjoubi. Les liens entre votre cabinet et la campagne présidentielle semblent donc assez forts...

M. Karim Tadjeddine. – Tout d'abord, nos statuts nous interdisent de travailler, à titre payant ou *pro bono*, pour des organisations ou des personnalités politiques. Nous ne le ferons jamais.

Ensuite, vous le savez, la loi française est protectrice des activités politiques et associatives de chacun : comme employeur, je ne peux pas demander à une personne si elle a des activités politiques ni lui donner des instructions, dans un sens ou dans l'autre.

Enfin, depuis que je suis étudiant, j'ai conservé des activités associatives au profit du collectif, y compris parfois de nature politique, dont En Temps Réel que vous avez mentionné.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous entendons cette liberté fondamentale de chacun de s'engager, mais ces choses doivent être contrôlées. Pouvez-vous garantir que ces salariés n'ont pas exercé leurs activités politiques sur leur temps professionnel ?

M. Karim Tadjeddine. – En effet, l'exercice de cette liberté individuelle implique de ne pas utiliser les ressources de notre institution. En particulier, nous veillons au respect strict des obligations de confidentialité.

M. Arnaud Bazin, président. – Comment contrôlez-vous concrètement l'application de ce principe ?

M. Karim Tadjeddine. – Nous pouvons le contrôler par un suivi de l'utilisation des moyens de l'entreprise.

Mme Nathalie Goulet. – L'ancien directeur de cabinet de Mounir Mahjoubi est-il revenu dans votre société ?

M. Karim Tadjeddine. – Il me semble qu'il n'était pas directeur de cabinet.

Par ailleurs, je rappelle que moins de 1 % de nos anciens personnels sont actuellement dans le secteur public. Cela reste très marginal par rapport à l'ensemble de nos collaborateurs. Il n'y a pas d'aller-retour mais, en tant qu'employeur, je n'ai pas le contrôle sur les choix individuels des personnes qui quittent notre cabinet.

M. Arnaud Bazin, président. – Vous avez vous-même, Monsieur Tadjeddine, contribué aux travaux des commissions Attali pour la libération de la croissance française. Quel était le véhicule juridique de votre participation ? Était-elle gratuite ou non ? Des consultants de McKinsey ont-ils été mobilisés en tant que tels, ou sur leur temps libre ?

M. Karim Tadjeddine. – Ce support, en 2008 puis de nouveau en 2010 ou 2011, a eu lieu dans le cadre d'un projet *pro bono*, au même titre que celui d'autres cabinets comme Accenture ou Capgemini, que vous avez auditionné.

M. Arnaud Bazin, président. – Y avait-il un contrat, dans cette activité gratuite ?

M. Karim Tadjeddine. – Je l'ignore. Je n'étais à l'époque qu'un jeune consultant.

Mme Christine Lavarde. – Monsieur London vous avez travaillé sur une publication de l'Institut Montaigne en vue de la campagne présidentielle de 2017. Votre notice biographique, sur le site de McKinsey, fait état de votre participation à la commission Marescaux sur l'avenir des centres hospitaliers universitaires en 2009. Vous n'êtes donc pas un débutant sur le secteur de la santé.

Comment faites-vous abstraction des données dont vous avez pu avoir connaissance dans le cadre de votre travail pour des clients publics ?

Est-ce à des auditeurs ou à des conseillers au secteur public de formuler des propositions d'évolution qui aboutissent à créer des marchés pour vous-mêmes ? Ainsi, quand vous proposiez en 2017 d'ouvrir les données de santé, nous avons bien vu que cela a créé un débouché pour les cabinets de conseil...

Enfin, vous avez parlé des actions *pro bono* : combien y en a-t-il eu et dans quels secteurs des politiques publiques ? Certaines ont-elles débouché sur des prestations payantes ?

M. Thomas London. – L'Institut Montaigne, *think tank* indépendant, regroupe de nombreuses sociétés dont McKinsey. Nous participons à certains de leurs travaux à ce titre. En l'occurrence, j'ai contribué à certains travaux collectifs de cet institut, et non pas de McKinsey, ayant mobilisé des dizaines d'experts, avec de nombreuses auditions. J'y ai bien sûr amené mon expérience précédente.

En revanche, nous nous interdisons absolument d'utiliser des données confidentielles obtenues au cours de travaux « clients » pour des travaux auprès d'autres clients.

M. Karim Tadjeddine. – Chaque année, nous effectuons deux à trois projets *pro bono* décidés par la direction générale de McKinsey France. À ma connaissance, ces projets n'ont jamais été suivis d'un projet payant.

M. Arnaud Bazin, président. – Lorsque vous dites deux ou trois par an, est-ce pour les administrations centrales, pour les centres hospitaliers, *etc.* ?

M. Karim Tadjeddine. – C'est le chiffre global pour la totalité du secteur public et associatif.

M. Arnaud Bazin, président. – Y compris les entreprises publiques ?

M. Karim Tadjeddine. – Oui. Mais à ma connaissance, nous n'avons jamais fait de projet *pro bono* pour les entreprises publiques.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Confirmez-vous que McKinsey a participé depuis 2018 à l'organisation des sommets *Tech for Good* pour l'Élysée ? Si oui, pourquoi et quel a été votre rôle exact ? McKinsey aurait notamment été chargé de préparer les débats et de suivre le respect des engagements financiers des participants... Combien d'évènements sont concernés, et pour quels montants ?

McKinsey a-t-il consenti à des prestations *pro bono* dans ce cadre ?

M. Karim Tadjeddine. – Oui, je l'ai signalé dans mon intervention liminaire : nous avons effectivement accompagné, sous forme de *pro bono*, l'évènement *Tech for Good* depuis 2018.

Le sommet *Tech for Good*, c'est environ 80 entreprises et associations qui se réunissent pour prendre des engagements collectifs du côté du secteur privé, pour que les progrès technologiques bénéficient au plus grand nombre. Cinq thématiques ont été identifiées, comme la diversité ou l'inclusion économique. L'objectif, c'est que les participants prennent des engagements suivis d'année en année.

Nous réalisons un support pour aider à préparer les ateliers thématiques, en rassemblant des bases factuelles et en mettant en place des outils pour suivre dans la durée les engagements de ces acteurs.

Cette prestation est réalisée *pro bono*, car nous estimons que cela fait partie de notre engagement pour mobiliser le secteur privé sur ces thématiques d'engagement sociétal.

M. Arnaud Bazin, président. – Cela donne-t-il lieu à une contractualisation ?

M. Karim Tadjeddine. – Ce n'était pas contractualisé pour la première édition, mais depuis lors, nous contractualisons.

M. Arnaud Bazin, président. – Y a-t-il un document qui décrit les objectifs ? Qui vous passe commande ? L'Élysée ou l'administration ?

M. Karim Tadjeddine. – Il y a un contrat. Je ne sais pas avec qui nous contractons, car plusieurs administrations sont engagées, mais c'est le secteur public qui nous passe commande.

Je vous ai expliqué dans mon propos liminaire pourquoi nous avons cet engagement : c'est un engagement sociétal, sans aucune attente de contrepartie, et nous précisons quel est notre périmètre de responsabilité.

M. Arnaud Bazin, président. – Est-ce toujours en cours ?

M. Karim Tadjeddine. – Le dernier sommet a été annulé, compte tenu de la crise sanitaire. Je ne sais pas quels sont les projets pour la suite de ce sommet.

M. Arnaud Bazin, président. – Est-ce à revoir annuellement ?

M. Karim Tadjeddine. – Tout à fait.

M. Jérôme Bascher. – Avec ma collègue Christine Lavarde, j'ai fait partie d'une commission d'enquête qui étudiait les allers-retours entre le public et le privé. Vous avez

déclaré que seul 1 % de vos effectifs proviendrait du secteur public. Certes, c'est assez peu, mais tout dépend de quel pourcent il s'agit...

Par exemple, vous avez co-écrit un ouvrage avec Thomas Cazenave, qui était délégué interministériel à la transformation publique, celui-là même qui donne des crédits à des cabinets de conseil pour faire des études. À titre illustratif, quelles règles déontologiques avez-vous mises en place, compte tenu de vos amitiés et écritures communes, pour les contrats passés à ce moment-là ?

M. Karim Tadjeddine. – Thomas Cazenave n'a jamais été membre de nos effectifs. Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question...

M. Jérôme Bascher. – Vous avez co-écrit un ouvrage avec lui ; vous êtes prestataire de la DITP dont il était délégué interministériel. Est-ce que vous avez mis une muraille de Chine entre vos différentes activités ? Vous êtes-vous déporté ? C'est juste à titre illustratif...

M. Karim Tadjeddine. – Une précision : je n'ai pas co-écrit ce livre, qui a été préparé par Thomas Cazenave. Il y avait une quinzaine de contributions ; j'y ai contribué au même titre que d'autres acteurs engagés sur le thème de la transformation publique.

À l'époque du livre, en 2016, Thomas Cazenave n'était pas en poste à la DITP. Je n'ai eu aucune relation avec Thomas Cazenave, qui était alors responsable de la chaire de transformation publique à Sciences Po. À ce titre, il a contacté un certain nombre d'acteurs pour réfléchir à l'avenir de la fonction publique. Je n'ai eu aucun intérêt ensuite, lorsqu'il y a eu d'autres cas de présomption ou de perception de potentiel conflit d'intérêts.

La règle est, qu'en cas de présomption de conflit d'intérêts, le décideur public se déporte et ne participe pas à la prise de décision. Cette règle est suivie assez rigoureusement par l'administration.

Mme Nicole Durant. – L'influence d'un cabinet de conseil peut tendre à l'hégémonie. Faudra-t-il établir en France un système de contrôle de la répartition des marchés publics de conseil, un peu sur le modèle européen de la formation des cartels économiques ?

M. Karim Tadjeddine. – Il est important qu'il y ait une pluralité d'interventions de conseil auprès du secteur public.

Je prends l'exemple du contrat-cadre avec la DITP, construit dans cette perspective : il y a une rotation entre les titulaires et une règle d'équilibre de charge. Cela a été mis en place.

Les décideurs publics ont la capacité de choisir entre une vingtaine d'acteurs. Il ne me semble pas qu'il y ait des « situations fortes » prises entre les acteurs de ce marché.

M. Arnaud Bazin, président. – L'essentiel, voire la quasi-totalité, de vos marchés sont-ils réalisés *via* cet accord-cadre de la DITP ? Avez-vous des marchés passés directement par certaines administrations ? Quelle en est la proportion ?

Lorsque vous êtes attributaires, notamment dans le cas du marché avec la DITP, c'est une attribution au « tourniquet », c'est-à-dire chacun son tour. Dans quelle proportion

avez-vous recours à la sous-traitance, ou bien êtes-vous sous-traitant vous-même dans ces marchés ?

M. Karim Tadjeddine. – Presque la totalité de nos prestations transite à travers ces grands contrats-cadres avec la DITP, l'UGAP et la direction des achats de l'État. À ma connaissance, nous n'avons pas de contrat direct avec ces administrations.

M. Arnaud Bazin, président. – Ces trois accords-cadres fonctionnent-ils au « tourniquet » ?

M. Karim Tadjeddine. – Non. Le contrat avec la DITP fonctionne au « tourniquet », mais sur les autres lots et les autres appels d'offres, c'est par lot, par type de prestation sollicitée.

Concernant la sous-traitance, lorsque nous répondons aux appels d'offres, nous mettons en place des groupements pour proposer, au-delà de nos compétences internes, un réseau de sous-traitants, notamment locaux, capable d'apporter des prestations spécifiques.

Selon les appels d'offres, le montant des prestations de sous-traitance s'élève entre 5 et 10 %. C'est une part assez faible des volumes.

M. Arnaud Bazin, président. – Vous faites appel à la sous-traitance pour environ 5 à 10 % du montant ?

M. Karim Tadjeddine. – Exactement. C'est relativement marginal, lorsqu'en cas d'expertise spécifique, nous ne sommes pas capables de l'assurer en interne.

M. Arnaud Bazin, président. – Êtes-vous, à l'inverse, sollicités par d'autres cabinets comme sous-traitants ?

M. Karim Tadjeddine. – C'est marginal. Nous le sommes très rarement.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je rebondis sur la question de Jérôme Bascher sur votre participation à l'ouvrage *L'État en mode start-up* avec Thomas Cazenave. Ne l'avez-vous pas aussi connu lors de la rédaction du rapport Attali ?

M. Karim Tadjeddine. – Je ne pense pas.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je reviens à la crise sanitaire.

McKinsey aurait perçu 13,5 millions d'euros au titre de cette crise, essentiellement à partir de décembre 2020 pour l'organisation de la campagne vaccinale.

Quel a été le rôle exact de votre cabinet dans la définition et la conduite de la politique vaccinale ? Quelle est l'expertise de McKinsey, cabinet généraliste, sur ce sujet très spécifique ?

L'intervention de McKinsey a-t-elle permis de rattraper les retards du début de la campagne de vaccination en France ?

M. Thomas London. – Nous avons été sollicités fin novembre 2020 pour appuyer les équipes du ministère dans le déploiement de la campagne vaccinale contre le covid-19.

Je prendrai un peu de temps pour bien expliciter notre rôle et pour illustrer les principes d'intervention que mon collègue mentionnait tout à l'heure. Je reviendrai sur le cadre et le contexte de la mobilisation, je préciserai les expertises mobilisées en complément de celles du ministère, avant d'apporter quelques précisions sur notre intervention et ce qui en était exclu.

Contractuellement, ces prestations ont été réalisées dans le cadre du marché avec la DITP. Début décembre, il a fallu très rapidement bâtir, en quelques semaines – puisque les premières injections ont eu lieu fin décembre –, un réseau de distribution de plus de 20 000 points de vente, 2 000 centres de distribution, en mesure de prendre des commandes de près de 90 000 professionnels avec des enjeux très forts de délais et de qualité de service, pour des produits dont la logistique était complexe : il y avait plusieurs circuits de distribution, plusieurs vaccins, avec pour certains des contraintes de stockage à moins 80 degrés, avec des contraintes de temps de transport maximum pour que les vaccins ne se détériorent pas. Il donc fallu bâtir, en quelques semaines, ce schéma.

Entre janvier et avril 2021, il a fallu, chaque mois, doubler le volume des injections et donc des livraisons de doses : 1,5 million en janvier, 12 millions en avril, 18 millions en juin et en juillet. Il a aussi fallu que le ministère bâtisse un système qui lui permette de coordonner, dans un laps de temps extrêmement rapproché, environ 250 000 personnes impliquées dans la campagne de vaccination.

Nous sommes très fiers d'avoir eu l'occasion de participer à cette campagne et d'aider à ce que des résultats ambitieux soient atteints. En un an, 125 millions d'injections ont été réalisées, contre une dizaine de millions d'injections pour la campagne annuelle vaccinale contre la grippe. Ce furent donc des enjeux majeurs, une mobilisation en appui et en complémentarité des ressources du ministère et du grand nombre d'acteurs mobilisés, avec des résultats tangibles.

Pour cela, nous nous sommes appuyés sur différentes expertises en termes de logistique, de campagne de vaccination, de gestion de crise et de gestion de projets de grande ampleur et d'une grande complexité. Concevoir une telle infrastructure opérationnelle dans des délais aussi courts, c'est un enjeu auquel une administration n'est confrontée que très épisodiquement – fort heureusement ! Nous, c'est une typologie de projet que nous conduisons régulièrement. Sur les six dernières années, nous sommes intervenus dans la reconfiguration d'environ 700 chaînes logistiques mondiales. Voilà l'expertise que nous avons.

M. Arnaud Bazin, président. – Est-ce justifié par le fait qu'il y avait de nombreux lieux de distribution et beaucoup d'acteurs pour effectuer la vaccination ? C'est un choix qui a été fait. En 2009-2010, au moment de l'épisode de grippe H1-N1, les choix de distribution étaient radicalement différents et entièrement gérés par l'administration, avec des « vaccinodromes ».

Avez-vous, par votre expertise, par des éléments proposés à l'administration, participé à la décision de ne pas reproduire ce schéma de vaccinodromes pour un choix de diffusion beaucoup plus complexe à gérer ?

M. Thomas London. – Pour être clair, nous n'avons pas eu de rôle dans la définition de la stratégie vaccinale en tant que telle. Notre rôle était dans l'opérationnalisation des choix logistiques.

M. Arnaud Bazin, président. – Dans la logistique ?

M. Thomas London. – Oui, dans l’opérationnalisation des décisions et des actions qui ont suivi ces choix. Les choix tels que qui vacciner, dans quel ordre, quel vaccin utiliser, quels devaient être les lieux de vaccination, quels effectifs devaient être mobilisés, le passe vaccinal, les actions de communication, étaient exclus de notre périmètre d’intervention. C’est important de le préciser.

Concrètement, nous avons appuyé la *task force* interministérielle sur trois volets : d’abord, le cadrage opérationnel et la mise à l’échelle des flux logistiques. Nous avons apporté un appui à la mise en œuvre de pilotes, puis de tests à l’échelle de différents schémas logistiques. Nous avons ensuite construit des outils de pilotage qui permettent un ajustement continu, de manière à s’assurer que la qualité de service soit au rendez-vous et qu’elle suive l’évolution de la campagne. Par exemple, avant l’été, il nous a fallu anticiper les déplacements de population durant les vacances pour nous assurer que les vaccins seraient là où se trouve la demande durant l’été. Nous avons donc eu, tout au long de la campagne, des sujets très opérationnels à gérer.

Après cet appui pour le pilotage des flux, nous nous sommes mobilisés pour accompagner les processus et les outils de coordination de la campagne. Nous avons défini les rôles et les responsabilités pour que les centaines d’actions qui devaient être menées en parallèle soient instruites comme il se devait. Puis nous avons mis en place le processus de suivi pour identifier très tôt où il y avait éventuellement des déviations et des mesures correctives à apporter.

Enfin, nous avons fait du *benchmarking* et avons réalisé une cartographie et un suivi en continu de l’avancement des campagnes de vaccination dans d’autres pays, à la fois pour éclairer les choix pris et pour comparer l’avancement de la campagne française à la situation internationale.

M. Arnaud Bazin, président. – En janvier 2021, vous avez eu aussi une mission pour la mise en place d’une « tour de contrôle stratégique » auprès de Santé publique France, pour 605 000 euros. Selon les informations recueillies, vous avez participé à l’animation et à la mise en place de « *briefs* quotidiens transverses internes » à Santé publique France, deux fois par jour, à 9 heures et à 15 heures. En quoi consistait concrètement cette mission ?

M. Thomas London. – Dès les premières semaines de la campagne, il est apparu que Santé publique France avait un rôle absolument central et qu’un grand nombre des actions étaient sous sa responsabilité, avec des délais à mesurer en heures plutôt qu’en jours ou semaines, dans un contexte de tensions fortes sur les ressources, en raison de la grande quantité d’activités à gérer en parallèle.

C’est le ministère qui nous a demandé cet appui complémentaire auprès de Santé publique France – je pense que Mme Chêne vous l’a précisé lors de son audition – pour appuyer ces travaux de coordination extraordinairement intenses. J’insiste sur le côté exceptionnel de la situation : il s’agissait de conduire des « revues d’anticipation », plusieurs fois par semaine, pour anticiper les sujets pouvant engendrer des risques opérationnels sur les activités de Santé publique France.

Quelques exemples : comment assure-t-on l’anticipation de la montée des cadences de livraison sur les capacités de stockage à moins 80 ou à moins 20 degrés,

la capacité de transport et la nature des transports nécessaires, la capacité des établissements pivots qui ont joué un rôle clé dans un certain nombre de flux logistiques...

À chaque fois qu'une décision était prise au niveau ministériel, il fallait prendre en compte toutes les implications potentielles pouvant poser des difficultés.

M. Arnaud Bazin, président. – Cette « tour de contrôle » était en fait une déclinaison des questions logistiques que vous aviez en mission préalablement ?

M. Thomas London. – La « tour de contrôle » mise en place au sein de Santé publique France avait pour but de suivre et d'aiguiller tous les aspects logistiques. C'était quelque chose de très opérationnel, pour coordonner l'ensemble des actions en cours. Au fond, on parle d'une fonction de gestion de projets.

Par exemple, cette « tour de contrôle » permettait de s'assurer que tous les problèmes étaient anticipés et que tous les aléas qui se produiraient étaient gérés dans des délais permettant d'assurer la bonne qualité de service. Sur les flux amont, pour l'approvisionnement des dispositifs médicaux, il fallait pouvoir réagir si un avion était bloqué ou si un fournisseur avait un retard de livraison. Nous anticipions comment gérer cette situation. Dans les flux aval, c'était savoir comment traiter les aléas dans les livraisons, les exclusions de température...

Cette « tour de contrôle » était là pour s'assurer de la coordination et de la gestion, dans des délais extrêmement courts, avec des enjeux de qualité de service important, pour que le résultat soit au rendez-vous.

M. Arnaud Bazin, président. – À côté de cette mission, il semble qu'un de vos collaborateurs a été mis à disposition de Santé publique France et du ministère de la Santé afin, je cite, « d'assurer la coordination opérationnelle sur le volet logistique-approvisionnement-distribution des vaccins », qui semble être le sujet de cette « tour de contrôle ». Cette personne, qualifiée d'« agent de liaison », a fait l'objet d'une facturation de 170 000 euros. Comment cela s'articule-t-il avec le marché précédent ?

M. Thomas London. – L'articulation s'est réalisée dans le temps.

Dans un premier temps, le ministère nous a demandé de venir appuyer cette coordination extraordinairement intense à partir de la mi-décembre. C'est cette fonction-là qui a été qualifiée d'« agent de liaison », pour s'assurer de l'anticipation et de la coordination d'actions prises au sein du ministère, des autorités régionales de santé (ARS) et de Santé publique France.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Ne pensez-vous pas que des hauts fonctionnaires pourraient remplir cette mission d'agent de liaison ? Cela semble assez étonnant de faire appel à un cabinet de conseil pour faire la liaison entre deux structures...

M. Thomas London. – Je ne m'attarderai pas sur le terme d'« agent de liaison », qui peut interroger. Mais il était nécessaire de coordonner finement, à l'heure près, et en parallèle, toute une série d'activités très complexes, dans un contexte de tension sur les ressources, pour une bonne qualité de service.

M. Karim Tadjeddine. – La réponse est oui ; mais il faut se rappeler le contexte. Nous avons été appelés tout début décembre, et il fallait réagir très vite. Nous avons fait ce

rôle de manière temporaire. Ensuite, notre rôle a été de faire monter une équipe dédiée qui a repris l'ensemble de ces tâches, et nous nous sommes désengagés.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Et si malheureusement la crise s'amplifie – ce que nous n'espérons pas – il n'y aurait toujours pas de personnel au sein de l'administration pour assumer ces missions ? C'est une grande question...

M. Karim Tadjeddine. – Nous avons mobilisé, pendant les vacances de Noël, une équipe d'une vingtaine de personnes pour permettre le lancement de la vaccination.

Ensuite, et je l'ai dit dans mon propos liminaire, ce n'est pas notre rôle d'exercer durablement ces missions. Notre rôle, c'était de construire une équipe qui puisse ensuite opérer dans la durée. Oui, le ministère de la santé doit déployer des équipes pour faire face à cela.

M. Arnaud Bazin, président. – Si j'ai bien compris, la première mission était une préfiguration, qui s'est avérée insuffisante en dimensionnement. Du coup, vous avez enchaîné avec quelque chose d'un peu plus robuste : « la tour de contrôle ».

Comment cela est-il compatible avec le système de « tourniquet », puisque vous réalisez successivement deux missions ? J'avais compris qu'il y avait une rotation entre les prestataires de l'accord-cadre...

M. Karim Tadjeddine. – Dans le principe du « tourniquet », lorsqu'il y a une continuité de projet, le cabinet demeure, pour éviter toute rupture de charge vis-à-vis de l'administration. Il aurait été inexplicable de faire une transition au milieu de la crise.

M. Arnaud Bazin, président. – Cela peut s'entendre, mais le « tourniquet » semble être à géométrie variable...

M. Karim Tadjeddine. – Non, c'est prévu dans le cahier des charges. Lorsque le principe de continuité justifie le maintien du titulaire, il demeure.

M. Arnaud Bazin, président. – Vos consultants ont-ils eu physiquement accès à la cellule interministérielle de crise ? Si oui, à quelles procédures de sécurité et de vérification ont-ils été soumis au préalable ?

D'après les informations que nous avons recueillies, vous auriez par exemple appuyé la *task force* dans la synthèse et la préparation des réunions ou de « comités clés ».

M. Thomas London. – Le travail de l'équipe s'est fait au sein du Centre de ressources documentaires ministériel (CRDM) où est basée la *task force* interministérielle de gestion de la crise. Notre équipe a donc eu accès aux salles de réunion du CRDM.

M. Arnaud Bazin, président. – Donc oui, vous avez eu accès à cette cellule. Y avait-il des procédures particulières de sécurité ?

M. Thomas London. – Chacun des consultants mobilisés a rempli une déclaration d'intérêts préalablement aux travaux ; l'accès au CRDM est protégé par des badges. Nos consultants ont eu accès à des badges, au même titre que les agents qui y travaillent.

M. Karim Tadjeddine. – Nous avons toujours travaillé au CRDM qui est situé au ministère de la santé. Nous n’avons jamais accédé à d’autres centres de crise situés ailleurs.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Vous n’avez jamais participé au Conseil de défense ?

M. Karim Tadjeddine. – Non, jamais.

Notre rôle a été uniquement d’aider la *task force* du ministère de la santé. Nos équipes étaient installées là-bas et travaillaient avec un badge en respectant les consignes de sécurité applicables à l’ensemble des salariés.

M. Arnaud Bazin, président. – Travaillez-vous toujours sur des missions liées à la crise sanitaire ?

M. Thomas London. – Fin décembre, le ministère nous a sollicités pour apporter un appui ponctuel à la *task force* sur la campagne de rappel vaccinal dans le contexte de rebond de l’épidémie.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Les missions d’agent de liaison sont donc terminées ? C’est un fonctionnaire qui a repris le flambeau ?

M. Thomas London. – Oui. Je précise que nous avons toujours eu le souci de développer les compétences des équipes, et de transférer nos outils et modèles aux équipes de la *task force* et aux agents publics.

M. Stéphane Sautarel. – Vous nous avez expliqué que le secteur public représentait 5 % de votre activité et que vous pratiquiez des prix inférieurs à ceux que vous pratiquez dans le secteur privé. Vous avez indiqué que vos interventions *pro bono* étaient conformes aux missions sociétales poursuivies par votre société, et vous avez cité quelques exemples, comme les Jeux Olympiques. Or il me semble qu’une telle mission pourrait représenter un marché important. Pourtant vous avez aussi dit que vous ne meniez pas de mission marchande après des interventions *pro bono*.

Je m’interroge donc sur votre modèle économique : pourquoi engager des moyens dans des missions pour le service public à un prix inférieur à vos autres interventions ?

M. Karim Tadjeddine. – Notre mission relative aux Jeux Olympiques était en amont, au moment du dépôt de la candidature de la France. Nous n’avons pas eu de mission payante par la suite.

Le secteur public nous semble important pour notre économie, et il nous paraît pertinent d’accompagner les responsables publics dans la mise en œuvre de programmes majeurs pour le bien-être collectif, à l’image de la vaccination par exemple. Nous avons volontairement accepté d’appliquer des tarifs moindres pour pouvoir y opérer. Cela dit, plusieurs cabinets de conseil font le choix de ne pas intervenir dans ce secteur. Il est donc important pour le secteur public de créer les conditions pour lui permettre d’avoir des partenaires fiables dans la durée, dans des conditions économiques viables.

M. Laurent Burgoa. – Comment contrôlez-vous que vos salariés n’ont pas de conflits d’intérêts entre leurs activités professionnelles et extra-professionnelles, associatives ou politiques ? Avez-vous une preuve écrite de ce contrôle ?

M. Karim Tadjeddine. – Nos salariés signent un code de conduite, qui contient certains engagements. Dans la perspective de la campagne présidentielle, nous avons ainsi réaffirmé les principes très clairs qui encadrent les conditions de participation à une campagne électorale.

M. Arnaud Bazin, président. – Avez-vous les moyens de suivre le temps de présence de vos salariés, et de vous assurer qu'ils consacrent bien leur temps de travail à leur mission et non à d'autres activités ?

M. Karim Tadjeddine. – Nous avons un système de suivi, de *staffing* pour suivre l'activité de nos consultants. Lorsqu'un consultant participe à une mission, cette information figure dans nos bases et nous pouvons reconstituer son activité.

M. Arnaud Bazin, président. – Évidemment, on ne s'attend pas à ce que fassiez pointer vos consultants ! Vous nous dites que vous pouvez vérifier qu'ils accomplissent bien leurs missions en comparant les objectifs qui leur sont assignés et les produits rendus ?

M. Karim Tadjeddine. – Oui. Je sais si un consultant est affecté à une tâche, mais il est certain que si la personne utilise son téléphone personnel pour des activités personnelles ou autres, je ne peux pas le tracer, et ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable.

M. Patrice Joly. – Thomas London a été membre du Comité Action Publique 2022, dont il semble, si l'on en croit ses préconisations, qu'il avait une vision essentiellement budgétaire des missions du service public.

Comment estimez-vous que votre cabinet se situe sur le plan idéologique ou philosophique ? Certains membres du cabinet ont des liens avec certains *think tanks*, comme l'Institut Montaigne par exemple.

M. Karim Tadjeddine. – Votre question concerne notre neutralité et l'idéologie implicite qui peut se trouver véhiculée dans nos propositions. C'est une question fondamentale. Nous sommes très sensibles à cet aspect et suivons avec attention les travaux des sociologues sur la réforme de l'État ou le *new policy management*.

Nous ne considérons pas que le secteur public s'apparente à une entreprise privée. Nous ne croyons pas que nous puissions transposer telles quelles toutes les solutions applicables dans le privé, même si certains processus métiers peuvent être sources d'inspiration pour les décideurs publics : par exemple, dans le traitement des dossiers, il faut toujours s'assurer de la complétude des dossiers lors des différentes étapes.

On ne peut pas non plus transposer mécaniquement des solutions en cours à l'étranger : il faut tenir compte de l'histoire et du contexte de chaque pays. C'est pourquoi notre cabinet s'est implanté à Paris, pour travailler auprès de ses clients. Mais, là encore, les problématiques rencontrées étant proches, c'est une richesse de pouvoir proposer aux responsables opérationnels publics des solutions inspirées de celles retenues ailleurs, en les adaptant au contexte politique, institutionnel et social français.

Nous n'envisageons pas l'activité publique sous le prisme uniquement budgétaire : pour nous, sa finalité est d'améliorer le bien-être des citoyens. Dès lors, s'agissant du coût, l'essentiel est d'analyser le rendement économique et social de chaque euro investi.

Une autre critique qui nous est souvent faite est que nous aurions le culte des indicateurs. Notre rôle n'est pas de prendre des postures, mais d'apporter des analyses factuelles pour éclairer la prise de décision. En amont, nous essayons d'évaluer les différents scénarios ; en aval, nous cherchons à construire les indicateurs permettant de mesurer l'expérience client et l'efficacité des politiques, afin de faciliter leur pilotage par les responsables publics.

M. Thomas London. – Sur la CAP 2022, j'ai répondu à titre personnel à une sollicitation de l'exécutif. Il s'agissait d'un travail collectif qui a mobilisé une quarantaine d'experts. J'ai contribué aux travaux sur la santé.

M. Arnaud Bazin, président. – Pourriez-vous nous préciser dans quel cadre vous avez effectué cette intervention ? Était-ce un marché public ?

M. Thomas London. – Non, c'était une sollicitation de l'exécutif...

M. Arnaud Bazin, président. – C'était donc une prestation gratuite et bénévole ?

M. Thomas London. – Oui, à titre personnel, pour participer à une réflexion collective sur la santé aux côtés de fonctionnaires, de professionnels de santé, de responsables associatifs, etc.

Il s'agissait de faire des propositions qui ne visaient pas seulement à améliorer l'efficacité économique, mais aussi à améliorer les conditions d'accès et de prise en charge des patients, d'amélioration des conditions d'exercice des médecins et d'efficacité de la dépense.

Mme Nathalie Goulet. – Avez-vous un registre recensant les interventions extra-professionnelles de vos collaborateurs ? Cela permettrait de contrôler les conflits d'intérêts.

Pourriez-vous nous fournir un récapitulatif de vos interventions dans le temps durant la crise sanitaire, sous forme d'un schéma ?

M. Karim Tadjeddine. – Nous vous fournirons un récapitulatif.

Sur le premier point, la loi ne m'autorise pas à demander, en tant qu'employeur, à mes salariés s'ils ont des activités politiques, syndicales ou associatives.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Pourriez-vous nous indiquer le montant de la mission que vous avez effectuée en décembre concernant la campagne de rappel vaccinal ?

Monsieur Tadjeddine, confirmez-vous avoir utilisé votre messagerie professionnelle pour échanger avec l'équipe de campagne de M. Macron en 2017 ? Cela ne semble pas conforme aux règles que vous nous avez présentées.

En 2019, McKinsey a obtenu une mission d'appui à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour la préparation d'une potentielle réforme des retraites, pour un montant de près de 920 000 euros. Quel était l'objet de cette mission ?

M. Thomas London. – Concernant la mission d'appui à la campagne de rappel, nous vous fournirons les éléments par écrit.

En ce qui concerne la mission d'accompagnement de la CNAV, il s'agissait de réfléchir aux axes d'évolution de l'organisme dans la perspective de la réforme des retraites, mais aussi de l'aider, d'une manière plus générale, à améliorer ses processus et son fonctionnement.

M. Karim Tadjeddine. – L'utilisation de l'adresse électronique de l'entreprise était une erreur. Je le reconnais, cela a donné lieu à une suite en interne.

M. Franck Montaugé. – Il a pu arriver, dans une période récente, que des conseillers de cabinets ministériels, anciens consultants de McKinsey France, contribuent à la définition et à la mise en œuvre de politiques de santé publique sur lesquelles vous aviez effectué des missions dans le cadre de marchés publics. Cette situation est-elle de nature à permettre la mise en œuvre de politiques plus efficaces pour les citoyens ?

Mme Valérie Boyer. – Quels liens avez-vous eus avec les agences régionales de santé (ARS) au cours de vos différentes activités ? En quoi les missions que vous avez remplies n'auraient-elles pas pu l'être par l'administration ?

Mme Christine Lavarde. – Monsieur London, pourquoi ne figurez-vous pas sur l'organigramme des membres de CAP 2022 ? J'y participais moi-même, mais ne me souviens pas de vous. À quel titre avez-vous participé ? Seuls les membres désignés menaient des auditions et pouvaient participer aux travaux d'écriture des rapports, même si ces derniers nous ont largement échappé... Est-ce à dire que vous avez pris la plume pour faire notre travail ?

M. Thomas London. – Monsieur Montaugé, l'information, qui est apparue lors d'une audition de votre commission, selon laquelle un collaborateur de McKinsey aurait d'abord exercé des missions pour nous avant de rejoindre le cabinet du ministère la santé, est fautive : la personne a d'abord travaillé au ministère, puis nous a rejoints, entre 2011 et 2020. Il n'y a donc pas eu d'aller-retour.

Sur les ARS, nous n'avons jamais eu l'occasion de travailler directement avec ces agences. Il est vrai que celles-ci jouent un rôle central dans la campagne de vaccination. Une part importante de notre travail au sein de la *task force* a consisté à aider et à structurer les liens avec les ARS.

Je ne figure pas dans l'organigramme inaugural de CAP 2022, car je n'ai pas été sollicité immédiatement : j'ai été mobilisé par l'exécutif deux ou trois semaines après sa constitution, en qualité d'expert ; j'ai participé au rapport et mon expérience rejoint la vôtre à cet égard...

M. Arnaud Bazin, président. – Les données ou la connaissance que vous accumulez lors de vos travaux au profit du secteur public sont-elles mobilisées pour d'autres prestations dans le cadre de *benchmarks* ? Les données de vos clients sont-elles détruites à l'issue de vos prestations ou seulement « anonymisées », pour nourrir d'autres travaux ?

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) vous a par exemple commandé en janvier 2021 une étude d'environ 500 000 euros sur l'utilisation des données dans la gestion de la crise sanitaire, en lien avec la stratégie nationale de santé 2018-2022. Quel a été le traitement de ces données sensibles ?

La société McKinsey France est-elle soumise au *Cloud Act* américain, qui donne au juge américain la possibilité d'accéder à l'ensemble de vos données ?

M. Karim Tadjeddine. – L'utilisation des données est au cœur de la relation de confiance que nous entretenons avec nos clients. Si ceux-ci avaient le moindre doute sur l'usage que nous faisons de leurs données, nous n'aurions plus de clients ! Nous n'utilisons pas les données confidentielles pour réaliser des *benchmarks*, ni même pour des travaux de synthèse.

Je comprends vos inquiétudes selon lesquelles nos données pourraient être « siphonnées » par le biais du *Cloud Act* ou du *Patriot Act* américain. Mais, comme Guillaume Poupard l'a expliqué devant vous, le *Cloud Act* n'a pas été conçu pour des sociétés comme la nôtre, mais pour des sociétés qui gèrent des données dans le domaine du *cloud*.

M. Arnaud Bazin, président. – Cela signifie que la loi américaine ne permet pas au juge américain de vous solliciter ?

M. Karim Tadjeddine. – En effet. La loi lui donne uniquement compétence pour des opérateurs du *cloud*, du stockage ou de l'hébergement de données.

Deux questions sont plus complexes. Concrètement, comment faire pour assurer la confidentialité des données ? Nous avons mis en place des principes de ségrégation des documents. Nous travaillons sur une technologie appelée *Box* où sont stockées les données. Il y a un nombre limité de personnes qui peuvent avoir accès à ces données et donc à ces espaces de stockage interne. Seule l'équipe habilitée, dont la liste est validée en début de projet par le commanditaire, peut avoir accès à ces données. Nous pouvons suivre et tracer qui y a accès ou non.

Les règles de stockage varient selon les contrats-cadres. Dans certains contrats, on nous demande de détruire l'ensemble des données au bout de deux, trois ou cinq ans. Dans d'autres cas, on nous demande parfois de conserver une copie des livrables. C'est ce qui est mis en place à travers ces boîtes dans lesquelles l'ensemble des données liées à un projet sont traitées. Aucune autre personne que celles qui sont habilitées n'a accès à ces données.

Pour nous prémunir contre un risque éventuel de piratage ou de cyberattaque, nous essayons de mettre en place les meilleures pratiques possibles de protection de nos données. Par exemple, nous recourons, dans les technologies que nous utilisons comme *Box* ou *Zoom*, un double système d'encryptage : en plus de celui qui est proposé, nous avons rajouté notre propre système, uniquement réservé à nos clients et à nous.

Nous faisons aussi appel régulièrement à des audits externes pour nous assurer que nous avons le meilleur standard. Certes, le risque zéro n'existe pas, mais nous faisons en sorte de proposer à nos clients les meilleures solutions.

M. Arnaud Bazin, président. – Je ne vous interrogeais pas sur la cybersécurité, surtout que vous devez donner des conseils en cette matière...

M. Karim Tadjeddine. – Pas moi !

M. Arnaud Bazin, président. – Des cabinets de conseil le font. On peut espérer que vous soyez particulièrement pointus sur le sujet.

Je voudrais revenir sur la notion de confiance. Les administrations ont aussi évoqué cet aspect. Je le comprends comme une relation dans la durée : s'il y a un mauvais usage de la donnée, cela finit par se savoir. En plus, les choses sont écrites dans les marchés qui sont passés, avec des obligations.

Tout cela a du sens s'il y a un contrôle du client sur le devenir de ces données. Concrètement, comment l'administration qui vous a confié des données peut-elle vérifier que tout ce que vous venez de nous décrire est effectivement mis en œuvre ? N'est-elle pas obligée de vous croire sur parole ?

M. Karim Tadjeddine. – Il faut distinguer les différents types de données. Je ne suis pas en charge de cela pour notre cabinet, or ce sont ces questions complexes, tant d'un point de vue technique que juridique.

Je vous donne ma perception en tant que responsable du pôle « secteur public ».

Il y a trois types de données. D'abord, nous ne souhaitons pas traiter les données de nature personnelle. Elles font l'objet d'un encadrement très spécifique. Ce n'est pas notre métier de les traiter.

Ensuite, il y a des données extrêmement sensibles : nous ne souhaitons pas les héberger sur notre système. Nous demandons donc à travailler sur les ordinateurs du client pour que les données restent hébergées chez lui.

Enfin, il y a les données auxquelles nous avons accès dans le cadre du projet et des différents contrats-cadres : nous devons les traiter comme des données confidentielles. Au début du projet, nous expliquons au client les règles que je viens de vous décrire sur l'usage de *Box*. Nous définissons avec lui quelles personnes ont accès à ces boîtes, et nous précisons les conditions d'utilisation et de destruction des données. S'il le souhaite, nous pouvons proposer des audits pour qu'il puisse vérifier que les règles ont été bien mises en place.

M. Arnaud Bazin, président. – Les données utiles pour la gestion de la crise sanitaire ont-elles été détruites ?

M. Thomas London. – En l'occurrence, il ne s'agissait pas pour nous de récolter ces données, mais de comprendre auprès des acteurs quelles étaient les données à leur disposition et pour quels usages.

Nous n'avons pas eu accès à ces données. C'était un travail sur l'usage qui en a été fait par les acteurs.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Pour rire – ou pas –, pourquoi êtes-vous surnommés « la Firme » ?

M. Karim Tadjeddine. – Les débats aujourd'hui montrent que nous avons besoin d'être beaucoup plus pédagogiques et de mieux expliquer les prestations que nous faisons – ou pas – auprès des acteurs publics, très concrètement, pour que nous ne soyons plus appelés « la Firme ».

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie. Nous attendons les compléments sur les demandes écrites que nous vous avons formulées.

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 19 janvier 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques

M. Arnaud Bazin, président. – Nous accueillons aujourd'hui Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Il s'agit d'une audition importante, car vous avez sous votre responsabilité deux acteurs majeurs du recours aux cabinets de conseil : la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique (DINUM).

L'objectif de la commission d'enquête est de cartographier le recours aux consultants dans le secteur public et de comprendre l'organisation mise en œuvre par l'État lorsqu'il recourt à ce type de prestations.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. En raison de la situation sanitaire, nos collègues peuvent intervenir par visioconférence.

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, Madame la ministre, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Amélie de Montchalin prête serment.

M. Arnaud Bazin, président. – Avant de vous laisser la parole pour votre propos liminaire, je souhaiterais vous poser deux questions très directes, en lien avec vos interventions dans la presse, ce matin. J'apprécierais que nous nous accordions d'emblée sur les chiffres illustrant le recours aux cabinets de conseil.

Vous avez affirmé ce matin sur Europe 1 : « dans ce quinquennat, les dépenses de conseil n'ont pas augmenté. Elles sont à 140 millions d'euros ».

Pourriez-vous nous préciser votre source, car les chiffres donnés par la direction du budget nous semblent supérieurs ? Pourriez-vous nous indiquer le montant des dépenses de conseil constaté en 2017, afin que nous puissions comparer avec le début du quinquennat ?

Vous avez également déclaré que les dépenses de conseil de l'État allaient baisser de 15 % en 2022. Sur quelle base vous appuyez-vous pour avancer ce pourcentage ? Pourquoi cette baisse ne s'élèverait-elle pas à 10 ou 30 % par exemple ?

Pour éclairer nos débats et en écho à votre intervention dans la presse, je souhaiterais que vous puissiez répondre à ces questions dès à présent, avant votre propos liminaire.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques. – Un rapport de la Cour des comptes précise que les dépenses de conseils – hors informatique – s'établissaient à environ 135 millions d'euros par an entre 2011 et 2013. À ma demande, la direction du budget a établi que, pour le même périmètre, ces dépenses s'élevaient en moyenne à 145 millions d'euros entre 2018 et 2020. Celles-ci sont donc stables, eu égard à la dynamique de dépenses publiques de notre pays.

J'ai annoncé un objectif de 15 % de réduction des dépenses en matière de recours aux cabinets de conseil. Celui-ci porte sur le périmètre de transformation et de stratégie et résulte de choix forts.

L'une des dispositions de la loi de finances pour 2022 vise à réinternaliser les compétences au sein de l'administration. La DITP bénéficiera ainsi de 10 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, ce qui permettra de diminuer le recours aux prestations extérieures et de réaliser une économie d'un million d'euros. Je précise que la DINUM a adopté la même démarche, pour réduire notre dépendance à des cabinets extérieurs.

Par ailleurs, nous favorisons le repositionnement des inspections générales, dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.

Grâce au soutien de la DITP et de l'Institut national du service public (INSP), j'ai engagé une réforme visant à former en 2022 100 chefs de projets, qui seront déployés dans toutes les administrations.

Ce sont ces trois mesures qui nous permettront d'atteindre notre objectif d'au moins 15 % de réduction des dépenses en conseil de transformation et de stratégie. Nous comptons élargir cette démarche à d'autres segments confiés à des cabinets de conseil, notamment les missions relevant de l'informatique et du numérique. Le Premier ministre prendra prochainement une circulaire, sur laquelle nous travaillons depuis de longs mois.

M. Arnaud Bazin, président. – Merci pour ces précisions.

Je comprends donc que la moyenne des crédits de paiement s'élevait à 140 millions d'euros entre 2018 et 2020. En 2020, 170 millions d'euros ont été dépensés, contre 107 millions d'euros en 2018 : l'augmentation s'élève donc à près de 60 % entre 2018 et 2020.

Vous avez évoqué le sujet du conseil dans le secteur informatique, qui ne comprend pas les prestations fournies dans ce domaine. Là encore, le montant est important, puisqu'il s'élevait à près de 458 millions d'euros en 2020.

Si l'on cumule les deux rubriques de conseil, nous arrivons à un total de 628 millions d'euros en 2020, ce qui est un sujet. Toutefois, j'ai bien noté que le recours aux cabinets de conseil en informatique était intéressé par les mesures d'économies envisagées.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Tout à fait. Nous œuvrons à la réinternalisation de nombreuses compétences : plus d'une dizaine d'experts seront recrutés au sein des brigades d'intervention numérique, placées sous l'autorité de la DINUM, afin d'améliorer la gestion des projets dans les ministères et de les piloter nous-mêmes.

Par ailleurs, tous les projets numériques dont le budget est supérieur à 9 millions d'euros devront désormais recevoir un avis conforme de la DINUM. De plus, au moins 30 % des personnes déployées sur ces missions devront être des agents de l'État.

Des programmes accélérés pour le recrutement de chefs de projet numérique ont également été lancés ; nous disposons aussi des entrepreneurs d'intérêt général et des « commandos UX ».

Établir une séparation claire entre le conseil et les prestations en informatique n'est pas chose aisée : le chiffre que vous avez cité en matière de conseil intègre parfois certaines prestations.

La Cour des comptes considère que le recrutement d'au moins 400 chefs de projet numérique s'impose pour atteindre l'objectif minimum de 30 % d'agents internes à l'administration.

Nos efforts paient : avant la mise en place de ces critères sur les projets interministériels, nous avons constaté une dérive budgétaire de 36 %, contre 13 % aujourd'hui. La réinternalisation permet non seulement de faire des économies, mais contribue aussi à la réussite des projets : l'argent public est ainsi mieux utilisé.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie de ces précisions. Je vous laisse la parole pour votre intervention liminaire.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Vous m'auditionnez aujourd'hui sur le recours, par l'administration, aux cabinets de conseil, un sujet de première importance pour la conduite de l'action publique et l'organisation de l'État.

Cette commission d'enquête intervient à un moment particulièrement opportun, car le Gouvernement est sur le point de présenter sa nouvelle doctrine de recours aux consultants.

Trois éléments de contexte nous ont en effet conduits à engager, depuis plusieurs mois, cette réflexion.

Premièrement, nous devons tirer les enseignements de la crise sanitaire pour l'organisation de l'État.

Deuxièmement, la réforme de la haute fonction publique, que je conduis au sein du Gouvernement, nous invite à nous interroger sur les compétences dont l'État doit disposer en interne.

Troisièmement, le prochain renouvellement du premier accord-cadre interministériel de la DITP, que nous avons mis en place en 2018, arrive cette année à échéance ; nous en avons évalué les avantages et les limites afin de tracer des voies d'amélioration.

La création de cette commission d'enquête, comme son caractère transpartisan, témoigne de l'intérêt que la représentation nationale porte aux enjeux d'efficacité de l'action publique – et de l'État en particulier – et je ne peux, en tant que ministre de la transformation et de la fonction publiques, que m'en réjouir.

Le recours par l'État. Je suis convaincue que nous devons aborder ce sujet avec pragmatisme, guidés par le seul souci de l'efficacité de l'action publique au service des Français et de la bonne utilisation de l'argent public, sans parti pris idéologique.

Je le dis sans détour, l'État n'est ni omniscient ni omnipotent. Dans l'intérêt même de l'action publique, il est possible qu'il doive recourir ponctuellement à des avis extérieurs. Mais nous devons aussi reconnaître que cette pratique a peut-être parfois été trop systématique, et mérite donc d'être davantage encadrée et réfléchie.

Le Premier ministre m'a ainsi confié le soin de préparer une nouvelle doctrine de recours aux cabinets de conseil, dont je souhaite aujourd'hui vous livrer les grandes lignes.

Permettez-moi de revenir en premier lieu sur les raisons qui peuvent, dans certaines circonstances, justifier que l'État fasse appel à des consultants.

Le Gouvernement a engagé depuis 2017 un grand nombre de chantiers de transformation de l'action publique et impulsé des réformes prioritaires pour changer le quotidien des Français.

Ces chantiers ont exigé une très forte mobilisation des administrations, centrales comme déconcentrées. Cette mobilisation a été décuplée dans le contexte de la crise sanitaire avec la gestion de l'épidémie et la mise en œuvre du plan de relance. Je souhaite profiter de cette occasion pour rendre hommage à l'ensemble des agents publics engagés dans ces transformations.

Nos administrations ont parfois dû solliciter l'appui de conseils extérieurs. Tout d'abord, un certain nombre de compétences ne sont pas disponibles à un instant donné dans les administrations. C'est le cas, par exemple, en matière de logistique ou d'optimisation des processus. Le recours à des prestataires externes permet alors un apport d'expertise de manière temporaire, dont il n'est pas pertinent de vouloir disposer de façon pérenne en interne.

Ensuite, il arrive que l'urgence d'un besoin ou que l'ampleur des tâches à accomplir dans des délais imposés par le temps politique ne puisse être affrontée avec les seules ressources disponibles en interne et nécessite une force de frappe additionnelle et ponctuelle.

Enfin, l'État a parfois besoin d'un regard extérieur pour s'inspirer de pratiques diversifiées ou innovantes, observées à l'extérieur, à l'étranger ou dans le secteur privé, pour garder la maîtrise de sa capacité d'action.

Les projets numériques illustrent ces différents cas de figure même si nous veillons systématiquement à ce qu'au moins un tiers des effectifs engagés sur un projet soit issu de l'administration.

Le recours à des cabinets de conseil permet d'absorber des pics de charge en disposant de capacités indisponibles au sein de l'État pour accélérer un projet de

transformation numérique ; de se doter de compétences techniques de pointe qui ne seraient pas directement mobilisables en interne et de pouvoir disposer des meilleures pratiques d'autres grandes organisations confrontées à des projets similaires.

Dans ce contexte, nous avons fait le choix de renforcer nos capacités internes de conseil.

En tant que ministre chargée de la réforme de l'État, j'ai une conviction : l'administration ne peut se transformer que si elle est actrice de son propre changement. Les greffes artificielles non maîtrisées de solutions imaginées par d'autres et pour d'autres sont condamnées à l'échec.

Les modèles précédents n'ont pas produit les effets attendus : la révision générale des politiques publiques (RGPP) a imposé à l'administration des solutions de consultants qui n'étaient pas toujours adaptées. La modernisation de l'action publique (MAP) avait confié cette mission à des inspections générales qui, si elles peuvent apporter un éclairage indispensable aux décisions, sont elles aussi éloignées des réalités concrètes des administrations et réalisaient des missions trop courtes pour avoir une influence réelle.

Nous avons choisi une autre méthode consistant à mettre en place des équipes mixtes de consultants internes, de consultants externes et des agents publics eux-mêmes impliqués dans les évolutions afin de garantir une transformation adaptée aux réalités et aux besoins de notre État pour définir, mettre en œuvre et suivre les projets.

Nous avons donc recruté à la DITP des consultants internes à l'administration, issus de la fonction publique ou du secteur privé, dont l'expertise est reconnue et qui ont contribué à la mise en œuvre de réformes prioritaires du Gouvernement, avec les agents publics des administrations concernées. Au printemps de 2019, nous avons ainsi conçu en un temps très court le système d'intermédiation des pensions alimentaires ayant permis de sécuriser leur versement. Plus de 41 000 familles en bénéficient aujourd'hui. Nous avons également simplifié l'accès aux droits pour les personnes en situation de handicap avec la mise en place d'un droit à vie et la réduction des délais de traitement dans les différentes maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) de notre pays.

À chaque fois, il s'agit de missions sur mesure, qui s'appuient sur des constats de terrain recueillis auprès des usagers et des agents. L'apport d'équipes « projet », composées de ressources internes et externes, est éprouvé. Mon objectif est de poursuivre ce mouvement, de développer ces méthodes, en renforçant nos capacités internes.

De même, nous avons développé des capacités de conseil interne au sein de la DINUM, également placée sous mon autorité. La procédure dite « article 4 », qui lui permet d'apporter son appui à un ministère sur un projet numérique complexe a été utilisée près d'une dizaine de fois en 2020 et 2021. Par ailleurs, la DINUM a mis en place un cycle de formation des directeurs de projets informatiques. Enfin, un renforcement de la gouvernance des projets, par un contrôle le plus amont possible, au moment des phases de cadrage, a été mené.

Je ne condamne donc pas par principe le recours aux consultants qui, dans certains cas bien identifiés et sous certaines conditions, peuvent apporter un concours précieux à l'action publique. Pour autant, l'État ne peut faire l'économie d'une refonte de sa politique de

recours aux cabinets de conseil. Cette réflexion s'inscrit d'ailleurs dans une réflexion plus large, commandée par la crise sanitaire sur notre organisation et nos modes de travail.

Le recours aux cabinets de conseil exige de la part des décideurs publics une grande vigilance compte tenu de la nature des tâches dont l'État a la charge et de l'exigence qui s'attache à la gestion des deniers publics. Il fait l'objet d'une attention légitime de la part des organes de contrôle et de la représentation nationale. Un rapport de 2014 de la Cour des comptes, commandé par votre assemblée au titre de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), établissait un diagnostic équilibré et formulait un certain nombre de recommandations dont nous avons tenu compte à partir de 2017.

Le Gouvernement a voulu rompre avec certaines pratiques observées par le passé.

Premièrement, je le dis avec force, nous n'avons pas de position idéologique sur le recours aux consultants. En effet, force est de constater que, depuis 2005, les audits « Copé » puis la RGPP, le recours aux consultants par l'État est devenu monnaie courante. Ce phénomène s'est renforcé lorsque le discours politique a assumé le postulat idéologique d'une défaillance de l'État : défaillance à se réformer par lui-même ; défaillance à se repenser par lui-même ; défaillance à faire lui-même. Ceux-là mêmes qui s'insurgent aujourd'hui contre le recours aux consultants sont responsables de l'importation des théories du *New Public Management* dans les organisations publiques, qui consistent à appliquer les recettes du secteur privé à l'action publique.

Deuxièmement, contrairement à ce qui a pu être fait par le passé, nous gardons la maîtrise de la décision, en toutes circonstances. Nous avons ainsi rompu avec les pratiques qui plaçaient les consultants dans les instances de décision. On se souvient, par exemple, de la participation de cabinets de conseil au conseil de modernisation des politiques publiques qui avait été mise au jour par un rapport d'inspection en 2012. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Troisièmement, nous avons engagé un mouvement de rationalisation des commandes, par l'intermédiaire de l'accord-cadre de la DITP, ainsi qu'une stabilisation des dépenses. Dès 2017, nous avons engagé un retour d'expérience des pratiques précédentes et avons instauré le premier accord-cadre interministériel et fait de la DITP le guichet unique pour les ministères sur les sujets de transformation.

Pour la première fois, nous avons mis en place un marché centralisé pour que les ministères – à l'exception du ministère de la défense – disposent d'un seul et même support contractuel fonctionnant selon le système du « tourniquet ».

Les dépenses sont stables. La Cour des comptes, dans son rapport de 2014, a estimé les dépenses de consultants – hors informatique – à environ 130 millions d'euros en moyenne entre 2011 et 2013. Entre 2018 et 2020, l'État a dépensé environ 140 millions d'euros.

Toujours selon la Cour des comptes, la France se distingue par un recours plutôt modéré aux consultants par rapport aux autres grands pays européens. Dans son dernier rapport de référence sur le recours aux consultants dans la sphère publique réalisé au mois de novembre 2014, la Cour estimait à 13 % la part du chiffre d'affaires des cabinets de conseil réalisé dans le secteur public, contre 20 % en moyenne dans l'Union européenne, 22 % au Royaume-Uni et 17 % en Espagne.

À l'occasion des réflexions préalables au renouvellement du premier accord-cadre, qui arrive à son terme en juin 2022, et en m'appuyant sur les travaux conduits par la mission d'information de l'Assemblée nationale présidée par Véronique Louwagie et dont Cendra Motin était la rapporteure, j'ai demandé un bilan des pratiques à l'œuvre depuis plusieurs années afin d'en tirer les conclusions.

Notre ambition est d'instaurer un suivi centralisé pour disposer d'une vision d'ensemble des marchés passés par les ministères, des missions réalisées et des montants facturés.

L'objectif est également de disposer d'un pilotage renforcé des prestations et de systématiser le partage de bonnes pratiques entre administrations.

Pour la première fois, le Gouvernement définit une nouvelle doctrine de recours aux consultants et engage un réarmement de l'État avec l'objectif de réduire le recours aux cabinets de conseil. Cette doctrine fera l'objet dans les prochains jours d'une circulaire du Premier ministre, dont je souhaite vous présenter les principaux objectifs.

Premièrement, l'administration devra faire la démonstration qu'elle ne peut pas répondre à la demande sans recourir à une prestation externe. Des mécanismes de gouvernance sont mis en place pour s'en assurer.

Seront ainsi institués dans chaque ministère des comités d'engagement des prestations intellectuelles sous la responsabilité des secrétaires généraux, en associant les directions métier et les services d'inspection, de contrôle et de conseil internes. Ils seront chargés notamment de vérifier la justification du recours à un prestataire externe, l'absence de solution alternative, mais également de l'adéquation entre les besoins et la prestation, y compris le prix.

Un pôle interministériel d'achat de prestations intellectuelles sera créé au sein de la DITP, qui deviendra la tour de contrôle pour encadrer, suivre et accompagner les ministères dans le recours aux cabinets de conseil. L'accord-cadre a vocation à rester le principal vecteur contractuel pour les prestations de conseil en stratégie et en organisation. Ce pôle aura un véritable rôle d'aiguillage pour les ministères, et aura pour mission de se prononcer sur la pertinence du recours aux cabinets de conseil pour une mission donnée. Les bons de commande supérieurs à 500 000 euros devront être approuvés par un comité d'engagement présidé par le secrétaire général du ministère concerné et associant la DITP et les inspections ou conseils généraux compétents.

Deuxièmement, nous souhaitons imposer le respect d'une charte de principes et de bonnes pratiques dès lors que le besoin de recours à un cabinet est avéré.

Le suivi du déroulé des missions sera renforcé ; les comités de pilotage seront présidés par le ministre lorsque l'importance du projet le justifie. Toute l'équipe projet devra intégrer un ou plusieurs agents du service concerné afin de garantir le transfert des compétences et la capitalisation des connaissances acquises pendant le projet. Toute prestation intellectuelle devra faire l'objet à son terme d'une évaluation, non seulement sur la qualité du service rendu par le prestataire, mais aussi sur l'atteinte des objectifs définis en amont.

Des garde-fous complémentaires seront instaurés en matière de prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des relations avec les conseils extérieurs, comme en témoignent le renforcement des dispositions dans les chartes de déontologie et l'encadrement strict des missions dites *pro bono*.

Une mission d'inspection sera diligentée par le Premier ministre d'ici à la fin du deuxième semestre pour s'assurer de la bonne mise en œuvre, dans chacun des ministères, des dispositifs permettant le respect de ces règles.

Troisièmement, nous voulons réarmer l'État afin de renforcer les compétences internes et limiter, de ce fait, le recours aux conseils extérieurs.

Ce renforcement des compétences internes s'appuie tout d'abord sur la consolidation du rôle de la DITP et de la DINUM comme « cabinets de conseil interne » au service des administrations publiques grâce aux équipes de consultants internes qu'elles ont constituées.

Les effectifs de conseil interne de la DITP seront dans un premier temps accrus de 10 ETP pour réduire les coûts de conseil externes et créer des économies, de l'ordre d'un million d'euros.

Nous poursuivons également l'effort d'internalisation des compétences numériques, en faisant monter en puissance les initiatives comme les « commandos UX » lancés en 2020 qui sont des experts en matière d'expérience utilisateurs, ou aux « brigades d'intervention numérique » pour lesquelles douze profils ont été recrutés pour une période de six mois afin d'accompagner les projets prioritaires du Gouvernement. L'objectif est de renforcer les administrations qui n'ont pas la capacité de prendre en charge un projet dans le périmètre et le calendrier souhaités. Ce dispositif sera pérennisé grâce au recrutement, dans mon ministère, de 14 experts pour deux ans. Cette stratégie fait l'objet d'une vraie rupture de doctrine dans la loi de finances pour 2022.

Les ministères sont ensuite appelés à réfléchir à l'internalisation des compétences et des expertises correspondant à des besoins permanents ou réguliers, et aux commandes récurrentes, sur le modèle de cabinets de conseil internes ou, tout simplement, d'équipes projet. La DITP et la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) ont été missionnées pour établir un référentiel de compétences internes disponibles.

Enfin, la réforme de la haute fonction publique vise à renforcer la formation initiale et continue des cadres dirigeants de l'État avec la montée en puissance de l'INSP, au service d'une fonction publique mieux formée et dont les parcours de carrière seront plus variés, plus évalués, et plus adaptés aux besoins de l'État employeur.

Je souhaite en particulier que les cadres supérieurs de l'État, futurs ou actuels, soient formés à la conduite de projets transverses, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. L'INSP devra ainsi conduire un plan de formation d'au moins 100 chefs de projet au cours de l'année 2022, en plus de ses missions de formation initiale. Nous réfléchissons à ce qu'un module dédié puisse intégrer le tronc commun à l'ensemble des hauts fonctionnaires, qu'ils soient administrateurs de l'État, directeurs d'hôpitaux, commissaires de police, administrateurs territoriaux, ou encore magistrats. C'est donc une culture de la conduite de projet que nous souhaitons développer dans notre administration pour réduire le recours à de telles compétences dans le secteur privé.

L'évolution du positionnement des inspections générales, dont le statut a été renoué *via* la réforme de la haute fonction publique, sera en outre mise à profit pour réinternaliser les missions de réflexion stratégique et d'organisation. Les inspections bénéficieront de possibilités de recrutement plus ouvertes encore pour attirer des profils jeunes ou expérimentés en matière de conseil et d'évaluation. La complémentarité des inspections générales avec la DITP et les administrations pourra se concrétiser dans le cadre de missions mixtes.

Notre objectif est donc de réduire en 2022 les dépenses de conseil en stratégie et en organisation de 15 % par rapport à 2021. Nous en tiendrons compte dans la préparation du prochain accord-cadre de la DITP qui sera lancé au printemps.

Mesdames et Messieurs les sénateurs, je crois que nous partageons le même objectif : construire un État plus efficace au service de nos concitoyens, un État pleinement capable de définir ses priorités stratégiques, un État en mesure de trouver les compétences nécessaires pour conduire une action publique adaptée aux réalités et aux défis du XXI^e siècle.

La plupart du temps, l'État dispose de ces compétences en son sein, mais, parfois, celles-ci sont disponibles ailleurs. C'est d'ailleurs aussi le sens de « l'accélérateur d'initiative citoyenne » que j'ai lancé au mois de décembre dernier pour encourager la société civile à développer des projets d'amélioration des services publics.

Nous avons su tirer les leçons de la crise sanitaire et faire le bilan des événements survenus depuis 2018, en étant lucides sur les faiblesses existantes.

Gardons-nous en toutes circonstances à la fois d'un excès d'idéologie et de naïveté sur cette question et agissons pour continuer à transformer notre État pour un meilleur service rendu à nos concitoyens.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Vous avez affirmé ce matin que le Gouvernement est « obsédé » par l'efficacité de l'action publique et par la bonne gestion de l'agent public. Je ne peux que souscrire à vos propos. Je ne place pas ici un curseur idéologique ou simpliste. Je suis ni simpliste ni idéologue, encore que ce ne soit pas un gros mot !

Cet après-midi, vous répondez aux questions d'une commission d'enquête dotée de pouvoirs constitutionnels. Nous souhaitons comprendre pourquoi le recours aux cabinets privés de conseil a été si important, au lieu d'utiliser les ressources de l'administration. Il ne s'agit pas ici d'opposer un quinquennat à un autre, et encore moins de se projeter vers le mandat du prochain Président de la République. Nous nous en tiendrons aux faits.

Hier, nous avons auditionné – entre autres – le cabinet McKinsey. Nous avons évoqué la commande de 496 800 euros passée en 2020 pour « éclairer les évolutions du métier d'enseignant ». Vous avez indiqué ce matin que ce contrat était une erreur. Cette somme aurait pu être utilisée pour fournir un purificateur d'air à 1 600 restaurants scolaires ou un million de masques FFP2, attendus avec impatience par les enseignants.

Dans cette affaire, quelle a été la répartition des rôles entre la DITP, qui a passé et évalué ce marché, et le ministère de l'éducation nationale ?

M. Arnaud Bazin, président. – Vous avez indiqué ce matin que vous souhaitiez « bloquer les contrats » de conseil. Pouvez-vous nous préciser ce que vous entendez par cette formule ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Le comité d'engagement et le secrétaire général d'une administration pourront bloquer les contrats de conseil s'il s'avère qu'ils disposent des compétences internes permettant de répondre à la mission. Notre objectif est de ne plus recourir à des consultants externes lorsque cela n'est pas justifié. Par ailleurs, les bons de commande supérieurs à 500 000 euros seront soumis à la DITP.

La mission d'évaluation du métier d'enseignant que vous avez évoquée a été commandée avant ma nomination. J'en ai eu connaissance hier, par voie de presse. Je ne peux donc pas me prononcer sur son bien-fondé, la qualité des livrables ou les suites réservées à la mission. Toutefois, la DITP m'a transmis des éléments que je souhaite porter à la connaissance de votre commission.

Le ministre de l'éducation nationale a lancé au printemps un important travail de réflexion sur l'avenir du métier d'enseignant avec une perspective internationale, qui devait se conclure par un colloque organisé au mois d'avril 2020. Le ministère a sollicité l'appui de la DITP. Le travail confié au cabinet McKinsey pour un montant de 496 000 euros consistait en la préparation des documents utilisés lors du colloque et d'analyses comparatives internationales. Très vite après le démarrage de la mission, la crise sanitaire a perturbé son calendrier. Le colloque a d'abord été reporté à juillet 2020 avant d'être finalement annulé. Les travaux se sont étendus jusqu'au mois de juin 2019, sans que le budget initial soit modifié. Ces documents ont ensuite été utilisés par Yann Algan, puis pour la préparation d'un rapport rédigé à la suite d'un colloque, « Le professeur du XXI^e siècle », organisé le 1^{er} décembre 2020 au Collège de France.

Je me tiens à votre disposition sur les livrables que nous pourrions vous communiquer.

Cette mission a respecté les règles de l'accord-cadre, ainsi que celles du « tourniquet » permettant aux cabinets d'être sollicités successivement sans que l'un ou l'autre soit favorisé.

M. Arnaud Bazin, président. – L'application du « tourniquet » semble relativement souple : lors de la crise sanitaire, le cabinet McKinsey a ainsi bénéficié de 11 contrats pour un montant de 13,5 millions d'euros.

Hier, nous avons interrogé le cabinet sur cette bizarrerie. Il nous a été répondu qu'il existait un droit de suite : lorsqu'un cabinet commence une mission, on s'affranchit du « tourniquet » si des travaux supplémentaires sont nécessaires. On pourrait le comprendre pour une deuxième, voire une troisième mission. Mais c'est plus difficile à admettre pour 11 contrats et 13,5 millions d'euros : ce constat ne remet-il pas en cause la pertinence de la procédure du « tourniquet » ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Je vous transmettrai par écrit le fonctionnement précis de ce mécanisme.

Le « tourniquet » permet de s'assurer que les contrats ne sont pas toujours confiés aux mêmes cabinets de conseil. Si l'un d'entre eux accumule plusieurs marchés, les autres

cabinets deviennent ensuite prioritaires afin de rééquilibrer le montant total des factures. Dès lors, le cabinet que vous citez a été beaucoup moins sollicité pour les missions suivantes.

M. Arnaud Bazin, président. – En l’espèce, le montant initial du contrat s’élevait à 3,2 millions d’euros pour finir à 13,5 millions d’euros. Nous souhaitons connaître les causes ayant rendu possible cette démarche !

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – En janvier 2021, vous avez lancé le baromètre de l’action publique pour évaluer les résultats des politiques prioritaires du Gouvernement, par exemple celles qui visent à doubler le nombre d’élèves dans les réseaux d’éducation prioritaire (REP), à offrir un logement aux sans-abri, à réduire la mortalité sur les routes. Vous avez, pour ce faire, recouru au cabinet Capgemini, pour un montant d’environ 3,6 millions d’euros, d’après les informations qui sont à notre disposition. Pourriez-vous nous présenter l’action de ce cabinet ?

En 2019, le cabinet BCG a travaillé sur une mission intitulée « Amélioration de l’accueil téléphonique des services publics » pour 358 200 euros. Pourriez-vous nous présenter cette prestation et son résultat ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Le baromètre de l’action publique, outil qui n’existait pas jusqu’alors, sert à faire remonter depuis un certain nombre de services, qui ne relèvent pas tous de l’État, des données, notamment sur les politiques menées par les collectivités territoriales. Il a par exemple servi à déterminer le délai de réponse moyen pour l’allocation aux adultes handicapés (AAH). Le principe est de mettre à la disposition des Français, en *open data* et en prévoyant une mise à jour trimestrielle, de manière publique, sur le site Internet du Gouvernement, des éléments sur l’avancée concrète et tangible de nos réformes prioritaires. Ils sont déjà disponibles en ligne, pour 43 d’entre elles, département par département, grâce au déploiement de l’outil Pilote, en janvier 2021.

Nous avons pris la décision de créer, en 2022, 8 ETP pour internaliser ces activités et pour concevoir, développer et déployer ces outils en régie, qu’il s’agisse de Pilote, du baromètre de pilotage des réformes prioritaires, ou de la plateforme d’expérience usagers Service Publics +.

Nous avons déployé le projet Pilote dans le cadre du plan de relance, afin que le ministère de l’économie et des finances puisse en suivre son déploiement, grâce à la remontée de données territorialisées. Il s’agit donc d’une infrastructure nouvelle, qui permet un *reporting* automatique, normé, département par département, de l’ensemble des informations pour le suivi des réformes prioritaires.

Le recours à des consultants externes peut être une réponse à un besoin ponctuel. Dès lors que l’État considère que le besoin est devenu pérenne, plutôt que de continuer d’alimenter un marché extérieur, il choisit d’internaliser des compétences.

Quant à l’amélioration de l’accueil téléphonique, elle correspond à une commande qui découle d’un comité interministériel de la transformation publique, conduit par le Premier ministre. Il constitue la base du « plan téléphone » qui doit permettre une meilleure accessibilité et une meilleure qualité des services publics. Nous avons atteint 85 % des objectifs que nous nous étions fixés, en produisant notamment un certain nombre de cadrages qui nous permettent de suivre le « taux de décroché » de chacun des numéros de service public.

Ce dispositif s'est inscrit dans le cadre de la fin de la surfacturation des numéros des plateformes téléphoniques publiques, car il nous semblait qu'il fallait garantir la qualité de ces plateformes. Il nous permet de nous assurer que les services publics continuent de bien fonctionner et restent joignables par les Français.

Mme Nicole Duranton. – En quoi la réforme de la haute fonction publique peut-elle constituer une réponse aux fragilités sous-jacentes des compétences au sein de l'État ? En quoi le recrutement d'anciens consultants et contractuels par la DITP peut-il constituer un nouveau vivier pour l'administration ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – La réforme de la haute fonction publique est multiforme. C'est une réforme du recrutement, dans la mesure où nous cherchons à attirer des profils plus diversifiés, notamment par le concours spécial « docteurs » qui a été institué pour faire venir des chercheurs au sein de l'administration. Nous souhaitons également recruter dans les universités, hors de Paris, pour diversifier notre vivier, grâce au concours « Talents ». Nous ouvrons aussi les recrutements pendant la carrière, pour lever tout frein au recrutement de personnes compétentes à des postes de direction de management, dans l'administration, même si elles sont contractuelles. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique le permet.

La réforme de la haute fonction publique change profondément la formation de nos hauts fonctionnaires, qu'ils soient issus de l'une des quatorze écoles de service public ou de l'un des cinq corps de sortie de l'École polytechnique. Cette réforme de la formation s'appuie sur un tronc commun organisé en cinq modules portant sur la transition écologique, la transition numérique, les valeurs de la République, les enjeux d'inégalité et de pauvreté et les enjeux de rapport à la science et à la technologie. Nous étudions la possibilité de créer un sixième bloc de compétences sur la capacité à être chef de projet. En effet, c'est en ce sens que l'administration évolue.

La réforme vise aussi à développer une véritable stratégie de formation continue interministérielle et ministérielle, pour que les compétences soient mises à jour au fil du temps.

Enfin, la réforme porte sur l'organisation même de l'administration. Elle prévoit la fin des corps qui pouvaient rigidifier les recrutements, notamment dans les inspections générales. Elle crée, à la place, un corps unique d'administrateurs de l'État pour favoriser la circulation des compétences entre ministères, telle qu'elle était déjà souhaitée dans l'ordonnance de 1945.

Le but est donc que l'État se montre beaucoup plus clair sur les besoins auxquels il doit faire face, sur les compétences qu'il souhaite attirer et sur son organisation interne, pour que les logiques administratives passées, ou bien le mimétisme, n'empêchent pas de réorganiser notre administration en la rendant capable de conduire des projets. Nous savons, en effet, que des cabinets de conseil extérieurs ont souvent été mobilisés pour gérer des projets parce que nos structures administratives ne pouvaient pas le faire, empêchées par des questions liées aux ressources humaines.

Quant à la seconde question, nous pourrions diaboliser symboliquement le recrutement d'anciens consultants dans l'administration. Je crois, au contraire, que c'est une bonne pratique porteuse d'un véritable enrichissement. Ceux qui viennent dans notre administration en acceptent le fonctionnement, en matière d'évaluation, de déontologie, de

droits et de devoirs des agents publics. Leurs compétences enrichissent, dans les missions qu'ils ont à mener, notre capacité à mener des projets. Il s'agit là d'une passerelle très intéressante.

En outre, les anciens consultants qui sont recrutés par la DITP poursuivent leur carrière dans les différents ministères. Je pourrai vous fournir des éléments plus précis par écrit.

Nous avons également souhaité renforcer l'attractivité des métiers du numérique, en lançant une plateforme et en adoptant une stratégie innovante pour que l'État puisse recruter les meilleures compétences. La première mission que j'ai confiée à la direction interministérielle du numérique (DINUM) vise à rendre le recrutement attractif. Quelque 400 postes sont ouverts chaque année. Par le renouvellement des contrats, nous procédons également à des milliers de recrutements. Nous avons revu les grilles salariales. Nous avons surtout créé des programmes très innovants, notamment celui des entrepreneurs d'intérêt général, c'est-à-dire des personnes qui sont recrutées pour une mission bien spécifique par la DINUM. Une quarantaine d'entre elles sont ainsi déployées dans les ministères, chaque année. Nous en sommes à la cinquième promotion.

Alors qu'elles sont initialement recrutées pour dix mois, 64 % de ces entrepreneurs d'intérêt général finissent par rester dans l'administration et 45 % y sont encore trois ou quatre ans plus tard. Nous avons lancé la première promotion il y a trois ou quatre ans. Un peu moins de la moitié est encore dans l'administration.

Notre ambition n'est pas de remettre en question les règles de déontologie. Toutefois, si nous voulons que l'administration puisse ne pas dépendre de l'extérieur et renforcer sa capacité à piloter des projets, il faut que nous puissions recruter des personnes compétentes.

Mme Nathalie Goulet. – J'ai écouté avec attention ce que vous avez dit. Si j'ai bien compris, jusqu'à ce qu'on mette en place les nouvelles dispositions, il n'y avait pas de vérification des compétences en interne avant de recruter les services d'un cabinet extérieur...

J'ai une question précise à vous poser : le cabinet McKinsey aurait touché 235 620 euros en 2020 pour la rédaction d'un guide du télétravail dans la fonction publique, à destination des managers et des agents publics. Pourquoi avoir eu recours à un cabinet de conseil pour rédiger ce type de guide ?

Comment coordonnez-vous votre action avec celle de France Stratégie, institution bien identifiée qui peut être aussi compétente qu'un cabinet privé ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – L'administration s'organise, bien évidemment, en interne, mais il manquait une gouvernance systématisée et formalisée pour assurer une véritable diligence, fondée sur une cartographie des compétences de l'administration. Il s'agit, par exemple, de s'assurer que les compétences que l'on recherche ne se trouvent pas dans les services déconcentrés, dans un ministère voisin ou bien dans le reste de l'administration. Pour cela, le Premier ministre demandera aux ministres d'établir une gouvernance *ad hoc*, qui donnera lieu à une mission d'inspection. Nous aurons ainsi la garantie, qu'en matière d'organisation et de transformation, si nous faisons appel à l'extérieur, c'est bien parce qu'il y a un besoin factuel et formalisé.

Le télétravail reste un enjeu majeur pour l'administration. J'ai été à l'initiative d'un accord de méthode, puis d'un accord unanime avec l'ensemble des employeurs publics et des organisations syndicales, le 13 juillet dernier, pour que nous déterminions, par le dialogue social, la bonne manière de le déployer dans nos organismes publics. Il y a deux ans, au début de la crise sanitaire, 90 000 agents de l'État pouvaient télétravailler ; plus de 400 000 le font aujourd'hui. La semaine dernière, plus de 75 % des agents de l'État, qui pouvaient le faire, ont télétravaillé. Au printemps dernier, nous étions plutôt à 55 % des agents.

Le guide que nous avons publié visait à accélérer notre capacité à déployer une nouvelle culture du travail. Nous avons confié à un sous-traitant la mission d'identifier les bonnes pratiques dans d'autres organisations, car nous partions de loin. Le pilote a été mené par la DITP et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et j'ai moi-même travaillé avec les organisations syndicales sur le sujet. Il ne s'agit donc absolument pas d'un guide écrit en chambre, qui aurait été mis en œuvre sans aucune appropriation.

Nous souhaitons voir comment des organisations beaucoup plus matures que nous en matière de télétravail avaient traité d'enjeux comme le suivi du droit à la déconnexion, l'égalité entre les hommes et les femmes ou le maintien d'un collectif de travail dans la pratique.

Ces deux guides sont publics et sont évidemment à votre disposition. Les collectivités territoriales les consultent de manière proactive tout comme l'ensemble des employeurs publics. Ils seront actualisés par les administrations.

Il s'agissait donc de lancer un processus qui a ensuite été internalisé et qui a fait l'objet d'un certain nombre d'échanges avec les organisations, avant de devenir notre outil.

M. Arnaud Bazin, président. – Vous avez évoqué à plusieurs reprises la doctrine que le Premier ministre devrait valider. Je vous entends parler de « nouvelle doctrine » et de « recours plus encadré » aux cabinets de conseil.

Ne faudrait-il pas plutôt parler simplement de « doctrine », car il y en avait pas auparavant, et d'« encadrement », car il était plus que léger ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Cette doctrine est nécessaire pour formaliser, systématiser, harmoniser aussi les pratiques entre les ministères. La Cour des comptes a publié un rapport, en 2014, qui comportait des préconisations qui sont restées sans effet. En 2017, quand le Gouvernement a été formé, ce sujet est apparu comme majeur. Un accord-cadre a donc été établi, au début de 2018, afin de mettre en œuvre le système du « tourniquet » pour éviter des liens de favoritisme à l'encontre de tel ou tel cabinet de conseil. Ce marché fixait également des éléments chiffrés avec un plancher et un plafond encadrant le marché. Enfin, il qualifiait ce qu'est une mission de conseil en organisation ou en transformation. Il s'agissait donc d'établir des règles.

J'ai pris mes fonctions de ministre en juillet 2020. Sachant que cet accord-cadre arrivait à échéance en juin 2022, j'ai demandé qu'on en fasse un bilan et la mission conduite sur le sujet, à l'Assemblée nationale, par Cendra Motin, sous la présidence de Véronique Louwagie, a été très utile. Nous en avons conclu que nous garderions

l'accord-cadre, en le renforçant par des ressources humaines complémentaires, par une gouvernance et, désormais, par la doctrine interministérielle du Premier ministre.

Par ailleurs, la réforme de la haute fonction publique nous permet d'agir là où nous ne le pouvions pas auparavant. Elle n'a rien de symbolique, mais elle détermine la manière dont nous organiserons les carrières, dont nous repenserons le rôle des inspections en les transformant de corps en services, dont nous ferons évoluer les carrières et dont nous organiserons la formation continue. Tout cela me permet désormais d'établir un certain nombre de règles que je sais pouvoir tenir sans nuire à l'efficacité de l'action publique.

Nous avons aussi tiré les leçons de la crise sanitaire. Nous avons bien vu, en effet, que nous avons parfois eu recours à des cabinets de conseil externes parce que nous ne savions pas où étaient les compétences en interne, parce qu'elles nous manquaient tout bonnement ou aussi parfois parce qu'elles existaient sans que nous sachions où les mobiliser. La réforme, en cartographiant les compétences et en procédant à un suivi individuel des administrateurs de l'État, nous permettra de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Nous préparons ainsi un État qui regarde l'avenir, qui l'anticipe et qui s'arme pour faire face aux défis.

Le risque *cyber* en est un, qui impose que nous renforçons nos capacités internes en concertation avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Nous veillerons d'ailleurs à ce que les profils que nous recrutons correspondent aux compétences qu'a identifiées l'ANSSI.

Si nous agissons, c'est parce que l'accord-cadre de 2018 arrive à échéance, parce que la réforme de la haute fonction publique nous permet d'organiser autrement, en interne, nos fonctions de cabinet de conseil, parce que nous tirons les leçons de la crise sanitaire et parce que le Premier ministre a la volonté politique de développer une doctrine interministérielle cadrée, claire et formalisée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Vous avez indiqué que les cabinets de conseil ne participaient pas à la prise de décision. Néanmoins, la frontière peut être tenue. Pour preuve, l'accord-cadre de la DITP stipule, je cite, que les prestations attendues des cabinets de conseil couvrent la phase amont des projets de transformation, y compris « la phase de contribution à la prise de décision stratégique, permettant de définir le niveau d'ambition et le niveau d'effort requis pour sa réalisation ».

Dès lors, comment s'assurer que les cabinets de conseils ne participent pas à la prise de décision politique ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Je le réaffirme solennellement, la responsabilité de la décision incombe aux ministres. Le Gouvernement n'a pas à sous-traiter cette responsabilité. Oui, il a pu se produire que, parfois, des acteurs extérieurs à l'administration formulent des comparaisons et chiffrent des avantages et inconvénients pour éclairer celui qui prend la décision.

Il faut évaluer davantage la qualité des prestations : cet éclairage doit être le plus factuel possible, pour qu'il ne s'assimile pas à une prédétermination de la décision. N'alimentons pas une vision erronée des choses, les décideurs publics sont responsables devant le Parlement et se soumettent à évaluation, notamment par la Cour des comptes.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – J’ai bien compris, Madame la ministre. Mais pouvez-vous bien nous préciser que cette mention ne figurera plus dans le nouvel accord-cadre ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Il me semble difficile de dire que les cabinets de conseil ne peuvent pas éclairer la prise de décision.

M. Arnaud Bazin, président. – Éclairer n’est pas contribuer...

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Exactement, les termes de « contribution à la prise de décision stratégique » sont bien employés dans l’accord-cadre de la DITP !

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Nous allons examiner la formulation précise, pour que le prochain accord-cadre soit clair : on peut demander un appui extérieur tout en respectant les prérogatives du Gouvernement, dans le respect de la Constitution.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je connais la Constitution, Madame la ministre. Ma question est simple : cette notion de « contribution à la prise de décision stratégique » n’apparaîtra-t-elle plus dans l’accord-cadre de 2022 ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Nous sommes en train de rédiger le contrat. Nous précisons bien que nul acteur extérieur à l’État ne prendra de décision qui ne relève pas de ses prérogatives.

Mme Christine Lavarde. – Madame la ministre, vous avez parlé des démarches dans les ministères, mais qu’en est-il des opérateurs de l’État ? Y a-t-il une procédure de contrôle ou d’assistance des ministères de tutelle ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – La circulaire du Premier ministre intégrera bien les opérateurs afin d’harmoniser les pratiques et de nous assurer que ces agences et acteurs soient strictement dans l’application de la doctrine que nous aurons définie.

M. Laurent Burgoa. – Je reviens sur la question du recrutement à la DITP. En tant que parlementaires, nous connaissons bien la déclaration de conflits d’intérêts, dont vous nous avez parlé. En tant que ministre, avez-vous fait part, et si oui sous quelle forme, de votre volonté qu’il y ait un contrôle des conflits d’intérêts pour ce recrutement ? Quel est l’outil utilisé ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Des règles statutaires déontologiques s’appliquent aux agents de l’État, auxquelles j’accorde une attention particulière.

La DITP utilise la charte déontologique des ministères économiques et financiers, disponible sur l’intranet, et fait appel au référent déontologue de ces mêmes ministères. Ce dernier est sollicité en amont des recrutements s’il y a risque de conflit d’intérêts tel qu’il est défini par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, c’est-à-dire « toute situation d’interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l’exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions ».

Ce référent déontologue assure en outre, deux fois par an, l’information de tout le personnel de la DITP, et en particulier des nouveaux arrivants. Il répond aussi, en totale

discrétion, aux questions des agents et de l'administration. Ces obligations sont des déclarations de liens d'intérêts, mais aussi de déport.

De façon générale, tout agent public a une obligation de prévention des conflits d'intérêts. Un contrôle déontologique a aussi lieu en cas de cumul d'activité, de cessation temporaire ou définitive d'exercice de ses fonctions ou de départ vers le privé.

Je ne suis pas personnellement informée de toutes les situations, même si le directeur m'a fait part de situations de déport à la DITP.

M. Patrice Joly. – Vous avez précisé que tous les ministères et opérateurs publics seraient concernés par la circulaire du Premier ministre. Cela englobe-t-il l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) et d'autres types d'opérateurs ? Que cela représente-t-il dans l'ensemble des consultations sollicitées par le secteur public ?

Par ailleurs, créer des règles, c'est ouvrir des possibilités. Dans le recours aux consultants, nous savons qu'il y a des prismes particuliers, parfois critiqués, par exemple une approche excessivement budgétaire ou certains partis pris sur le numérique. Comment assurer une neutralité par rapport à cela pour assurer une décision proprement politique ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Parlez-vous de neutralité dans le choix des prestataires ou de qualité des travaux ?

M. Patrice Joly. – Par exemple, dans un espace environnemental protégé, le fait même de définir un cadre pour les véhicules motorisés témoigne d'une forme d'autorisation. Ici, créer un cadre pour le recours à des cabinets laisse envisager cette possibilité alors qu'on pourrait recourir à des outils internes.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Tout d'abord, sur le premier point, l'UGAP est sous tutelle des ministères économiques et financiers de Bercy. Pour tout recours à une prestation de conseil dans le cadre de la procédure UGAP, la même procédure s'appliquera. Notre doctrine ne dépend pas de l'utilisation ou non d'un marché public. Dès qu'un conseil extérieur est sollicité, l'administration doit s'assurer que la compétence interne n'existe pas et que le besoin est effectif.

Sur le second point, l'ensemble des travaux que j'ai menés comme ministre avec mon administration, tout comme ceux de votre commission d'enquête, montre le besoin d'une tour de contrôle interministérielle, et donc d'une doctrine. Nous ne créons pas des besoins en créant des règles, mais cherchons plutôt à organiser une réalité déjà existante.

M. Arnaud Bazin, président. – La Secrétaire générale du Gouvernement, quand nous l'avons auditionnée il y a deux semaines, nous disait qu'il n'y avait pas de doctrine d'État sur le recours aux cabinets de conseil et qu'elle s'interrogeait sur son utilité...

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Ce que vous dites illustre le fait que la responsabilité de la décision incombe aux politiques et que l'administration applique ensuite nos décisions.

En effet, il n'y avait pas de doctrine au sens où, avant aujourd'hui, aucun Premier ministre n'a signé de document équivalent à celui qui est en cours de préparation. Nous sommes le premier Gouvernement à avoir signé un accord-cadre, en 2018. Nous sommes donc le premier Gouvernement à avoir pu l'évaluer, notamment au vu de la réforme de la

haute fonction publique, du retour d'expérience de la crise sanitaire et d'éléments de bonne gestion publique et d'efficacité, et prenons nos responsabilités. Il me semble sain d'avoir cette doctrine. Il ne s'agit pas ici de questions purement juridiques, mais du pilotage quotidien de l'action publique.

Ce sont bien les secrétaires généraux des ministères qui animeront cette gouvernance. La Secrétaire générale du Gouvernement préside un comité les réunissant et aura un rôle de coordination de ce groupe de secrétaires généraux, en lien avec la DITP.

M. Arnaud Bazin, président. – Je reviens sur cet accord-cadre de la DITP : pour 2021, quel pourcentage des 170 millions d'euros de marchés de conseil hors conseil informatique est passé sous les fourches caudines de cet accord-cadre ? Au cours de certaines auditions, nous avons entendu que certains ministères pouvaient passer des marchés hors accord-cadre.

Par ailleurs, maintiendrez-vous la pratique du « tourniquet », dont je disais tout à l'heure que nous pouvions douter de son efficacité, ou l'encadrerez-vous différemment dans le prochain accord-cadre ?

Enfin, pouvez-vous préciser davantage les intentions de votre ministère sur la pratique du *pro bono* ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Sur le « tourniquet » dans le cadre du nouvel accord-cadre, nous prévoyons, à partir d'un seuil que nous définirons, des remises en concurrence subséquentes des titulaires hors cette règle du « tourniquet ».

Sur le pourcentage des dépenses de conseil passant hors du « tourniquet » en raison du droit de saisine autonome des ministères, je vous répondrai par écrit pour vous donner un chiffre fiable et précis.

Sur les travaux *pro bono*, la circulaire du Premier ministre précisera qu'ils ne doivent donner lieu à aucune contrepartie, que le secrétaire général du ministère doit l'autoriser, avec enregistrement auprès de l'acheteur compétent, et qu'il n'y a aucun droit de suite, ce qui permettra de bien les encadrer. Cette transparence sera d'ailleurs fort utile pour répondre aux questions futures de la représentation nationale.

M. Arnaud Bazin, président. – Une position plus radicale serait l'interdiction des prestations *pro bono*, cela n'a pas requis votre intérêt ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Notre travail interministériel approfondi a abouti à la doctrine que je viens d'évoquer.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Pour être précise, vous n'êtes donc pas favorable à l'interdiction des *pro bono* ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – L'arbitrage pris est que la pratique du *pro bono* doit être fortement encadrée. Elle doit être portée à la connaissance du secrétaire général du ministère.

Cette doctrine sera, comme tout élément de politique publique, évaluée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – De votre point de vue, Madame la ministre, ce recours au *pro bono* est-il nécessaire ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Je ne sais pas si c'est nécessaire mais il y a des cas.

Je pense personnellement que des acteurs peuvent, parfois à leur initiative, vouloir éclairer une décision publique, mais que, dans ce cas, il faut s'assurer qu'il n'y ait aucune contrepartie et que ce soit transparent. Le ministre doit en être pleinement informé de tout ce qui se passe dans son administration. Ce modèle me semble équilibré.

M. Arnaud Bazin, président. – Je souhaite aborder un dernier sujet, celui de la donnée, qui a plusieurs aspects. Il y a d'abord celui de la souveraineté : des cabinets privés, notamment étrangers, reçoivent des données. Y aura-t-il des éléments sur la sécurité et la souveraineté sur ces données dans la doctrine du Premier ministre ?

En effet, nous avons soulevé à plusieurs reprises le paradoxe du *consulting* : les données fournies par les administrations ne sont pas exploitées en dehors de la mission, mais on demande aux cabinets de conseil de fournir des données de comparaison avec d'autres pays. Dans ce cadre, comment la sécurité et la souveraineté de nos données seront-elles assurées ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Le périmètre de mon ministère illustre l'aspect stratégique de ces questions. Sur les comparaisons internationales, nous avons un partenariat avec la Commission européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'accès à des données publiques.

La doctrine fait de la donnée un axe majeur. Il s'agit d'abord de limiter la transmission de données au strict nécessaire. On trouve certes l'*open data*, pour laquelle la France est le premier pays en Europe. Cependant, il faut limiter les données transmises. Il faut ensuite les minimiser, par agrégation, anonymisation et pseudonymisation.

De plus, les prestataires doivent respecter les règles de confidentialité, dont le RGPD. Aucune donnée ne doit être communiquée en dehors des donneurs d'ordre administratifs, y compris des données de comparaison. Enfin, toutes les données transmises doivent être retournées au donneur d'ordre et supprimées par le prestataire une fois la mission terminée.

En matière de souveraineté, tant que les prestataires ont ces données en main, notamment dans des *clouds*, ceux-ci doivent respecter la doctrine du Premier ministre qui fait appliquer le critère *SecNumCloud* défini par l'ANSSI. Les serveurs ne le respectant pas ne peuvent pas héberger de données publiques.

Ensuite, la France est à cet égard au plus haut niveau de protection au sein de l'Union européenne, les données sur le *cloud* doivent faire l'objet d'une validation juridique pour que les serveurs ne soient pas accessibles, par des lois extraterritoriales, à des services de renseignement non européens.

Ainsi, dès que l'État a une donnée personnelle sur un citoyen, que ce soit quand il les gère lui-même ou qu'un prestataire y a accès, elle ne peut être placée sur un serveur ne répondant pas à des critères *cyber* et juridiques très stricts.

M. Arnaud Bazin, président. – Considérez-vous normal que des services européens de renseignement puissent y accéder ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Non, il s'agit bien de tout service de renseignement et en particulier non européen. De fait, le respect des règles européennes fait que les services européens de renseignement n'accèdent pas à nos données.

M. Arnaud Bazin, président. – Ils ne sont pas censés le faire en tout cas...

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Cela s'appelle la loi, Monsieur le président !

M. Arnaud Bazin, président. – J'ai le sentiment d'avoir entendu des éléments de décision de nature à répondre à nos inquiétudes, mais seulement après cinq ans de gouvernement... Mieux vaut tard que jamais. Toutefois, il faudra veiller à la bonne application des critères qui doivent encadrer les choses. Je ne peux pas m'empêcher de regretter que tout cela soit un peu tardif...

Nous vous remercions de votre participation et attendons vos compléments par écrit.

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

Mercredi 26 janvier 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP) (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 M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

M. Arnaud Bazin, président. – Mes chers collègues, nous recevons M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) depuis janvier 2020. Je vous remercie, Monsieur le président, pour votre présence.

La question de la déontologie occupe une place centrale dans nos investigations. Nous souhaitons savoir si les précautions mises en œuvre sont suffisantes pour prévenir les conflits d'intérêts entre l'administration et les cabinets de conseil ou au sein de ces derniers, au moyen d'instruments comme les déclarations d'intérêts, les chartes de déontologie ou les déports.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique exerce trois missions qui présentent un lien direct avec notre sujet : le contrôle des mobilités des anciens ministres et des fonctionnaires dans le secteur privé – aussi appelées « pantouflages », voire « rétopantouflages », lorsqu'un salarié des cabinets de conseil intègre l'administration, ou « allers-retours » lorsque plusieurs mouvements se produisent – ; la prévention des conflits d'intérêts dans l'administration de l'État, en appui des référents déontologues ; la gestion du registre des représentants d'intérêts, sur lequel des cabinets de conseil peuvent être inscrits.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, certains de nos collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, Monsieur le président, 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. Didier Migaud prête serment.*

M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). – Je vous remercie de m'avoir invité pour échanger avec vous sur la question de l'influence des cabinets de conseil sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Je suis accompagné de Sébastien Ellie, secrétaire général adjoint de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, et de Ted Marx, directeur des publics, de l'information et de la communication.

Le sujet de votre commission d'enquête revêt des enjeux démocratiques importants, auxquels je suis sensible. Je m'exprimerai devant vous en ma qualité de président de la HATVP, sans oublier que j'ai occupé les fonctions de Premier président de la Cour des comptes, cette dernière ayant eu l'occasion de diligenter des travaux à ce sujet en 2014, à la demande de la commission des finances du Sénat. Ces travaux de la Cour ont fait l'objet d'un rapport en 2015, assorti de recommandations.

Le recours par l'État à des prestataires externes et plus particulièrement à des cabinets de conseil n'est pas nouveau. En 2014, la Cour des comptes avait estimé les dépenses au titre de ce recours à 150 millions d'euros par an en moyenne entre 2011 et 2013.

Le recours à des cabinets de conseil n'est pas interdit. Il peut même être utile lorsque l'administration ne dispose pas en son sein des compétences nécessaires. Cependant, pour préserver la décision publique, prévenir de potentiels conflits d'intérêts et assurer la transparence des relations entre responsables publics et cabinets de conseil, ces pratiques doivent être encadrées.

L'intervention de cabinets de conseil peut, en effet, légitimement susciter des inquiétudes en matière de déontologie. Plusieurs risques sont ainsi identifiés. Ce recours accroît la perméabilité entre le secteur public et le secteur privé, et expose les agents publics qui rejoignent des sociétés de conseil ou des cabinets d'avocats au risque d'une condamnation

pénale pour prise illégale d'intérêts s'ils ont entretenu des relations d'ordre professionnel avec ces cabinets dans le cadre de leurs fonctions publiques.

Le fait que l'État ait recours à tels cabinets de conseil, qui ont pour clients aussi bien des personnes privées que des institutions publiques, est également de nature à accroître le risque de conflit d'intérêts. Si, parmi les clients privés du cabinet, certains ont un intérêt à une décision de l'État dans un sens déterminé, la question peut se poser de savoir comment l'intérêt général peut être défendu de façon objective. Dans son rapport de 2014, la Cour des comptes mettait déjà en garde contre ces potentiels conflits d'intérêts.

Ces cabinets de conseil recrutent d'anciens hauts responsables administratifs ou politiques, qui peuvent ensuite intervenir directement ou indirectement dans des missions au profit de leurs anciennes administrations. Un encadrement déontologique de ces pratiques dans de telles situations est particulièrement nécessaire, comme le relevait la Cour des comptes. C'est d'ailleurs l'une des missions de la HATVP.

Au vu de ces éléments, il paraît indispensable, lorsque l'État a recours à un cabinet de conseil, de déterminer précisément ses besoins, d'envisager l'ensemble des risques qui se présentent – liés notamment à l'objet de la prestation et aux personnes chargées de la mener, du côté de l'État comme du cabinet ou encore de la clientèle privée de ce dernier –, d'encadrer la prestation sur le plan déontologique – *via* la signature d'une charte de déontologie par les deux parties – et de trouver les moyens de garantir, dans tous les cas de figure, la poursuite de l'intérêt général.

Divers types de contrôle peuvent être mobilisés pour identifier et prévenir ces risques. Outre les règles applicables à la commande publique, qui permettent d'encadrer les contrats de prestation conclus par l'administration, les missions confiées par le législateur à la Haute Autorité depuis 2013 visent à instaurer des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts dans un certain nombre de cas – lui conférant, de fait, un rôle de régulateur.

La HATVP intervient aujourd'hui à différents moments clés de la carrière des agents publics : en amont de la nomination d'un haut fonctionnaire, durant ses fonctions et à l'issue de celles-ci lorsqu'il envisage une reconversion dans le secteur privé. À chacune de ces étapes, la Haute Autorité procède à une appréciation *in concreto* du risque que la décision apparaisse comme prise au regard d'intérêts personnels ou de circonstances qui compromettraient l'indépendance ou l'impartialité de l'État.

Ainsi, depuis la réforme de 2019, tout projet de nomination d'un conseiller ministériel, d'un collaborateur du Président de la République, d'un directeur d'administration centrale ou d'un directeur général des services ayant exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années doit être soumis à l'approbation préalable de la Haute Autorité. Nous avons examiné 573 situations de ce type depuis le 1^{er} février 2020.

Une fois nommés, les agents publics exerçant les fonctions stratégiques énumérées dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique doivent nous adresser une déclaration d'intérêts ainsi qu'une déclaration de situation patrimoniale. De nombreux agents publics n'entrant pas dans le champ de contrôle de la Haute Autorité doivent adresser une déclaration d'intérêts à leur supérieur hiérarchique. Pour ceux-ci, c'est donc à l'administration qu'il revient d'opérer l'analyse du risque de conflit d'intérêts, en s'appuyant sur la doctrine de la HATVP.

Pour ce qui concerne la Haute Autorité, l'aspect patrimonial permettra de s'assurer, à la fin des fonctions de l'agent public, qu'aucun enrichissement indu n'est intervenu. La déclaration d'intérêts, qui doit être régulièrement actualisée, fournit une photographie approfondie des intérêts actuels ou passés d'un agent – qu'ils lui soient personnels ou qu'ils soient liés à la situation de son conjoint. La HATVP vérifie, tout d'abord, que l'agent n'a pas omis d'intérêt et apprécie ensuite le risque de conflit d'intérêts au regard des missions qui lui sont confiées. Si ce risque est avéré, nous recommandons des mesures adéquates pour faire cesser le conflit, qui peuvent être des mesures de déport, la publicité de l'intérêt ou la présence d'un tiers lors des rencontres transversales auxquelles l'ancien employeur pourrait participer.

Pour faire respecter ces obligations, la Haute Autorité dispose d'un pouvoir d'injonction auprès des agents concernés. Cette injonction peut être rendue publique. Le fait de ne pas y déférer est puni d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende. Je précise que nous n'avons pas eu jusqu'à présent à faire application de ce pouvoir d'injonction. Ce peut être le signe que les responsables publics se sont bien approprié leurs obligations déontologiques.

Pour illustrer ce contrôle, je peux vous donner l'exemple d'une personne membre d'un cabinet ministériel qui était auparavant directrice du domaine « secteur public » d'un grand cabinet de conseil. Elle doit se déporter de toute discussion ou de toute décision portant sur les différentes entités du cabinet. Elle doit également s'abstenir d'intervenir de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, dans toute décision relative à une mission ou à une prestation au profit de l'État pour laquelle l'une de ces entités serait candidate. Elle doit enfin se déporter des rendez-vous et échanges organisés avec les entités du cabinet et se faire systématiquement accompagner par un autre membre du cabinet lors de rencontres plus larges auxquelles participerait l'une de ces entités.

Ces mêmes agents ont la possibilité de se faire accompagner sur le plan déontologique par la Haute Autorité, qui peut leur apporter alors un conseil confidentiel. Nous avons ainsi été saisis de projets de l'administration de nommer des personnes qui avaient exercé une activité de conseil susceptible de présenter des difficultés dans le cadre de leurs nouvelles missions au service de l'intérêt général et avons, bien sûr, déconseillé à l'administration de procéder à ces nominations au regard des risques majeurs de conflits d'intérêts et du risque pénal de prise illégale d'intérêts.

Toutefois, ces situations ne concernaient pas les principaux cabinets en stratégie qui sont évoqués lors de vos auditions.

Enfin – vous prêtez, je le sais, une grande attention à cet aspect –, la Haute Autorité contrôle la reconversion de nos hauts fonctionnaires. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique lui a confié ce contrôle, grâce à une volonté forte des assemblées.

Depuis le 1^{er} février 2020, la HATVP a ainsi examiné la situation de 264 agents publics – pour moitié, des collaborateurs du Président de la République et des conseillers ministériels –, dont 65 % ont fait l'objet d'un avis de compatibilité, avec ou sans réserve. Plus de 50 agents ont été contrôlés alors qu'ils avaient oublié de saisir leur ancienne autorité hiérarchique pour qu'elle saisisse la Haute Autorité. Au total, 27 agents n'ont pas pu réaliser leur projet, essentiellement pour des motifs liés à des risques réels de prise illégale d'intérêts.

C'est notamment le cas lorsqu'ils souhaitent rejoindre une entité privée avec laquelle ils étaient en relation professionnelle étroite au cours de leurs missions publiques.

Une incompatibilité peut aussi être prononcée en raison d'un risque déontologique majeur de nature à remettre en cause le fonctionnement normal de l'administration.

Nous examinons toujours le risque pénal. Le raisonnement est alors plutôt binaire : soit le risque pénal est avéré, auquel cas l'incompatibilité s'impose, soit il n'existe pas, auquel cas nous examinons le risque déontologique.

Mes services ont procédé à un examen minutieux de nos décisions dans la perspective de cette audition : sept cas de reconversion de hauts fonctionnaires dans des cabinets de conseil en stratégie ont eu lieu sur cette période de près de deux années. Même si aucun système de veille ne peut être totalement fiable et si certains cas ne nous ont pas été transmis, je pense sincèrement qu'ils sont très rares. Les services ont mis en place un dispositif qui, nous l'espérons, permet de limiter les risques.

La situation est encore plus nette s'agissant de la reconversion professionnelle des anciens membres du Gouvernement, élus ou membres des autorités administratives indépendantes (AAI) placés sous notre contrôle depuis 2013. Sur les 66 avis correspondants rendus depuis 2018, seuls deux concernent des départs vers de grands cabinets de conseil. Une ancienne ministre est partie chez Roland Berger et un ancien membre d'une autorité administrative indépendante chez BearingPoint.

Un élément de compréhension tient à la particularité de ces très grands cabinets internationaux de conseil en stratégie, qui se distinguent assez nettement d'autres cabinets de conseil comme ceux qui sont spécialisés en affaires publiques. Ces derniers recrutent fréquemment d'anciens hauts fonctionnaires pour des activités de représentation d'intérêts ou de *lobbying*, dont l'encadrement est l'une des missions de la Haute Autorité.

En revanche, il est important de souligner que, si la Haute Autorité est bien compétente pour contrôler la déontologie des responsables publics et des agents de l'État, les prestataires de l'État n'entrent pas dans son champ de contrôle.

Si quelques mécanismes de contrôle existent déjà, de nouvelles pratiques, voire de nouvelles règles sont certainement à définir pour garantir la transparence de ces prestations et s'assurer qu'elles se font dans un cadre déontologique strict, comme l'illustre la récente circulaire du Premier ministre sur l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles, qui prévoit notamment une révision rapide des chartes de déontologie des ministères mais aussi des mécanismes de départ formalisés pour les personnes décisionnaires.

Je suis convaincu que les travaux de votre commission contribueront aussi à enrichir les dispositions qui pourront être prises pour éviter au maximum les conflits d'intérêts potentiels.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Mme Amélie de Montchalin, que nous avons auditionnée la semaine dernière, nous a fait savoir que certaines règles seraient modifiées. Dans le même temps, nous avons eu connaissance d'une circulaire du Premier ministre encadrant le recours aux cabinets de conseil. Avez-vous été consulté en amont sur cette circulaire ?

M. Didier Migaud. – Non. Compte tenu du rôle de la Haute Autorité, on peut effectivement penser qu'un avis serait utile.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je partage votre point de vue.

Avez-vous été consulté sur les chartes de déontologie des administrations ?

M. Didier Migaud. – La Haute Autorité peut être saisie sur les chartes de déontologie, mais ne l'est pas systématiquement.

Nous avons toutefois de plus en plus de sollicitations pour des avis ou des conseils, qui proviennent essentiellement des collectivités territoriales. Nous avons été très peu saisis pour l'instant de projets de chartes de déontologie émanant de l'administration proprement dite.

M. Arnaud Bazin, président. – Quelles sont les procédures mises en œuvre pour s'assurer du respect des réserves exprimées, pour une durée de trois ans, par la Haute Autorité en prévision de l'intégration d'un fonctionnaire ou d'un ministre au sein d'un cabinet de conseil ?

M. Didier Migaud. – C'est un vrai défi pour la Haute Autorité. Cela n'aurait pas beaucoup de sens d'exprimer des réserves sans en assurer le suivi, ce qui pose le problème de la capacité de la Haute Autorité à le faire.

Nous essayons d'assurer ce suivi des réserves. Régulièrement, à partir d'un tableau d'analyse de risques, nous sollicitons les personnes concernées et essayons de recouper les informations qu'elles nous donnent avec plusieurs sources ouvertes, que nous pouvons consulter. Je leur envoie régulièrement des courriers pour faire le point. Nous précisons d'ailleurs toujours dans nos avis que ces réserves feront l'objet d'un suivi régulier de la part de la Haute Autorité.

M. Arnaud Bazin, président. – Combien cette mission mobilise-t-elle d'équivalents temps plein (ETP) au sein de la HATVP ?

M. Didier Migaud. – C'est difficile à dire, car ce sont à peu près les mêmes personnes, au sein de la direction du contrôle et de la direction juridique et déontologie, qui s'occupent de l'instruction des avis que nous rendons et de leur suivi.

M. Arnaud Bazin, président. – Combien de personnes ces deux directions comptent-elles ?

M. Didier Migaud. – Nous avons 65 personnes en tout. La direction du contrôle emploie 14 personnes et la direction juridique 13 à 14 personnes.

Je ne vous dirai pas que nous avons des moyens abondants pour remplir nos missions. Cela pose d'ailleurs un autre problème pour les pouvoirs publics : il me paraîtrait utile de clarifier le rôle et les missions de tous les acteurs qui interviennent sur tout ce qui concerne les atteintes à la probité. Il existe, en effet, des « doublons », des chevauchements entre la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes (CRC), l'Agence française anticorruption (AFA) et la Haute Autorité, qui correspondent à un gâchis des moyens publics alors même que toutes ces institutions manquent de moyens pour remplir leurs missions.

C'est peut-être une déformation liée à mes responsabilités anciennes : lorsque je vois que des moyens publics sont mal utilisés, cela me révolte.

M. Arnaud Bazin, président. – Les moyens dont vous disposez pour assumer cette mission vous paraissent-ils suffisants ?

M. Didier Migaud. – Nous assurons depuis février 2020 la mission de contrôle des mobilités entre le privé et le public et la fonction de référent déontologue des acteurs publics qui relèvent de notre autorité.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises devant l'Assemblée nationale et le Sénat, six ETP nous ont été transférés pour cette mission, ce qui correspond au nombre d'emplois qui étaient à la disposition de l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique. En réalité, cette tâche réclame beaucoup plus de disponibilités et de moyens, au détriment de nos autres missions.

M. Arnaud Bazin, président. – Cette mission inclut-elle l'instruction des demandes de départ vers un cabinet de conseil, qui nécessite la réunion des informations relatives aux fonctions passées et futures de l'agent ?

M. Didier Migaud. – Oui, cette instruction est conduite par nos services, qui ont pris le sujet très à cœur. Cela représente la moitié de nos ordres du jour, sinon davantage.

M. Arnaud Bazin, président. – Par quels moyens avez-vous accès aux documents nécessaires ?

M. Didier Migaud. – Nous les demandons.

M. Arnaud Bazin, président. – Avez-vous un pouvoir de communication de ces documents ?

M. Didier Migaud. – Nous pouvons demander un certain nombre d'informations aux autorités hiérarchiques et aux entreprises. J'ai toujours plaidé pour que le droit de communication reconnu à la HATVP soit élargi – y compris pour le contrôle des déclarations de patrimoine ou d'intérêts.

Ainsi, pour accéder à des banques ou à des assurances, nous sommes contraints de passer par le ministère. Des relations directes nous feraient gagner du temps, ainsi qu'à Bercy.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – J'ai un cas concret à vous soumettre : la presse vient de révéler le recrutement d'un sous-préfet, M. Cédric Bonamigo, ancien de Capgemini, au service des correspondances de l'Élysée. La HATVP a-t-elle été saisie ?

M. Didier Migaud. – Non. Cet emploi n'entre pas dans le champ du contrôle de la HATVP des pré nominations, ni à titre obligatoire ni à titre subsidiaire.

En revanche, une mobilité de ce type appelle normalement un contrôle par l'autorité de nomination, qui pourrait, en cas de doute, nous solliciter pour un avis.

M. Arnaud Bazin, président. – Cela n'a pas été le cas ?

M. Didier Migaud. – En effet, nous n'avons pas été saisis.

M. Arnaud Bazin, président. – Boston Consulting Group (BCG) a fait savoir qu’il avait recruté un ancien sous-directeur des assurances à la direction générale du Trésor, polytechnicien, qui y exerçait des fonctions depuis 2017 après être passé par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

Avez-vous été saisi de ce cas ? Si oui, quelle a été votre décision ?

M. Didier Migaud. – Nous en avons bien été saisis. Il s’agit d’un ingénieur général des Mines, sous-directeur des assurances au sein du service du financement de l’économie de la direction générale du Trésor. Il a rejoint le cabinet BCG au poste de *partner*, rattaché au centre d’expertise « Services financiers et restructurations » de la société.

Nous avons émis les réserves suivantes, qui feront naturellement l’objet d’un suivi.

Cette personne doit se déporter de toute décision et de toute discussion portant sur les différentes entités du cabinet ; elle doit s’abstenir d’intervenir de quelque manière que ce soit, directe ou indirecte, dans toute décision relative à une mission ou à une prestation au profit de l’État pour laquelle l’une de ces entités serait candidate ; elle doit enfin se déporter des rendez-vous et échanges organisés avec les entités du cabinet et se faire systématiquement accompagner par un autre membre du cabinet lors de rencontres plus larges auxquelles participerait l’une de ces entités.

Nous serons vigilants, et nous nous adresserons régulièrement à cette personne pour vérifier le respect de ces réserves.

M. Arnaud Bazin, président. – Vous venez de nous donner un exemple d’avis favorable à une mobilité, assorti de réserves. Sur les sept avis que vous avez mentionnés portant sur la reconversion de hauts fonctionnaires vers les cabinets de conseil, avez-vous systématiquement conclu à une compatibilité assortie de réserves importantes, ou avez-vous rendu des avis d’incompatibilité ?

Même question pour les deux avis portant sur la reconversion de membres du Gouvernement et d’AAI vers des cabinets de conseil.

M. Didier Migaud. – Depuis le 1^{er} février 2020, nous avons rendu 264 avis de reconversion professionnelle des agents publics et 573 avis de prénomination.

Dans ce total, sept dossiers de reconversion et huit dossiers de prénomination concernaient des mobilités vers ou depuis les grands cabinets de conseil susceptibles de délivrer des prestations à l’État : Deloitte, BCG – que l’on retrouve souvent – Capgemini et Accenture.

Ces dossiers ont donné lieu à des avis de compatibilité avec réserves, à l’exception d’un dossier de reconversion et d’un dossier de prénomination, qui ont fait l’objet d’un avis de compatibilité simple.

La reconversion professionnelle de ministres, membres d’AAI ou élus locaux a fait l’objet de 66 avis entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2021. Seuls deux départs vers des grands cabinets de conseil susceptibles d’intéresser votre commission d’enquête ont été relevés : une ancienne ministre qui a rejoint Roland Berger voici plus de trois ans – ses fonctions sont d’ailleurs susceptibles d’évoluer – et un membre d’AAI qui a rejoint

Bearing Point en 2019. Ces dossiers ont fait l'objet de deux avis de compatibilité avec réserves.

La Haute Autorité a aussi eu connaissance de trois départs vers des cabinets d'avocats susceptibles de délivrer des prestations de conseil à l'État : en 2019, un ancien ministre est devenu *senior advisor* chez Franklin et un ancien membre d'AAI est devenu *consultant of counsel* chez Fidal ; en 2021, un ancien membre d'AAI est devenu *counsel* chez Dentons.

Nous identifions une situation plus courante que les quelques cas que je viens de citer : la création d'une activité de conseil personnelle, sous la forme d'une société ou d'une entreprise individuelle. Les cas sont plus nombreux : nous avons eu à connaître de 19 cas en quatre ans, qui ont tous fait l'objet d'un avis de compatibilité avec certaines réserves.

Notez que, eu égard à la jurisprudence du Conseil d'État, une décision d'incompatibilité est extrêmement difficile à prendre : nous ne pouvons pas interdire à une personne de travailler. En revanche, nous pouvons exprimer des réserves pour encadrer des projets de reconversion professionnelle.

M. Arnaud Bazin, président. – Je retiens de vos propos que vous rendez en général des avis de compatibilité, souvent assortis de réserves.

M. Didier Migaud. – En effet.

Mme Nathalie Goulet. – Vous nous avez déclaré que les ministères et administrations pouvaient tout à fait avoir recours aux services de cabinets de conseil après avoir vérifié qu'ils ne disposaient pas des capacités et des compétences en interne.

La semaine dernière, Mme de Montchalin nous a annoncé la mise en place d'une cartographie des compétences, d'une « tour de contrôle » et d'une série d'autres mesures, mais il semble que cette capacité à s'assurer des compétences disponibles avant de faire appel à un cabinet de conseil soit absente.

En faites-vous un élément d'appréciation ? Le cas échéant, comment l'évaluez-vous ?

M. Didier Migaud. – Ce n'est pas dans le domaine d'intervention de la HATVP. La Cour des comptes a, en son temps, formulé des observations à ce sujet. Il est bon de savoir, avant de commander des prestations de conseil, si l'on dispose des compétences nécessaires en interne.

Il peut aussi être utile de disposer d'un regard extérieur ; dans ce cas, il faut s'assurer que les marchés sont passés dans le respect des procédures.

Ainsi, la Haute Autorité ne fait jamais appel à des cabinets de conseil pour s'acquitter de ses missions – le contraire serait surprenant. En revanche, elle peut avoir besoin de conseil, notamment en informatique : nous sommes une petite structure qui n'a pas toutes les compétences nécessaires pour émettre un avis autorisé sur ses propres besoins. En 2021, nous avons ainsi procédé à un appel d'offres pour un audit de notre service informatique, tout en demandant à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) de nous accompagner. L'informatique et les systèmes d'information représentent pour nous un défi

permanent. C'est un outil de travail qui doit être entièrement sécurisé car une partie de nos données ne sont pas publiques.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Peut-on imaginer que des consultants privés remplissent une déclaration d'intérêts avant d'intervenir pour l'administration, comme dans le secteur sanitaire par exemple ? Dans cette hypothèse, faut-il prévoir une intervention de la HATVP ?

M. Didier Migaud. – En matière de déontologie, les conseils de la Haute Autorité, éclairés par son expérience, peuvent toujours être sollicités. Son collège est composé de magistrats, de membres du Conseil d'État et de personnalités aux profils très divers, représentant l'ensemble de la société.

La consultation de la HATVP peut effectivement avoir du sens.

Mme Nathalie Goulet. – Notre commission a eu connaissance du recours à des cabinets pour l'élaboration de projets de loi, qui est un « ripage » assez perturbant de la fonction régaliennne. Quel est votre avis sur cette pratique ?

M. Didier Migaud. – Là aussi, je sors de mon rôle de président de la Haute Autorité en vous répondant...

Il semble que le fait ne se soit produit qu'une seule fois, d'après les propos, tenus sous serment, de la Secrétaire générale du Gouvernement. Il est très important que le ministère tienne la plume en dernier ressort. La rédaction d'un exposé des motifs relève de l'exécutif.

S'agissant du registre des représentants d'intérêts que nous tenons, 116 cabinets de conseil y figurent. Ils représentent 5 % des inscrits, mais déclarent 16 % des fiches d'activité et les dépenses les plus importantes : la fourchette moyenne est de 100 000 à 200 000 euros en 2020, contre 50 000 à 75 000 euros en 2019.

Trois types de cabinets de conseil peuvent être distingués.

D'abord, ceux qui proposent une large gamme de services, comme le conseil en prospective, en influence ou *lobbying*, en transformation digitale et numérique, en management, en relations publiques, en veille, etc. Ce sont les grands cabinets comme Alios, Accenture, Omnicom, Edelman.

Deuxième catégorie, les cabinets spécialisés en influence comme Boury Tallon, M&M Conseil, Lysios, Affaires Publiques consultants, Com'Publics ou Anthenor Public Affairs. C'est la part la plus importante des cabinets inscrits sur notre répertoire.

La dernière catégorie est constituée par les cabinets de conseil qui ne pratiquent que le *lobbying*. Ce sont de petits cabinets de conseil en affaires publiques concentrant leur activité sur des actions de *lobbying* traditionnel, dirigés par d'anciens responsables publics qui ont créé leur propre structure en qualité de consultants indépendants. On peut citer Charbus Conseil, LT Conseil ou encore Pietra Consulting.

Ce constat repose sur les données de notre répertoire, avec toutes les lacunes qu'il comporte... En effet, les critères d'identification des représentants d'intérêts, précisés par un décret postérieur à la loi, permettent bien souvent de la contourner.

Il est possible de ne pas faire apparaître ceux qui exercent une activité soutenue de représentants d'intérêts car seules les initiatives de ces représentants doivent être déclarées. Avec la règle des dix actions, il suffit que plusieurs personnes dans une même entreprise s'arrêtent à neuf actions pour que cette entreprise échappe au cadre prévu par le législateur, ou plus exactement par le décret postérieur à la loi.

Par conséquent, si la création du répertoire est un progrès, le bilan est en demi-teinte, eu égard aux lacunes de ce répertoire.

Ni les grands cabinets d'audit et de conseil en stratégie ni les grands cabinets d'avocats, pour la plupart anglais ou américains, n'y figurent. La raison est simple : le conseil en stratégie doit être distingué du *lobbying*. Ces grands cabinets ne font pas de représentation d'intérêts, sauf, bien entendu, s'ils possèdent un département affaires publiques. Dans ce cas, ils sont identifiés comme prestataires de l'État, indépendamment de leurs autres activités de conseil purement privées, et non comme représentants d'intérêts directs ou au profit d'une autre entreprise privée. En revanche, ces cabinets sont souvent inscrits au répertoire européen, mais pour une autre raison : il faut y être inscrit pour entrer en relation avec des responsables de la Commission européenne ou du Parlement européen.

M. Arnaud Bazin, président. – De manière générale, pensez-vous que l'intervention des cabinets de conseil pour le secteur public est suffisamment transparente ou faudrait-il accroître la publicité autour de ce type de prestations ?

M. Didier Migaud. – L'existence de votre commission d'enquête laisse penser que vous identifiez des marges de progrès...

M. Arnaud Bazin, président. – C'est à vous que je demande l'avis.

M. Didier Migaud. – Si je me réfère au rapport que j'ai signé en tant que Premier président de la Cour des comptes, il y a en effet nécessité d'encadrer davantage le recours à des activités de conseil. La circulaire récemment prise par le Premier ministre a bien pour objet de répondre à un manque.

M. Arnaud Bazin, président. – La transparence semble être la grande oubliée de cette circulaire...

M. Didier Migaud. – Oui. Si la transparence n'est pas un objectif en soi, c'est un moyen d'établir la confiance. Nous avons toujours intérêt à la transparence.

M. Gilbert Favreau. – Nous assistons, notamment à l'étranger, à des prises de participation d'anciens hauts fonctionnaires ou élus européens ou nationaux dans des sociétés étrangères qui ont, indubitablement, une activité de conseil.

La HATVP peut-elle être jugée compétente sur ce sujet ? Y a-t-il des délais de prescription ? La presse nationale s'est récemment fait l'écho de plusieurs situations de ce type.

M. Didier Migaud. – J’ai eu un échange récent sur le sujet avec la médiatrice européenne, qui se saisit de ces situations, et est amenée à formuler des recommandations pour les anciens commissaires et fonctionnaires européens.

Nous pouvons suivre les responsables publics qui relèvent de notre autorité pendant les trois ans qui suivent la fin de leur mandat. Après cela, il n’y a plus de contrôle possible : le terme a été fixé par le législateur.

Au cours de ces trois ans, nous pouvons déconseiller à un ancien ministre de reprendre certaines activités, formuler des réserves à l’égard d’une structure de conseil qu’il met en place, mais, ensuite, les réserves « tombent ».

Dans ce cadre, nous avons déjà été saisis au sujet d’anciens ministres. Nous avons alors émis des avis de compatibilité, avec un encadrement, sur des activités professionnelles ou autres, y compris la présence dans un conseil d’administration.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Dans votre propos liminaire, vous avez proposé la signature d’une charte de déontologie commune entre l’administration et les cabinets de conseil.

Pourriez-vous développer cette idée intéressante ?

M. Didier Migaud. – Il serait pertinent que, lorsque ces contrats sont passés, des règles soient établies, en toute transparence, entre l’administration qui passe le contrat et la société sollicitée. Il faut des dispositions pour éviter les conflits d’intérêts, éviter que, dans l’équipe qui travaille pour le compte de l’État, ne se trouvent des personnes travaillant parallèlement pour un client dont les intérêts seraient divergents.

Dans l’ensemble, les sociétés de conseil ont elles aussi des règles de déontologie strictes. L’enjeu, comme le président l’a rappelé, c’est le suivi de ces règles... Généralement, ces sociétés y prêtent attention, dès lors qu’elles se savent exposées à un contrôle ou à des signalements.

M. Arnaud Bazin, président. – Au-delà de ces chartes, vous paraîtrait-il souhaitable de disposer d’autres outils d’encadrement ?

M. Didier Migaud. – Une fois les règles définies, l’enjeu réside dans le suivi. Cela incombe à la personne elle-même, aux responsables hiérarchiques et à la société, qui doit se montrer exemplaire. Si les règles sont bien établies et transparentes, les choses sont claires.

M. Arnaud Bazin, président. – Il y a des exemples de cabinets de conseil qui conseillent l’État et d’autres clients dont les intérêts divergent de ceux de l’État, comme des grands laboratoires pharmaceutiques. Quelle est la procédure dans ce cas ?

M. Didier Migaud. – Les déclarations d’intérêts sont extrêmement utiles à cet égard.

M. Arnaud Bazin, président. – L’application de la charte de déontologie permettrait de ne pas retenir le cabinet de conseil en question...

M. Didier Migaud. – Bien sûr.

Je n'ai pas échangé sur ces thèmes avec mon successeur à la Cour des comptes, mais je suis convaincu qu'il veillera au contrôle de ces marchés publics. Il appartient à cette institution de s'assurer que la passation de ce type de marchés s'est effectuée selon la procédure et que les règles déontologiques ont été respectées.

M. Arnaud Bazin, président. – Je terminerai par une question que je pose rituellement lors de nos auditions : celle des prestations *pro bono*. Quel est votre sentiment sur cette pratique ? Seriez-vous favorable à son interdiction ?

M. Didier Migaud. – Une interdiction aurait le mérite de la simplicité !

Il faut toujours être prudent à l'égard de ce type de prestations, surtout lorsqu'elles sont proposées par des sociétés dont l'objet est de dégager des marges. J'appelle à la plus grande vigilance, afin d'éviter qu'elles ne fassent l'objet de suites positives pour les sociétés en question.

M. Arnaud Bazin, président. – Vous recommandez, en tout cas, un contrôle déontologique renforcé...

M. Didier Migaud. – Bien évidemment. Il faut être particulièrement vigilant sur ce plan, sans exclure que le *pro bono* soit proposé pour de bonnes raisons. Cela appelle en tout cas des vérifications scrupuleuses.

La réunion est close à 19 heures.

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

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

Mardi 18 janvier 2022

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition des associations d'élus : MM. Frédéric Chéreau, maire de Douai, représentant de l'Association des maires de France, Philippe Gouet, président du conseil départemental de Loir-et-Cher, représentant de l'Assemblée des départements de France et Mme Françoise Tenenbaum, conseillère régionale de Bourgogne-Franche-Comté, représentante de Régions de France

M. Bernard Jomier, président. – Nous recevons cet après-midi en audition commune les représentants des trois grandes associations d'élus.

Je suis heureux d'accueillir M. Frédéric Chéreau, maire de Douai, représentant de l'association des maires de France, M. Philippe Gouet, président du conseil départemental de Loir-et-Cher, représentant de l'Assemblée des départements de France et Mme Françoise Tenenbaum, conseillère régionale de Bourgogne-Franche-Comté, représentant Régions de France.

Il existe une dimension territoriale dans les difficultés actuelles du système hospitalier comme dans les réponses qui peuvent être envisagées. Lors de précédents projets de loi, le Sénat a beaucoup discuté de la place et du rôle des élus. Je crois qu'il existe un consensus sur une évolution nécessaire s'agissant du lien entre les élus et le système hospitalier.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite donc chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Chéreau, M. Gouet et Mme Tenenbaum prêtent serment.

M. Bernard Jomier, président. – Madame la Rapporteure, vous avez la parole.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je remercie également nos trois intervenants pour leur présence. L'hôpital et, plus généralement, l'offre de soins relèvent de la responsabilité de l'État. Néanmoins, la situation actuelle des établissements hospitaliers, les tensions auxquelles ils sont confrontés et les difficultés qui peuvent en résulter pour la prise en charge des patients sont bien entendu une préoccupation majeure pour les élus et les différents niveaux de collectivité.

C'est pourquoi nous avons souhaité entendre les représentants des communes, des départements et des régions. Vos trois organisations avaient d'ailleurs élaboré une contribution commune dans le cadre du Ségur de la santé.

Vos propositions s'articulaient autour d'une meilleure organisation territoriale des soins, en s'attaquant au cloisonnement entre la médecine de ville et l'hôpital, ainsi qu'entre l'hôpital et le secteur médico-social, mais également d'une implication accrue des collectivités, la gouvernance actuelle vous paraissant trop centralisée.

L'hôpital est un acteur de santé majeur au sein du territoire. Nous voulons évoquer aujourd'hui avec vous les propositions de vos collectivités pour améliorer l'organisation des soins à l'échelle des territoires. Il s'agit à la fois de réduire certaines de ses difficultés et de mieux répondre aux besoins de nos concitoyens.

M. Bernard Jomier, président. –Je donne la parole à nos intervenants pour un propos introductif de l'ordre de cinq à sept minutes.

M. Frédéric Chéreau, maire de Douai, représentant de l'Association des maires de France. –Merci d'abord de l'intérêt que vous portez aux collectivités locales dans les circonstances actuelles. Je commencerai par poser un triple constat de manière rapide, à court terme, à moyen terme et à plus long terme.

Le premier constat à court terme, issu de deux années de crise sanitaire, est que jusqu'alors, les élus se préoccupaient de santé sans toutefois en faire une priorité par rapport à l'emploi, au logement ou à l'économie. La santé a désormais pris une place beaucoup plus importante dans l'agenda politique des élus locaux. Ceux-ci, les maires au premier chef, ont découvert à quel point ils avaient été indispensables dans la gestion de la crise, notamment sur « le dernier kilomètre », c'est-à-dire dans la mise en œuvre concrète au plus près des habitants du cadre fixé par l'état et retranscrit par les agences régionales de santé (ARS) et les préfets. Il s'agissait, en l'occurrence, d'informer, d'organiser, d'accueillir, de financer, parfois de trouver, au début de la crise, des solutions d'urgence. Je me souviens avoir moi-même mobilisé des stocks de masques FFP1 de la mairie pour l'hôpital, pour les infirmiers et infirmières de ville. Ces situations ont marqué les élus. L'importance qu'ils accordent à la santé ne cessera pas avec la crise. Les élus locaux ont aujourd'hui la volonté de s'impliquer fortement et durablement sur les thématiques de santé.

Le deuxième constat à moyen terme que dressent tous les maires est celui d'une désertification particulièrement inquiétante. Les habitants de ma ville moyenne de Douai me parlent de ce sujet chaque jour. Ils viennent me voir à ma permanence, parfois les larmes aux yeux, pour m'indiquer qu'ils n'ont plus de médecin traitant. Des pharmaciens témoignent être les seuls soignants auxquels certaines personnes du quartier rendent visite ne sachant pas où aller. Je lisais dans la presse que même une ville comme Lille commence à se poser la question de la désertification médicale. Dans des zones plus rurales du Nord, le sujet est déjà nécessairement beaucoup plus avancé. En contrepartie, je constate, en tant que président du conseil de surveillance du centre hospitalier, que le recours aux urgences explose. Dans mon hôpital, les urgences ont été conçues au début de ce siècle pour pouvoir accueillir 40 000 entrées annuelles, ce qui paraissait large à une époque où elles en totalisaient 24 000. Mais la permanence des soins en ville était alors assurée. Aujourd'hui, nous comptons 70 000 entrées annuelles aux urgences, dont, en réalité, 70 % ne font l'objet d'aucune hospitalisation dans les services, tandis que 90 % sont hors régulation : il s'agit de personnes venant spontanément, sans être amenées aux urgences par le SAMU ou par les pompiers. Il

existe aujourd'hui en France une vraie préoccupation autour de la permanence des soins, organisée en dépit du bon sens, avec une solution qui coûte cher et qui est stressante pour les soignants et pour les patients.

Le troisième constat est un constat de long terme et m'amènera à évoquer dans un instant la responsabilité populationnelle. Que devons-nous soigner et à quels besoins notre système de santé doit-il répondre aujourd'hui et demain. Les enjeux sont le vieillissement et les maladies métaboliques chroniques – diabète, insuffisance cardiaque, maladies liées à l'obésité – plus que les maladies microbiennes ou virales. Ils demandent un suivi sur le long terme prenant en compte la vie du patient. La prise en charge critique de ces maladies constitue, en l'occurrence, un aveu d'échec du suivi de la pathologie.

Face à ces constats, l'AMF porte trois propositions dont la philosophie repose sur un système de santé d'abord fondé sur le principe du maintien en bonne santé. Il s'agit de faire en sorte que les personnes ne tombent pas malades et aient le moins possible besoin de soins critiques. À cet égard, je rappelle que notre santé, en réalité, dépend minoritairement du système de santé (hôpitaux et médecins). En effet, environ 60 % de notre santé dépend de déterminants non sanitaires (le logement, l'alimentation, l'accès à une vie sociale, l'accès à la nature, *etc.*). L'objectif serait par conséquent de repenser notre système de santé sur une approche globale de la santé et de la vie de la personne. Il s'agira de mettre davantage l'accent sur la prévention et sur l'éducation à la santé, plutôt que d'investir toujours davantage d'argent dans les urgences, les soins lourds, l'hôpital. Certes, des moyens sont nécessaires pour les hôpitaux. Ils sont néanmoins nécessaires en repensant le système.

Sur la base de cette philosophie, la question de la gouvernance se pose. L'AMF la souhaite au plus près du terrain. Nous avons constaté en effet l'importance du dernier kilomètre de prise en charge dans l'organisation de la crise sanitaire. La gouvernance doit donc impliquer les élus à tous les niveaux, au niveau national en dialogue avec le ministère, au niveau régional en dialogue avec les ARS et au niveau départemental parce que les élus sont attachés à cette échelle et à la relation avec le préfet. La gouvernance doit inclure le préfet, cet ensemblier de l'État très précieux pour les élus locaux, qui ne laisserait pas l'ARS seule à la manœuvre. Dans la crise sanitaire, les maires ont pu s'apercevoir en effet que la présence des préfets aux côtés des ARS était précieuse.

La gouvernance nous semble devoir être repensée notamment au niveau local, autour du maire, qui a la main sur les déterminants de santé non sanitaires. Le maire peut en effet souvent assumer un rôle de catalyseur entre la médecine de ville et la médecine hospitalière. Ces deux médecines, qui ne viennent pas de la même culture, peinent parfois effectivement à se parler. Elles ont même des interlocuteurs différents, l'Assurance maladie et l'ARS. Le maire peut assumer un rôle de catalyseur parce qu'il est souvent vu comme neutre. Le maire, de surcroît, a la connaissance de son territoire et des populations qui y résident. Dans la nouvelle gouvernance à penser, l'échelon local de gouvernance est donc peut-être celui sur lequel il est nécessaire de se pencher davantage, parce que les outils aujourd'hui n'existent pas ou sont imparfaits. La gouvernance doit probablement croiser l'hôpital et la médecine de ville au même endroit, en présence des élus locaux et des maires. Elle doit également croiser le sanitaire et le social.

Examinons par exemple les groupements hospitaliers de territoire (GHT). Dans leur état actuel, ils sont strictement hospitaliers et n'intègrent ni l'hospitalisation privée, ni la médecine de ville. Ils ont peut-être des tailles trop importantes. Je crois que, sur un millier d'hôpitaux en France, il existe 135 GHT, dont certains sont des mastodontes à l'échelle d'un

département, avec parfois une douzaine d'hôpitaux rattachés et une centralisation un peu forte. Les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) peuvent-elles être l'outil adapté ? Les CPTS sont intéressantes car elles permettent de réunir des médecins jusqu'alors dispersés, chacun dans leur cabinet. En revanche, l'hôpital n'est pas représenté dans les CPTS. Les soins de suite, le sanitaire et le social n'y sont pas davantage présents. Un outil local est par conséquent peut-être à créer. Il pourrait s'agir peut-être des contrats locaux de santé. Les contrats locaux de santé restent cependant aujourd'hui des dispositifs de petite taille. Ils n'atteignent pas la taille critique.

Je conclus avec quelques propositions pratiques. Je reviens sur le sujet de la responsabilité populationnelle, sur lequel travaille l'hôpital de Douai. Il s'agit, pour certaines maladies comme l'insuffisance cardiaque ou le diabète, d'identifier sur les territoires les personnes à risque, d'éviter qu'elles tombent malades ou que leur pathologie s'aggrave, en les accompagnant dans leur vie quotidienne. L'hôpital ne peut pas fonctionner en vase clos ; il est obligé de travailler avec la médecine de ville. La médecine de ville retrouve un rôle central dans la responsabilité populationnelle parce que le médecin de ville est l'interlocuteur de son patient. La réflexion, en outre, s'appuie nécessairement sur les nouveaux outils numériques, notamment les mégadonnées qui permettent de repérer plus facilement les personnes à risque sur une vaste population.

La deuxième proposition consiste à rendre la permanence des soins à la ville. Certes, il s'agit de revenir sur un choix qui a été réalisé au début du 21^{ème} siècle. Sur certains sujets, de surcroît, l'AMF n'est pas unanime. L'AMF est unanime sur les moyens à donner à la ville. Elle l'est moins sur les contraintes fixées à la médecine de ville. La question est néanmoins à se poser, tout comme la question de s'appuyer davantage sur les infirmiers et infirmières, notamment les infirmiers et infirmières en pratique avancée. Ils peuvent peut-être suppléer les médecins sur quelques tâches. Pourquoi ne pas également croiser la présence d'infirmiers et infirmières en physique face aux patients avec la présence d'un médecin en télémedecine, notamment le soir ou le week-end aux horaires de garde. Nous ne manquons pas d'infirmiers et d'infirmières sur mon territoire, où la désertification médicale est une réalité. Nous disposons d'un nombre suffisant d'infirmiers et d'infirmières qui se déplacent à domicile, même le week-end, y compris le dimanche.

La proposition suivante consiste à revoir le financement de l'hôpital en sortant au moins en partie de la tarification à l'activité (T2A), qui favorise une course à l'activité et parfois une activité autosuscitée. Les financements, en l'occurrence, seraient liés aux indicateurs de santé du territoire, avec la possibilité de garder le bénéfice de certaines économies comme celles liées à la réduction de l'activité hospitalière, notamment le moindre recours aux urgences.

Le sujet suivant est sensible à l'AMF. Il s'agit de la possibilité de mieux répartir contraintes et moyens entre hospitalisation privée et hospitalisation publique. À mon sens, ce sujet doit être abordé. L'hôpital public a porté l'essentiel de la charge durant la crise sanitaire. Aujourd'hui, il est « récompensé » par un différentiel de plus en plus élevé de salaires entre secteur privé et secteur public et par la fuite de ses professionnels et de ses patients.

M. Bernard Jomier, président. – Vous avez commencé en indiquant que les élus et les maires s'étaient récemment approprié la problématique de santé ; l'appropriation a été rapide. Vous avez proposé en effet un programme de santé publique extrêmement complet.

M. Philippe Gouet, président du conseil départemental de Loir-et-Cher, représentant de l'Assemblée des départements de France. – Merci, Monsieur le Président, Madame la rapporteure, pour ce temps d'échange avec nos collectivités territoriales. J'ai proposé un titre à mon introduction : l'hôpital en danger.

Trois réformes ont déstabilisé l'hôpital, les 35 heures qui n'ont pas été suffisamment compensées par des embauches, l'introduction d'une logique de rentabilité en 2004 avec la tarification à l'activité, qui révèle beaucoup d'effets pervers, et la réforme de 2009, avec la loi HPST, qui a déresponsabilisé les médecins dans la gestion des établissements. Les réformes récentes n'ont par ailleurs pas tenu suffisamment compte d'éléments sociétaux, comme l'allongement de la durée de vie, la progression des maladies chroniques, la persistance des inégalités de santé, que la modernisation du système de santé n'a toujours pas réglés. Les hôpitaux français ont, de surcroît, fait le choix de conserver en interne de nombreux emplois (personnels de ménage, administratifs, restauration, agents techniques), quand la plupart des pays du monde recourt à des sous-traitants privés. En conséquence, un tiers des effectifs des hôpitaux sont des personnels non-soignants, contre un quart en Allemagne, en Italie ou en Espagne.

Au-delà des polémiques sur le nombre de lits fermés, médecins et responsables hospitaliers sont nombreux à s'alarmer de voir les soignants « quitter le navire ». Selon une enquête réalisée l'été dernier par la Fédération hospitalière de France, 25 000 postes d'infirmières et d'aides-soignants seraient vacants, auxquels il convient d'ajouter un tiers des postes de praticiens hospitaliers, sans compter un absentéisme de 11,5 %, au lieu des 9 % habituels. L'ensemble des régions sont touchées à des degrés divers (urgences fermées la nuit, unités de soins qui ferment, opérations reportées, avec toujours ces mêmes images de brancards dans les couloirs).

L'hôpital de Valenciennes expérimente depuis 10 ans une gestion décentralisée et compte seulement 5 % de personnel non médical, déléguant 80 % du budget aux chefs de pôle, qui peuvent ainsi recruter des personnels et acheter des équipements rapidement en fonction de leurs besoins. Cette autonomie laissée aux médecins libère l'esprit d'initiative. Les résultats sont éloquentes. Le taux d'absentéisme est inférieur à 8 %. Ce type d'établissement est excédentaire depuis 7 ans.

Le département est un acteur de santé publique à part entière. Il constitue l'échelon essentiel du dispositif relatif à l'action sociale et médico-sociale. Il dispose en effet de la compétence en matière de protection maternelle et infantile (PMI). Il contribue à la résolution des difficultés médico-sociales liées à la périnatalité et à la petite enfance. Les compétences des départements en matière de santé publique se retrouvent également dans la prévention et le dépistage de la tuberculose, des maladies sexuellement transmissibles ou du cancer. Par ailleurs, le département exerce sa compétence dans le domaine du handicap (insertion sociale et aide financière aux personnes handicapées, gestion des maisons départementales des personnes handicapées), ainsi que dans celui de la dépendance par la création et la gestion des maisons de retraite notamment. Citons de surcroît la politique de maintien des personnes âgées à domicile.

Se pose également la question du transfert de la médecine scolaire au département. Cette question a été posée avec le projet de loi 3DS via l'adoption d'un amendement demandant au Gouvernement un rapport retraçant les perspectives du transfert de la médecine scolaire au département, son coût, les modalités de recrutement et de gestion

des personnels envisagés. Ce transfert de la médecine scolaire au département doit préparer l'avènement d'un service médical de PMI et de santé scolaire pour les 0 à 16 ans.

Enfin, les départements gèrent les SDIS (services de secours de sapeurs-pompier). D'abord confrontés à la carence ambulancière, les SDIS sont aujourd'hui mis en présence de la réforme de la garde ambulancière. Pilotés par le ministère de la santé depuis 2019, les travaux préparatoires n'ont pas inclus les collectivités territoriales avant le début de l'été 2021. La réforme du transport sanitaire urgent prévoit de mettre en œuvre la garde ambulancière en continu et l'organisation selon les découpages géographiques et horaires. Elle prévoit de ne pas couvrir les secteurs et plages horaires qui justifient moins de deux interventions, ce qui nuit aux zones rurales. En conséquence, le seul recours hors couverture de la garde ambulancière sera les sapeurs-pompier et les SDIS. Les inégalités entre territoires risquent de se creuser. Les plus pénalisés sont souvent les plus modestes. Ces derniers pourraient connaître des ruptures capacitaires.

Il s'agit de mieux intégrer l'hôpital dans les politiques d'aménagement du territoire. Face aux déserts médicaux qui affectent les territoires, les Français veulent consolider l'offre de soins, afin de la rendre plus accessible dans la proximité. Les collectivités territoriales, en particulier les départements, ont œuvré pour la mise en place des maisons de santé, la mise en circulation de bus santé prévention dans les territoires les plus fragiles, l'octroi de bourses aux étudiants de médecine, le recrutement direct de médecins par des départements dont les moyens budgétaires le permettent. Malgré ces initiatives, il convient d'aller plus loin et d'inscrire ces initiatives en lien avec l'acteur hospitalier. Les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET) doivent être renforcés dans leur chapitre d'accès aux soins, d'où la nécessité d'une étroite concertation avec les départements du territoire. Cette proposition a été avancée par l'ADF lors des négociations sur le projet de loi 3DS adoptée au Sénat en première lecture.

Il s'agit en outre de mettre en place les nouvelles dispositions de la loi 3DS clarifiant la possibilité pour les départements de créer des centres de santé. Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, cette évolution se justifie par la volonté de certains départements de contribuer à remédier à la désertification médicale en articulation avec les compétences déjà développées par les départements sur leur territoire, notamment *via* le service public de protection maternelle et infantile. Cette même étude d'impact précise que cette mesure vise à consolider la situation juridique des centres de santé qui ont déjà été ouverts à l'initiative des départements et, par voie de conséquence, à pérenniser leur existence. Le corollaire est de permettre aux communes, aux EPCI et aux départements qui créent des centres de santé de recruter les personnels qui y travailleront.

Je vous donne un exemple. Les centres de santé du département de Saône-et-Loire, créés en septembre 2017, ont bénéficié de cofinancements des communes d'intercommunalités, de l'ARS et de la caisse primaire d'assurance maladie. Le département s'est appuyé sur l'expertise de la Fédération nationale des centres de santé. Il a proposé des conditions d'exercice attractives pour les médecins à la fois en prenant en charge les fonctions support et en leur versant une rémunération adossée à la grille des praticiens hospitaliers avec un temps de travail de 35 heures annualisées. Cette initiative du département a permis, entre 2017 et 2019, de recruter 55 médecins généralistes et d'ouvrir 24 lieux de consultation, 5 centres et 19 antennes. Ce concept a inspiré d'autres projets dans les départements de l'Orne et de la Corrèze. De même, le département de l'Ain a créé en 2020 un centre de santé départemental. Le département du Gers vient également de prendre cette initiative.

Il s'agit en outre de mieux associer les élus départementaux aux politiques de santé. Les départements ont réitéré leur proposition de siéger au sein des ARS, afin de faire connaître les besoins de santé de leur territoire. À cet égard, lors de leur contribution au Ségur de la santé, le 8 juillet 2020, les trois associations d'élus de Territoires unis ont estimé qu'au fil des années, notre système de soins s'était éloigné des réalités territoriales et que les ARS apparaissaient comme des bras armés du ministère de la santé, éloignées des réalités locales et de la vie quotidienne de nos concitoyens. Les départements regrettent par ailleurs la faible place donnée, dans les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), aux partenariats avec les conseils départementaux et les établissements des secteurs médico-sociaux. La porte doit leur être ouverte car elle permet d'éviter les ruptures dans les parcours de soins et de prendre en compte des difficultés sociales persistantes, de logement en particulier, produisant des conséquences sur la santé. Des formations dédiées à la coordination des soins et de l'accompagnement social doivent également être encouragées, d'où un rapprochement des collectivités territoriales avec des facultés de médecine.

Dans le secteur du transport sanitaire effectué par les sapeurs-pompiers, les départements plaident pour la mise en place d'un numéro d'urgence unique, la présentation d'une étude d'impact sur la réforme de la garde ambulancière pour les 102 départements, l'assurance de toute absence de transfert de coûts par une tarification spécifique des heures de gardes assurées par les SDIS, en lieu et place des transporteurs privés, venant s'ajouter à la facturation des carences. Cette position est partagée par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. Enfin, citons la préparation de conventions SAMU – SDIS opérantes qui sécurisent le paiement de toutes les facturations que le SDIS adresse à l'hôpital.

Je vous remercie, Monsieur le Président, pour votre écoute.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie pour votre contribution très riche.

Mme Françoise Tenenbaum, conseillère régionale de Bourgogne-Franche-Comté, représentante de Régions de France. – Je vous remercie de nous inviter à nous exprimer sur la problématique de l'hôpital public et du système de santé en France. Je ne reviendrai pas sur l'implication des régions dans les déterminants de santé. Les régions sont en effet fortement impliquées dans l'agriculture non polluante, dans la qualité de l'eau, dans la qualité de l'air par les transports, dans l'aide qu'elles apportent au logement et également sur la formation. Il existe en effet un lien fort entre le niveau d'études et la santé de la population.

Mon propos se centrera sur l'hôpital puisque l'hôpital se meurt. Services d'urgence, maternités, nombre de lits et services ferment faute de disposer de personnel et de moyens suffisants. Cette situation devient intenable pour notre pays. Un électrochoc est donc nécessaire pour sortir notre système de santé de l'agonie dans laquelle il est plongé. Si le Ségur de la santé a permis un rattrapage au niveau bâtiminaire et apporté une revalorisation des salaires, ces dispositions restent encore très insuffisantes et ne permettront pas de mettre fin à l'hémorragie de personnels hospitaliers.

Les régions alertent donc sur l'abandon progressif de notre système de santé et appellent à une prise de conscience forte du péril de la situation actuelle. Elles refusent cette fatalité et demandent à l'État de prendre des mesures radicales rapidement, sans quoi l'ensemble de notre système de santé publique s'éteindra à court terme. Tandis que les soignants quittent l'hôpital public, l'État demande aux régions de former de plus en plus de

personnels. Les régions interpellent l'État pour qu'il améliore leurs conditions de travail, augmente leur rémunération et réforme le management.

Les régions alertent également l'État sur un autre sujet majeur, les inégalités d'accès aux soins. La question de la démographie médicale est plus que préoccupante, à l'heure où les distances à parcourir pour trouver un médecin sont de plus en plus importantes, où les délais s'allongent et où certains patients font face à des refus d'être pris en charge par des médecins débordés. Dans de nombreux territoires, nos concitoyens renoncent à se faire soigner non seulement par manque de médecins généralistes et spécialistes, mais également par manque de personnel médico-social notamment à domicile. La situation est dramatique d'autant plus que la population française vieillit et qu'en conséquence, les besoins continueront à augmenter.

Il est par conséquent primordial de traiter de manière urgente du maintien en poste des professionnels de santé. Nous constatons une diminution de la durée des carrières, notamment chez les infirmières. Quand, après 3 années de formation, les infirmières restaient 15 ans en poste, la durée des carrières a été réduite de 50 % pour passer à présent à 7 ans. Il est donc nécessaire de former deux fois plus d'infirmières pour maintenir un volume constant. Le manque de sens du métier ajouté à une absence d'évolution de carrière affaiblit encore un peu plus l'attractivité du métier. J'ai pu auditionner, à la Conférence nationale de santé à laquelle j'appartiens, une infirmière qui nous a indiqué « *Je n'ai plus le temps de m'occuper des patients. Le temps administratif, le temps informatique est beaucoup trop grand et nous empêche d'accompagner les patients. Nous faisons des actes, mais nous n'accompagnons plus nos patients.* » Les professionnels considèrent que leur travail perd de son sens.

J'en appelle par conséquent à la création de nouveaux métiers et d'accompagnements administratifs pour nos équipes de soins, afin de les libérer de cette emprise informatique. Nous avons certes besoin de pouvoir flécher et suivre les actes réalisés pour éventuellement des poursuites juridiques. Cette tâche pourrait néanmoins être déléguée à d'autres personnes qui accompagneraient les équipes de soins et les infirmiers.

La manière dont sont fixés les quotas d'entrée en formation et la vétusté des bâtiments de formation sont également questionnées. Une plus grande souplesse dans l'évolution des carrières des aides-soignants, en rendant plus simples les passerelles avec le métier d'infirmière, serait perçue comme un signal positif. Il convient d'étudier en particulier la possibilité d'entrer dans le métier d'infirmière par l'apprentissage. En outre, un effet paradoxal du Ségur de la santé rend difficile le recrutement d'infirmières dans le secteur privé non lucratif compte tenu de l'absence de revalorisation salariale.

Toute la gestion des ressources humaines au sein de l'hôpital doit être revue. Il est nécessaire que le corps médical soit davantage impliqué dans la gouvernance et dans la structuration de l'hôpital public. La transformation progressive du métier de médecin est en outre à prendre en compte. La baisse des temps de travail couplée à une féminisation toujours plus forte de la profession est également à prendre en compte. La féministe que je suis observe que les femmes subissent des pressions extérieures dans leur vie personnelle qui les empêchent de donner davantage de temps qu'elles n'en donnent à l'hôpital. Cette situation a grandement modifié le mode d'exercice de la profession.

Le manque de médecins, notamment dans les hôpitaux publics, et les conditions d'accueil des étudiants en médecine doivent être améliorés. Les régions sont fortement impliquées dans le logement, le lieu de formation, la réhabilitation des internats. Il est

nécessaire de mettre en place des groupements de médecins et d'autres professionnels sur le type des maisons de santé pluriprofessionnelles. La première d'entre elle a été créée en Bourgogne il y a 17 ans. Il est indispensable de renforcer ses structures avec d'autres professionnels et d'autres matériels.

L'engorgement des hôpitaux, dont mes collègues ont fait état, dépend du défaut de permanence des soins du secteur libéral. Nous devons revenir sur le code de déontologie qui n'impose plus depuis quelques années aux médecins de réaliser des gardes. Le Ségur de la santé doit tenir ses promesses en matière d'investissement. L'hôpital public doit s'engager dans une réflexion sur l'impact écologique de ce mode de travail. Citons également la situation extrêmement préoccupante des hôpitaux psychiatriques et de la sectorisation, qui n'accompagne plus des malades dont les comportements peuvent être violents, avec des conséquences extrêmement graves sur la sécurité civile.

Je vous donne quelques exemples de l'intervention des régions. Citons en premier lieu le financement de petits matériels et d'équipements, le financement de locaux *via* les fonds européens et les contrats de plan État-région pour plusieurs millions d'euros, le financement de centres hospitaliers, notamment en Normandie, en complément des crédits Ségur, l'amélioration des conditions de stages avec la rénovation des internats en médecine, la participation au financement des maisons de santé et des transports vers les médecins, le recrutement de professionnels de santé (médecins salariés par la région Centre-Val de Loire et bientôt la création de centres de santé par l'Occitanie), le développement de politiques d'incitation à l'implantation professionnelle de santé, le développement des politiques de prévention (nous avons notamment participé à la mission de refondation de la santé publique du professeur Chauvin), le développement de la téléconsultation, le développement de l'innovation.

Nous proposons en piste d'amélioration le développement d'hôpitaux de proximité afin de réguler les inégalités territoriales d'accès aux soins et la création de postes de chefs de clinique assistants territoriaux partagés à partir des CHU. Les régions plaident également pour une nouvelle gouvernance de la santé. Ces propositions ont été portées lors de débats au projet de loi 3DS. Les régions préconisent une coprésidence effective des ARS par les présidents de région aux côtés des préfets de région, une transformation du conseil de surveillance de l'ARS en conseil d'administration, avec une réaffirmation de la place des élus locaux. Les régions, en lien avec les universités et les ARS, codécideraient de la répartition des internes sur le territoire. Avec l'idée qu'il est nécessaire de rapprocher les politiques publiques de santé des réalités du terrain, enfin, les régions plaident pour faire des bassins de vie et de la confiance dans les élus locaux le pivot des contrats locaux de santé (CLS), véritables outils de proximité de la politique sanitaire sociale et médico-sociale en région.

Évoquons également les CLS nouvelle formule et les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS). Autour de l'organisation des professionnels d'un projet de santé, les CLS deviendraient les supports de référence traduisant l'engagement des porteurs de la politique de santé à donner les moyens aux acteurs de terrain pour la mettre en œuvre. De même, les CLS et les CPTS seraient un levier de négociation contractuelle pour adapter les dispositifs aux besoins. Les CLS constitueraient également une organisation de santé efficace à l'échelle du bassin de vie.

En ce qui concerne les nouveaux métiers, il convient de permettre le déploiement des infirmiers en pratique avancée (IPA) en créant des exercices mixtes. En effet, actuellement, les IPA exercent dans les hôpitaux, sans parvenir à s'installer en médecine de

ville, en l'absence de convention avec les médecins généralistes. Il est par conséquent indispensable de créer des exercices mixtes.

Il est nécessaire également d'aller au terme de la décentralisation concernant les formations sanitaires et médico-sociales. En effet, les régions financent actuellement des formations sans en maîtriser les quotas. Une coprésidence avec l'ARS permettrait de fixer ces quotas en fonction des besoins.

S'agissant de l'universitarisation des formations sanitaires et sociales, les enseignants qui passent d'un statut hospitalier au statut universitaire demandent un complément de salaire aux régions. Il est également nécessaire de créer des incubateurs de cabinets médicaux pour aider les jeunes médecins à s'installer, parce qu'ils n'ont pas reçu de formation en management d'équipe ou en gestion d'entreprise.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie. Vous pouvez évidemment nous transmettre par écrit les documents complets. La parole est à la rapporteure.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Vous avez évoqué les outils existants, dont le GHT, qui concerne exclusivement l'hôpital public, et le contrat local de santé. Lors de nos auditions, nous avons retrouvé une forme de consensus quant à la nécessité d'une meilleure organisation territoriale des soins, avec un maillage territorial à l'échelle du bassin de vie, auquel se rattacherait l'ensemble des acteurs de santé (hospitaliers, libéraux), et au sein duquel le patient serait situé au cœur du dispositif. Il s'agirait nécessairement d'une organisation distincte des GHT, qui ne concernent que l'hôpital public, et des CPTS, qui regroupent essentiellement des acteurs de ville. Nous disposerions d'un niveau spécifique. Pour ma part, je ne crois pas que le contrat local de santé soit l'outil adapté à cet échelon. Le contrat local de santé s'établit à l'échelon communal, voire intercommunal. En revanche, il possède une véritable utilité en matière de prévention et de santé publique. Avez-vous réfléchi, dans vos associations, à cette organisation territoriale plus large que l'existant en silos ?

Vous avez évoqué la permanence des soins. Avez-vous, sur vos territoires, expérimenté le service d'accès aux soins (SAS) ? Si tel est le cas, quel regard portez-vous sur ce dispositif qui permet de décharger les urgences ?

Concernant les investissements hospitaliers, outre le Ségur de la santé, le projet de loi 3DS prévoit une participation des collectivités locales. Quelle est votre appréciation sur ce point ?

Lors de nos auditions, nous avons constaté le rôle de la formation initiale et de la formation continue, qui permettent des passerelles. La région est en charge de la formation. Avez-vous en tête des solutions, en termes de formation, qui permettraient de fidéliser les soignants en établissement public ou privé, voire de faire revenir des soignants qui sont partis.

Mme Françoise Tenenbaum. – La permanence des soins est un problème. Un médecin doit pouvoir travailler de 8 h 30 du matin à 18 heures, s'arrêter le soir et ne pas avoir de garde le week-end. À cette fin, le médecin ne doit pas travailler seul, mais en groupe, avec une véritable permanence des soins. SOS Médecins intervient dans certaines villes, mais n'est pas présent dans les territoires ruraux. Surtout, SOS Médecins n'assure pas de suivi du patient. La qualité des soins n'est donc pas au rendez-vous. Nous devons revenir au médecin

traitant qui connaissait le malade, avec plusieurs médecins travaillant entre eux, avec un accès au dossier du malade, y compris le week-end et la nuit.

M. Bernard Jomier, président. – Vous demandez aux médecins qui travaillent beaucoup dans la journée de prendre, de surcroît, des gardes. Vous avez parlé de solutions collectives. Des expériences de maisons médicales de garde ont notamment été menées. Il s’agirait d’aller dans ce sens. Par ailleurs, l’affirmation selon laquelle SOS Médecins n’apporte pas une réponse de qualité sur la question de l’urgence me paraît brutale.

Mme Françoise Tenenbaum. – Ce type de médecin ne connaît pas le vécu ou le dossier de santé du patient. Il ne soigne que la pathologie qui se présente à lui en urgence. Il ne peut pas connaître le reste.

Mme Marie-Christine Chauvin. – C’est de l’urgence.

M. Bernard Jomier, président. – Poursuivez. Comment voyez-vous l’organisation territoriale que vous appelez de vos vœux ?

Mme Françoise Tenenbaum. – En Allemagne, il existe des regroupements de professionnels (des médecins, des infirmiers, des personnels paramédicaux, des ergothérapeutes, des psychologues, des kinésithérapeutes, *etc.*). Ils travaillent ensemble. Ils se partagent une population. Nous revenons ainsi au thème de la responsabilité populationnelle. J’imagine qu’ainsi, l’ensemble du dossier médical et le vécu du malade sont pris en compte, même pour un appel en urgence. Le malade n’est pas seulement un corps ou une psyché. Il est également un vécu, avec une influence sur son état de santé. La responsabilité populationnelle est par conséquent essentielle. Elle pourrait être partagée dans des maisons de santé pluriprofessionnelle élargies. Un coordinateur serait évidemment nécessaire, ainsi que des assistants, médecins et infirmiers perdant beaucoup de temps à enregistrer les données sur informatique. J’appelle à la création de ces nouveaux métiers pour accompagner les soignants.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Vous parlez d’assistants médicaux.

Mme Françoise Tenenbaum. – Oui.

Concernant les formations, il est certain qu’un dialogue plus rapproché entre les ARS et les régions permettrait de définir ensemble les quotas de chaque profession à former puis de les suivre. Il serait également possible de se donner des objectifs de formation à moyen et long terme et d’examiner ensuite la manière de les assumer, les moyens à octroyer, les évaluations à mettre en œuvre et le déploiement sur le territoire. Souvent, dans les régions, les professionnels formés partent. Nous devons tenter de les garder. Cette mission n’est pas simple.

M. Philippe Guet. – M’accordez-vous quelques instants pour vous communiquer quelques chiffres sur l’hôpital ? Concernant le taux de mortalité à la suite d’un AVC, sur 100 admissions à l’hôpital, la France se trouve en situation de recul par rapport à l’Espagne, le Royaume-Uni, la Belgique et l’ensemble des pays de l’OCDE. Nous sommes à peine mieux placés que les Italiens. Pour des soins classiques tels qu’une pose de prothèse totale de genou ou de hanche, concernant les complications opératoires par manque de personnel pour suivre les patients, nous enregistrons un des taux de mortalité les plus importants en Europe. Il est supérieur à celui des États-Unis. La situation est relativement inquiétante. S’agissant des conditions de travail dégradées, 72 % des sages-femmes,

infirmiers et infirmières estiment travailler souvent en se dépêchant. 65 % estiment travailler sous pression. 65 % estiment avoir une quantité de travail excessive, 59 % estiment ne pas disposer d'un matériel adapté suffisant. Ces chiffres montrent que la situation dans nos hôpitaux est relativement critique.

Au niveau des paramètres financiers, la France occupe l'avant-dernier rang en Europe. Les infirmières du Royaume-Uni sont simplement un peu plus mal rémunérées que les infirmières françaises. Une infirmière qui travaille la nuit gagne au taux horaire 1,15 euro supplémentaire. Une infirmière de l'Assistance publique de la ville de Paris est moins rémunérée qu'un éboueur de la ville de Paris. Je ne critique pas la rémunération des éboueurs de la ville de Paris...

M. Alain Milon. – Les infirmières ne travaillent pas pour la ville de Paris.

M. Philippe Gouet. – J'établis une comparaison salariale. Les infirmières de l'Assistance publique de la ville de Paris sont globalement moins rémunérées que les éboueurs.

M. Bernard Jomier, président. – Il s'agit de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP).

M. Philippe Gouet. – Je me suis mal exprimé. Excusez-moi.

M. Bernard Jomier, président. – La ville de Paris n'est pas concernée. Ne donnons pas le sentiment qu'une collectivité territoriale sous-paie les infirmières par rapport aux éboueurs.

M. Philippe Gouet. – Les statuts sont différents. L'exemple est cependant parlant.

Concernant la permanence des soins, je ne partage pas votre avis, Madame Tenenbaum, sur SOS Médecins. Dans notre département rural du Loir-et-Cher, la démographie médicale est extrêmement préoccupante. La moyenne d'âge de nos médecins généralistes est la plus élevée de France. Des praticiens de SOS Médecins ont été intégrés à maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP). Ils assurent des soins non programmés, des consultations que ne peuvent pas réaliser les médecins traitants. Ils permettent de désengorger les services d'urgence hospitaliers. Pour une bronchite, par exemple, il n'y a pas une grande nécessité de disposer d'un historique complet de l'état de santé du patient. Il ne s'agit certes pas d'une solution miracle. Néanmoins, elle est appréciée par nos habitants dans nos territoires ruraux, qui obtiennent une réponse rapide à une demande de consultation.

Concernant les investissements hospitaliers, nous sommes un des pays d'Europe où le taux d'investissement dans les hôpitaux est le plus faible depuis plusieurs années.

S'agissant de la suppression du *numerus clausus*, je comprends que les doyens de faculté soient mis en difficulté, faute de capacités à accueillir les étudiants. Par exemple, la faculté de Tours a dû recevoir une vingtaine d'étudiants supplémentaires, mais ne pouvait en accueillir que onze. Des cours sont donnés dans des salles de spectacles. Dans les amphithéâtres, les étudiants envahissent les escaliers pour noter les cours sur leurs genoux. Je pense par conséquent que les moyens nécessaires doivent être donnés à nos facultés pour leur permettre d'assurer dans des conditions acceptables la formation des étudiants en médecine. Il s'agit d'un paramètre important.

M. Bernard Jomier, président. – Alain Milon se souvient certainement qu’au moment du vote de la loi d’Agnès Buzyn, le doyen de la faculté de Tours avait indiqué souhaiter une baisse du nombre de ses étudiants par manque de moyens de formation dans des conditions convenables. Vous avez tout-à-fait raison.

M. Frédéric Chéreau. – Vous avez posé la question de l’outil transversal nécessaire au système de santé à l’échelon local. Je reconnais qu’en l’état actuel, les contrats locaux de santé ne sont pas suffisamment outillés en ingénierie. L’hôpital et la médecine de ville n’y ont pas suffisamment leur place en termes de pilotage. Le problème des GHT et des CPTS vient du fait que la ville juge le GHT trop hospitalier jusqu’à s’en méfier et inversement pour les CPTS.

Les maires, aujourd’hui, président le conseil de surveillance de leur hôpital. Ils occupent un strapontin dans les GHT. Nous pourrions imaginer que le conseil des élus du GHT puisse être ouvert à la médecine de ville, au secteur sanitaire et social, *etc.* Cependant, le conseil des élus d’un GHT n’est pas un lieu décisionnel. Un lieu est par conséquent probablement à créer. Je crois qu’en tout cas, il est nécessaire non seulement de croiser médecine de ville et médecine hospitalière, mais, également d’associer les élus locaux, à l’échelle de l’agglomération ou de la commune, la notion de bassin de vie étant de toute façon importante, les techniciens des unités territoriales de prévention et d’action sociale (UTPAS) et peut-être un élu départemental référent.

Concernant la permanence des soins, je n’ai pas expérimenté le SAS sur mon territoire. Nous possédons une maison médicale de garde.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – La maison médicale de garde est-elle adossée à l’hôpital ?

M. Frédéric Chéreau. – Elle est effectivement située sur le site de l’hôpital. Elle s’occupe essentiellement de pédiatrie. Nous nous étions interrogés sur la possibilité de la positionner devant l’entrée des urgences. En effet, des personnes se rendent directement aux urgences. Sur un territoire pauvre comme le nôtre, il existe un vrai sujet, celui du tiers payant. À la maison médicale de garde, comme chez les médecins de ville, le tiers payant s’applique, au contraire des urgences. Les urgences coûtent pour autant plus cher au contribuable. En effet, un passage aux urgences, avec les examens biologiques réalisés sur la personne, coûte 200 euros. Chez le médecin, le coût est de 27 euros.

S’agissant de la question de la participation des collectivités aux investissements hospitaliers, les élus locaux sont certes favorables à l’association de leurs collectivités à l’ensemble des échelons de décision du système de santé. En revanche, ils restent convaincus que la santé est une compétence régalienne. Le même niveau de santé doit être proposé d’une vallée des Alpes à la région parisienne ou de la côte à l’intérieur du pays. Le risque est de créer des inégalités d’un territoire à l’autre. J’ai fait partie d’une majorité régionale qui finançait parmi les premières les scanners et les IRM. En revanche, le passage de la possibilité à l’obligation interroge, en termes d’égalité d’accès aux soins sur tout le territoire français.

J’ajoute un mot sur la formation et sur la répartition des internes sur un territoire. La région a certainement un rôle à assumer en termes de cartographie médicale (cartographie des spécialités à l’échelle de la région, cartographie de la répartition des internes). Aujourd’hui, les internes suivent majoritairement leurs stages dans les CHRU. Nous en avons besoin dans nos hôpitaux (hôpitaux de proximité ou hôpitaux non universitaires), voire en

médecine de ville. Les internes se découvriraient peut-être une vocation. Pour ma part, je déploie actuellement des solutions pour loger les internes en ville et leur expliquer ce que la ville a à leur offrir en termes d'attractivité. Le fait d'encourager les internes à sortir du cadre hospitalo-universitaire voire du cadre hospitalier est un enjeu important

M. Bernard Jomier, président. – Merci. Passons aux questions de nos collègues.

Mme Nadia Sollogoub. – J'ai été saisie par l'Association des maires ruraux de France, qui s'inquiète du forfait patient urgences mis en place depuis janvier 2022. Qu'en pensez-vous ? Il me semble que le passage aux urgences impose de payer 19 euros s'il n'y a pas d'hospitalisation ensuite. Je suis élue de la Nièvre. Certains patients n'y ont plus de médecin traitant. Ils se rendent aux urgences parce qu'ils ne savent pas où aller.

Par ailleurs, concernant la possibilité pour les urgences de mettre en place un numéro unique, le 15 relève déjà d'un regroupement régional dans la Nièvre. Certains départements fonctionnent déjà en regroupement régional.

Mme Sonia de La Provôté. – Je souhaite remettre en perspective la question de la permanence des soins et les horaires pratiqués par les médecins généralistes. Dans la dernière promotion de l'internat, l'ultime choix concernait la médecine générale. Sept spécialités n'ont pas été complètes, dont la médecine générale. Celle-ci représente la portion congrue des promotions et en son sein, beaucoup choisissent ensuite un exercice salarié et d'autres, pour des raisons pratiques et financières, d'exercer autrement qu'en soins de premier recours, dans des exercices spécialisés. Finalement, parmi cette portion congrue ayant choisi la médecine générale, ceux qui souhaitent se rendre dans les territoires pour soigner en premier recours s'entendent dire qu'ils ne travaillent pas suffisamment et doivent assumer les gardes. Ce discours est difficile à tenir. Le discours vis-à-vis des libéraux « cœurs vaillants » prêts à effectuer l'accès aux soins et à prendre en charge les patients doit être revu. Il doit devenir plus encourageant que celui qui consiste à affirmer que ces médecins ne travaillent pas suffisamment. Une réflexion doit être menée pour émettre de nouvelles propositions.

Nous nous félicitons en outre des interventions de SOS Médecins. Certes, il ne s'agit pas de soins classiques, mais d'une médecine d'urgence, dont nous avons cependant besoin. De son côté, l'élargissement du secteur d'activité de SOS Médecins au-delà des villes dans lesquelles il était installé a rendu de grands services aux médecins généralistes « cœurs vaillants » qui travaillent dans les territoires.

M. Alain Milon. – Certains sujets me perturbent. Le représentant des départements a critiqué la semaine des 35 heures, la T2A et la loi HPST. La semaine des 35 heures relève d'une loi sociale qui s'est imposée à tous, y compris aux hôpitaux, sans concertation avec eux. La T2A a été mise en place en 2004 car les budgets globaux n'étaient pas satisfaisants pour les hôpitaux. Une évolution était nécessaire. La solution trouvée était la T2A, avec un effet inflationniste extrêmement important, et surtout le fait qu'ensuite, le tarificateur a joué sur les tarifs, en les réduisant régulièrement, entraînant la situation que vous avez dénoncée. La loi HPST a été votée à une époque où le déficit de la sécurité sociale avoisinait les 28 milliards d'euros. Une solution était indispensable pour mieux réguler l'ensemble des dépenses. Nous pourrions en discuter longuement. Je connais les défauts et les qualités de chaque loi. J'ai eu des discussions sur le sujet avec les différents ministres.

Vous avez également évoqué le fait que, dans les hôpitaux français, un tiers du personnel n'était pas du personnel médical, contre un quart dans les autres pays européens. La

comparaison vaudrait sur l'ensemble des budgets consacrés au fonctionnement de l'hôpital. En effet, une réduction du personnel technique, par exemple, entraînerait le recours à des sous-traitants payés sur le budget de l'hôpital. Ces sous-traitants ne sont pas comptabilisés dans les personnels non médicaux des autres pays. À mon sens, le total de l'ensemble des lignes budgétaires rapprocherait la situation des autres pays européens de la situation française. Je ne suis pas certain, par conséquent, que les difficultés actuelles soient dues au fait qu'un tiers des personnels des hôpitaux ne soient pas des personnels médicaux. J'étais dans le Nord vendredi dernier. J'ai vu l'expérience extrêmement intéressante et passionnante de l'hôpital de Valenciennes. Je crois que nous devrions davantage nous y référer pour étendre l'expérimentation.

Je reviens à ma question. La France consacre, par la sécurité sociale et les mutuelles, près de 250 milliards d'euros à la santé de ses concitoyens. Le pourcentage du PIB consacré à la santé est probablement en France le plus fort d'Europe. La question n'est donc pas une question de finances, mais d'organisation. Préconisez-vous un système de grande sécurité sociale, un système à l'anglaise, un système à l'américaine ? Avez-vous d'autres solutions ?

M. Laurent Somon. – Les collectivités n'ont-elles pas une responsabilité dans la situation actuelle ? Par exemple, pour la construction de l'offre de soins de proximité, les maisons médicales sont souvent issues des programmes municipaux. Une concertation entre les collectivités ne serait-elle pas nécessaire ? Les collectivités sont toujours prêtes à aider, sans pour autant qu'il existe un véritable schéma d'organisation. Les maisons médicales issues d'un projet communal trouvent souvent un écho favorable tant au niveau du département qu'à celui de la région, indépendamment de la répartition géographique nécessaire pour la bonne couverture de l'offre de soins de proximité.

M. Bernard Jomier, président. – Il est marquant de constater que le débat sur l'hôpital dérive toujours sur l'environnement de l'hôpital et l'ensemble du système de santé.

M. Frédéric Chéreau. – S'agissant du forfait patient urgences, je réagirai en tant qu'élu du bassin minier. Si un paiement aux urgences est demandé, la réponse sera le non-recours aux soins. Les personnes ne se soigneront pas. Cette question du non-recours doit d'ailleurs être abordée en associant à la réflexion des structures qui n'ont pas une vocation sanitaire ou sanitaire et sociale. Les structures de proximité sont en effet parfois les seules à pouvoir toucher des personnes qui ne viennent pas chez le médecin ou à l'hôpital pour communiquer de l'information sur la santé. De notre côté, nous travaillons avec des structures de quartier dans le cadre des relations entre ville et hôpital et de la responsabilité populationnelle. Elles sont en effet capables de faire venir des personnes que l'hôpital ne saurait pas toucher.

Vous avez évoqué la question des spécialités médicales à la sortie de l'université. La spécialité santé publique est mal considérée. Or nous avons besoin de bons médecins en santé publique.

La question des généralistes a été abordée sous tous les angles. La place dans les universités pour former suffisamment de médecins n'est pas disponible. La plupart des médecins, de surcroît, ne souhaitent pas devenir généralistes. Nous subissons donc encore pendant de longues années des pénuries de généralistes. Les solutions ne doivent pas par conséquent concerner uniquement les généralistes. Dans le cas contraire, les territoires « se voleront » les uns les autres les rares généralistes. C'est pourquoi les solutions qui s'appuient

sur le corps des infirmiers et infirmières me paraissent intéressantes à explorer. La télémédecine m'inquiète s'il est question d'un patient seul dans une cabine face à un médecin à distance ; en revanche, un patient à côté d'une infirmière à domicile, dans un cabinet ou dans une maison médicale de garde, avec un médecin à distance, me semble être la solution.

Je ne suis pas apte à répondre à la question sur la grande sécurité sociale. Ma position personnelle ne serait pas nécessairement le reflet de celle de l'AMF. Volontairement, je m'abstiendrai donc de répondre.

M. Alain Milon. – C'est dommage. C'est la seule question.

M. Bernard Jomier, président. – Vous avez le droit de ne pas répondre aux questions, qui sont très vastes.

M. Philippe Gouet. – J'ai été interpellé sur les 35 heures. Je n'ai pas critiqué la réforme des 35 heures. J'ai simplement indiqué qu'elle n'avait pas été suffisamment compensée par des embauches.

De son côté, l'expérimentation de l'hôpital de Valenciennes mériterait effectivement d'être développée sur d'autres territoires. Elle semble en effet extrêmement intéressante et positive.

Concernant les financements, je vous renvoie à un article de *L'Express* du 18 novembre 2021. Les chiffres nous placent, en termes de dépenses de l'hôpital, derrière la Suisse, les États-Unis, l'Allemagne et la Belgique.

M. Alain Milon. – Les régimes de protection sociale ne sont pas identiques.

M. Philippe Gouet. – Le sujet des spécialités, par ailleurs, est extrêmement préoccupant, particulièrement pour la pédopsychiatrie. En effet, 14 départements en France n'accueillent pas de pédopsychiatre. En outre, la densité des pédopsychiatres est de 14 ou 15 professionnels pour 100 000 habitants. Cette spécialité mériterait d'être dynamisée.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Que pensez-vous, par ailleurs, de la grande sécurité sociale ?

M. Philippe Gouet. – Nous sommes le seul pays au monde à disposer d'autant de mutuelles. Il s'agit d'une vraie difficulté. Sans envisager une grande sécurité sociale, nous pourrions peut-être mettre en place un système de mutuelles simplifié, peut-être par un travail de rapprochement et une étude avec l'assurance maladie. Y compris pour nos concitoyens, il n'est pas toujours facile de choisir une mutuelle. Le sujet doit être débattu. Il est effectivement important.

Mme Françoise Tenenbaum. – Les maisons de santé pluriprofessionnelles font l'objet d'un avis du directeur général de l'ARS après consultation de la commission santé et organisation des soins de la Conférence régionale de santé. Dans cette commission, siègent également les conseils régionaux. Il existe donc effectivement une cartographie des maisons de santé pluriprofessionnelles. En général, l'ARS n'autorise pas les maisons de santé qui ne sont pas fondées sur un programme médical réalisé par des médecins. La problématique que nous rencontrons actuellement dans les maisons de santé, notamment celles qui ont 15 ou 17 ans d'existence, est que les médecins qui les ont créées partent en retraite. Il est difficile de trouver de nouveaux médecins. Nous retrouvons ainsi la problématique des généralistes. Il

s'agit de redonner du sens au métier, et non pas seulement au métier de généraliste. Le sens redonné au métier consiste, en l'occurrence, à voir le patient dans son environnement. L'entrée dans le parcours de soins ne doit pas s'effectuer de façon normale par les urgences. Le médecin traitant doit suivre la vie des citoyens. Puisque le médecin traitant ne peut pas être constamment de garde, un groupe de médecins doit se partager une population. De la sorte, nous redonnerons du sens à la médecine.

Pour répondre à Mme la sénatrice de la Nièvre que je salue particulièrement, la question est celle d'un numéro unique qui regrouperait médecins et pompiers. En Bourgogne, nous avons un numéro unique décroché au CHU de Dijon pour la Côte-d'Or, la Nièvre et l'Yonne. En revanche, le numéro ne fonctionne pas pour la Saône-et-Loire. En Franche-Comté, depuis très longtemps, il existe un numéro unique pour les quatre départements qui fonctionne efficacement.

L'hôpital psychiatrique pose une vraie difficulté. À la métropole de Dijon, nous avons mis en place une équipe mobile qui se rend dans les immeubles où des malades psychiatriques qui ne sont pas soignés, qui ne sont pas pris en charge par la sectorisation parce qu'ils sont en situation de déni, ont des comportements perturbants pour les voisins, pouvant conduire à des violences.

Concernant la grande sécurité sociale, enfin, il me semble que la réponse dépend du panier de soins. J'ajoute également que les mutuelles ont une action en prévention extrêmement importante, par exemple sur la qualité de l'air. Elles gèrent également des centres de santé, des centres dentaires, *etc.* La question doit par conséquent s'étudier.

M. Bernard Jomier, président. – M. Frédéric Chéreau souhaite ajouter un mot.

M. Frédéric Chéreau. – Vous vous êtes étonné que nous n'ayons pas parlé que de l'hôpital.

M. Bernard Jomier, président. – Je n'en suis pas étonné.

M. Frédéric Chéreau. – L'hôpital est un moment du parcours de soins. La question du parcours de soins est importante. La question de la responsabilité populationnelle, de son côté, serait de nature à redonner du sens à l'action des médecins de ville et à redorer le blason de la médecine généraliste.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie. Je ne m'étonnais pas. J'avais une pensée pour notre rapporteure qui, après s'être attaquée à un lourd travail sur l'hôpital dans notre pays, doit à présent réécrire tout le système de santé. Vos propos étaient extrêmement intéressants. Ils sont simplement également très révélateurs. La santé est devenue un objet politique premier. La pandémie a certainement joué un rôle important dans l'appropriation par les élus de la problématique de la santé. Vous décrivez, tous les trois, un processus qui débute très en amont de l'hôpital et se poursuit après l'hôpital. Tout l'enjeu pour sortir l'hôpital public de la crise dans laquelle il se trouve consiste à la fois à régler les sujets internes à l'hôpital et les sujets ayant trait à son environnement.

Madame la rapporteure, vous aurez le mot de conclusion.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Merci. Nous parlons beaucoup de la pandémie. Si je me place du côté des collectivités locales, le travail sur les maisons de santé, sur les programmes de prévention auprès des jeunes, avait commencé avant la pandémie. Les

départements, depuis longtemps, s'intéressent en effet à des sujets de santé ou des sujets médico-sociaux. En revanche, il est vrai que, manifestement, la crise sanitaire a exacerbé les difficultés de l'hôpital, qui préexistaient. Les solutions relèvent de mesures intrinsèques à l'hôpital, mais sont également tributaires d'éléments externes qui embolisent les hôpitaux.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie.

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

Audition des présidents des conférences de directeurs d'établissements de santé : Mme Marie-Noëlle Gérain-Breuzard, présidente de la conférence des directeurs de CHU, MM. Francis Saint-Hubert, président de la conférence nationale des directeurs de centres hospitaliers et Jacques Léglise, président de la conférence des directeurs d'établissements privés non lucratifs

M. Bernard Jomier, président. – Nous recevons maintenant en audition commune les présidents des conférences de directeurs d'établissements de santé.

Je suis heureux d'accueillir Mme Marie-Noëlle Gérain-Breuzard, directrice générale du CHRU de Tours et présidente de la conférence des directeurs de CHU, M. Francis Saint-Hubert, directeur général du centre hospitalier départemental Vendée à La Roche-sur-Yon, président de la conférence des directeurs de centres hospitaliers et M. Jacques Léglise, directeur général de l'hôpital Foch à Suresnes et président de la conférence des directeurs d'établissements privés non lucratifs.

Nous avons jusqu'à présent entendu la parole des médecins et des soignants. Il était évidemment indispensable d'entendre celle des directeurs d'établissements, dont il a été beaucoup question, et d'examiner sur quels points elles peuvent se rejoindre ou se distinguer, tant dans le diagnostic que dans les solutions proposées.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et j'invite chacun d'entre vous 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 Gerain-Breuzard, M. Saint-Hubert et M. Léglise prêtent serment.

M. Bernard Jomier, président. – La parole est à notre rapporteure.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Merci aux intervenants pour leur présence.

Au-delà du contexte particulier lié à la crise sanitaire, qui malheureusement se prolonge, avec une situation de nouveau tendue, notre commission d'enquête souhaite

évoquer avec vous, représentants des directeurs d'établissements, les difficultés structurelles auxquelles est confronté notre système hospitalier. Nous souhaitons en premier lieu évoquer les difficultés relatives aux ressources humaines, médicales et paramédicales. Nous aborderons l'organisation et le fonctionnement des établissements, sur lesquels nous avons entendu l'opinion des représentants des médecins alors que des évolutions sont attendues à la suite du rapport Claris et des textes qui ont suivi. Nous souhaitons également évoquer avec vous le financement des établissements et le mode de régulation de la dépense prise en charge par la collectivité. Enfin, l'un des thèmes qui émergent de nos auditions est celui des insuffisances ou des dysfonctionnements dans l'organisation territoriale des soins, avec des répercussions sur l'hôpital et des questions sur son articulation avec le secteur privé, hospitalier ou libéral.

M. Bernard Jomier, président. – Madame Gerain-Breuzard, vous avez la parole.

Marie-Noëlle Gerain-Breuzard, présidente de la conférence des directeurs de CHU. – Je vous remercie, au nom des directeurs généraux de CHU que je représente aujourd'hui, de cette audition et du juste intérêt porté à l'hôpital et plus largement au système de santé de notre pays.

Chacun de nous trois travaille à l'hôpital depuis plus de 30 ans. Nous avons vu évoluer l'hôpital au rythme de la société. Nous avons, tous les trois, constaté des évolutions majeures, au nombre de quatre pour citer les principales. La plus importante d'entre elles impacte toute notre société. Elle a trait à l'évolution du rapport au travail. Les aspirations au temps libre, le rapport à la hiérarchie, l'expression plus assumée de la souffrance au travail, le besoin renforcé d'équité, la course à la meilleure rémunération, le zapping professionnel sont autant d'évolutions qui, sans les généraliser, interpellent les managers actuels, pour la plupart d'une autre génération, formés sur un modèle plus contraignant pour l'individu, qu'ils soient médecins, cadres ou directeurs. Ces aspirations sont *a fortiori* fortement ébranlées pour les jeunes hospitalo-universitaires, dont la construction de carrière est un « parcours du combattant ».

Si, dans la plupart des établissements, nous ne constatons pas l'hémorragie des départs largement décrite par les médias, le changement des mentalités se traduit par des difficultés réelles de recrutement et de fidélisation. Or l'hôpital public ne se bat pas à armes égales sur le marché du recrutement, compte tenu des niveaux de rémunération et de contraintes qu'il propose, *a fortiori* dans les villes où le coût de la vie est élevé ou, à l'autre extrémité, dans les zones les plus rurales. Il se traduit également pour les personnels non médicaux, notamment les moins diplômés, par une forte évolution de l'absentéisme.

Abaisser totalement le niveau des contraintes restera difficile dans une structure dont l'une des missions premières est la continuité. Il est en revanche de notre seule responsabilité de faire évoluer les relations de travail. L'organisation de l'hôpital est de tradition très hiérarchisée, reposant sur des rapports de domination parfois violents – curieux paradoxe pour une structure dont le maître-mot doit être de prendre soin avec humanité. Les internes et les externes ont illustré récemment devant vous ce que vivent certains juniors. La véhémence et le mépris des propos contre les administratifs aiguisés de nouveau par le débat politique en sont une autre illustration.

Le Ségur, le rapport Claris et loi Rist ont fixé un cadre réglementaire. Néanmoins, les relations humaines échappent au cadre réglementaire. L'évolution implique des prises de conscience encore trop lentes aujourd'hui à notre goût.

La seconde transformation majeure est celle de la désorganisation progressive de l'offre de soins. À cette évolution sociodémographique qui a impacté tout le système de santé en ville comme au sein des établissements, se conjuguent les effets de la réduction du *numerus clausus* des années 1990, ceux de la liberté d'installation et ceux de la liberté de choix des spécialités après l'internat. Finalement, elle induit des déserts médicaux et le repli sur un exercice à moins fortes contraintes qui font converger vers les urgences et les consultations de l'hôpital des patients en mal de réponses en ville, reportant pour certains un haut niveau d'exigence voire d'agressivité sur l'hôpital. Or l'hôpital, *a fortiori* les CHU, ne sont pas structurés pour être les généralistes de la population.

Le constat est amplifié par l'absence de vraie gradation de l'offre territoriale hospitalière que la réforme nécessaire mais incomplète des groupements hospitaliers de territoire n'a pas encore permis de faire aboutir pleinement.

La troisième évolution déterminante est celle du financement du système de santé et singulièrement de l'hôpital. Nous ne sommes pas nostalgiques du budget global. Nous l'avons connu. Nous avons pu en constater les dérives. La tarification à l'activité, qui ne finance que 50 % du budget d'un CHU, était considérée comme une opportunité quand elle constituait un outil de développement des moyens par le développement de l'activité et donc des recettes. Néanmoins, les recettes d'un hôpital sont également les dépenses de l'assurance maladie. L'évolution du coût des traitements médicaux, l'augmentation des besoins de soins du fait du vieillissement de la population, de la chronicisation des maladies, les créations d'emplois au fil des années, les évolutions de rémunération ont conduit à la progression du déficit de l'assurance maladie. Les lois de financement votées par le Parlement depuis 2010 ont fixé des Ondam plus rigoureux. Elles ont permis d'entamer le redressement de la branche maladie, mais se sont principalement traduites par des plans de rigueur pour les dépenses hospitalières fixant des objectifs devenus de plus en plus inatteignables. L'impact financier du covid-19 et du Ségur de la santé risque d'emporter mécaniquement de nouvelles mesures d'économies.

Les évolutions du mode de financement en cours – dotation populationnelle, financement à l'épisode de soins, réforme de la tarification des urgences, financement par la qualité – sont évidemment favorables. Néanmoins, leur juxtaposition avec les systèmes actuels de financement engendre une complexité inégalée pour tous ceux qui les gèrent et incompréhensible pour les soignants. Sans rationalisation de l'organisation des soins dans les territoires et réelle analyse de la pertinence menée par et avec les soignants, nous risquons de connaître encore des coupes aveugles et brutales.

La quatrième évolution est comme une forme de réponse qui n'en serait pas une. Nous n'avons pu que constater et déplorer l'inflation normative et réglementaire et les contrôles qui l'ont suivie au cours des dernières années. La complexité fait intrinsèquement partie de la gestion d'un hôpital *a fortiori* de la taille d'un CHU. Il faut l'accepter. Un établissement de plus de 10 000 salariés, le plus souvent premier employeur et premier acteur économique de sa région, ne se gère ni comme un service, ni même comme une somme de services médicaux. La complexité découle néanmoins également de la réalité du corps réglementaire administratif français. Le code de la santé publique est de loin le plus disert de tous. Si le métier des directions et des équipes administratives, qui ne représentent que 5 % et non 30 % des effectifs de l'hôpital, est de rendre lisible cette inflation normative et de tenter d'en simplifier les effets pour ceux qui soignent, il est aussi et avant tout de coordonner les acteurs, de rendre possibles les projets, de défendre et représenter son établissement.

En 2020, la crise sanitaire a provisoirement lissé la plupart des effets délétères de ces évolutions. Se sentir soutenus par l'opinion publique, ne traiter principalement qu'une pathologie, bénéficier d'un soutien financier massif de l'État qui a fait primer l'efficacité sur l'efficience, pouvoir s'affranchir d'un cadre réglementaire a produit des effets éphémères. Cet épisode ne laisse en définitive que beaucoup de nostalgie et d'amertume, sans parvenir pleinement à en tirer les enseignements durables.

L'hôpital doit relever la tête avec ses hospitaliers. L'hôpital n'est pas à la dérive. Il a géré une crise sans précédent. Il a fait face, répondu présent à tous les défis inédits qui s'imposaient à lui. Ne rendons responsables ni l'hôpital, ni ceux qui le gèrent, qu'ils soient médecins, directeurs ou soignants, des effets considérables des évolutions profondes qui se sont installées au fil du temps ou de la désorganisation évidente que le covid a induite et qui exigera de nous tous une résilience très volontariste.

Nous avons d'abord et avant tout besoin de sortir de cette crise qui n'en finit pas. Il y a toutefois urgence à ce que les pouvoirs publics assument une juste réorganisation du système de santé mobilisant tous les acteurs autour des contraintes à partager. Il y a urgence à ce que les pouvoirs publics régulent le *dumping* salarial qui assèche les effectifs des hôpitaux publics. Il y a urgence à ce que les pouvoirs publics et les acteurs se donnent les moyens réels d'ouvrir la question de la pertinence des soins pour dégager les marges nécessaires à l'investissement pour l'avenir. Il y a urgence à avancer collectivement sur la mise en place des professions médicales intermédiaires et à faire évoluer la formation continue pour mieux préparer les professionnels aux défis actuels et à venir. Il y a urgence à ce que les pouvoirs publics arrêtent d'imposer un surcroît de contrôles et de remontées d'information et fassent confiance aux acteurs du terrain pour innover et créer en libérant les énergies. Il y a cependant également urgence à ce que les acteurs de terrain acceptent de revisiter réellement leurs organisations et fassent évoluer les relations de travail au sein des équipes pour retrouver le chemin de l'attractivité. Pour réussir, nous avons besoin avant tout de communautés apaisées. Nous avons tous une responsabilité sur ce sujet.

L'hôpital est par essence même le lieu de l'interdépendance. Plus d'une centaine de métiers interagissent. La connaissance et le respect du métier de l'autre sont essentiels. Dans cet orchestre, les solistes, quelles que soient leurs fonctions, qui souhaitent jouer seuls leurs partitions, conduisent les communautés à l'échec, tandis que le maintien d'une offre de santé publique et de recours est essentiel pour la population. Comme *Le Guépard* et son auteur, nous sommes convaincus qu'il faut que tout change pour que rien ne change.

M. Bernard Jomier, président. – Merci beaucoup. Madame. Je donne la parole à M. Francis Saint-Hubert.

M. Francis Saint-Hubert, président de la conférence nationale des directeurs de centres hospitaliers (CNDCH). – Je vous remercie pour votre invitation car la représentation nationale, tout comme les élus locaux, a toujours raison de se saisir des questions hospitalières. L'hôpital est un bien précieux de la nation, un pilier de la République.

Je représente la conférence des directeurs de centres hospitaliers. Ce sont environ 900 établissements, de l'hôpital de proximité aux établissements supports des GHT, en passant par les hôpitaux spécialisés en santé mentale. Je suis extrêmement sensible à votre souhait d'auditionner notre conférence, le secteur hospitalier ne se réduisant pas aux seuls grands ensembles hospitaliers. En complément de l'intervention de ma collègue, je vous donne mon analyse.

En premier lieu, vous avez raison de considérer l'hôpital comme un des acteurs de la prise en charge des patients, la médecine générale devant rester le pivot des parcours de prise en charge. Malheureusement, quand un des maillons extérieurs de l'hôpital est défaillant, l'hôpital, de fait, se trouve à gérer la situation. Les patients se tournent vers l'hôpital. L'hôpital se voit reprocher éventuellement de ne pas agir suffisamment, pas suffisamment rapidement ou de façon inefficace. Quand un territoire manque de médecins traitants, la population se rend à l'hôpital, notamment aux urgences qui s'en trouvent déstructurées. Quand la permanence des soins n'est pas équitablement assurée, l'hôpital assume la situation avec des équipes surimplyquées et épuisées. Quand il existe un tel déséquilibre de rémunérations entre les hospitaliers et les autres professionnels de santé, notamment dans certaines spécialités médicales, l'hôpital est moins attractif. Quand la société est traversée par des phénomènes de violence qui s'en prennent à tous ceux qui représentent une certaine forme d'autorité ou de responsabilité, l'hôpital et tous ses responsables deviennent des boucs émissaires, les directions, mais également les présidents de commissions médicales d'établissement, les chefs de service, les chefs de pôle et les cadres de santé.

Dès lors, que retenir de la crise que j'ai vécue sur le terrain tout en étant en lien permanent avec la DGOS ? La crise n'a fait que rendre visibles les conséquences de politiques nationales suivies depuis des décennies. J'en tire six priorités.

La première d'entre elles consiste à clarifier le rôle et la place de chacun sans omettre le facteur humain toujours déterminant. Je pense à l'articulation et à la communication entre les différents services de l'État, les élus, mais également les usagers, qui doivent pouvoir assumer un rôle plus grand en lien avec les ARS. Pendant la crise, les relations entre les ARS et les établissements supports de GHT ont été essentielles, même si variables. Les établissements se sont sentis souvent isolés.

Le deuxième axe consiste à réformer en profondeur le secteur médico-social. Pendant la crise, il a été demandé aux hôpitaux d'assumer un rôle clé du fait de la sous médicalisation des Ehpad. La fragilité de ces secteurs et le système de financement montrent la nécessité de repenser complètement l'accompagnement de nos aînés, afin que celui-ci soit digne. Quant aux Ehpad hospitaliers, il s'agit souvent d'unités de soins de longue durée où la charge en soins est considérable avec des effectifs insuffisants.

Le troisième axe consiste à soutenir les personnels. Au-delà des rémunérations revalorisées avec le Ségur, pour être attractif, il est nécessaire d'améliorer les conditions de vie au travail en prenant en compte l'évolution sociétale. Les effectifs doivent être suffisants. Il convient de repenser les organisations avec des objectifs clairs, d'éviter que le personnel travaille plus de deux week-ends par mois, d'éviter les systèmes d'alternance aujourd'hui préjudiciables à la santé des personnels, comme les amplitudes de travail de 12 heures à 24 heures. Il s'agit également d'améliorer le climat social, car il ne peut exister de soins de qualité dans un contexte de tension ou de fragilité des équipes. La santé des équipes est un déterminant du bien-soigner.

Le quatrième axe consiste à repenser l'ingénierie des métiers de la santé. La création des IPA constitue un premier pas. Néanmoins, il est nécessaire d'aller plus loin. Pour mener cette réflexion innovante, il convient de se fonder sur les aspirations des jeunes générations, d'atténuer le cloisonnement entre médecins et autres professionnels de santé, mais également de prendre en compte les conséquences de l'hyperspécialisation des professions médicales. L'hyperspécialisation est gage de qualité ; toutefois, si elle ne

s'accompagne pas d'une articulation avec des nouveaux métiers, elle peut contrevenir à l'accessibilité aux soins. Le projet récent des professions médicales intermédiaires n'a pas été retenu. Il faut entendre les réticences et travailler avec les médecins pour imaginer de nouveaux métiers sous une autre approche. La CNDCH plaide pour la création de métiers médicaux soignants à bac plus 5 ou plus 6, niveau ingénieur, qui endosseraient certaines responsabilités cliniques et réaliseraient certains actes techniques.

Le point suivant consiste à considérer la formation comme un investissement. Le Ségur de la santé, à hauteur de 19 milliards d'euros, apportera un nouveau souffle en matière d'investissement. Comme pour l'immobilier et le numérique, il est indispensable d'investir dans la formation initiale et continue. Nous avons réellement besoin d'un plan d'urgence pour la formation avec des enveloppes dédiées au-delà des 2,1 % que nous consacrons aujourd'hui dans nos budgets à la formation continue.

Enfin, le dernier axe consiste à lutter contre les excès de l'administration de la santé : la multiplication d'instances qui se superposent sans réelles plus-values, comme les conférences territoriales de santé, les multiples remontées d'informations demandées, parfois très compliquées voire impossibles à produire, dont le sens n'apparaît pas toujours de façon évidente, la multiplication des procédures et des protocoles, les indicateurs chronophages dont nous pouvons parfois interroger le sens, dont le résultat conditionne pourtant pour partie le financement des établissements. Certains indicateurs peuvent même être contre-productifs.

La CNDCH souhaite que le processus de certification et d'accréditation du secteur sanitaire et médico-social soit ajusté, y compris le système des experts visiteurs. De la même façon, le dogme qui lie la qualité avec la quantité des actes réalisés n'est-il pas vecteur d'une concentration excessive de l'offre de soins, laissant certains territoires en grande fragilité sur les filières de soins essentiels ?

En synthèse, la crise a mis en lumière des facteurs qui, depuis plusieurs années, grignotaient la force des hôpitaux, malgré les alertes régulières émises notamment par la CNDCH. L'ensemble des professionnels hospitaliers, sans aucune dissonance, dénoncent : le *numerus clausus* qui a créé et organisé la pénurie médicale, aggravée par la liberté d'installation sans aucune régulation, rendant impossible l'égalité d'accès aux soins ; la faiblesse des investissements ; une contrainte financière forte ; une permanence des soins portant sur un nombre de plus en plus réduit d'acteurs ; la multiplication des normes et des contrôles ; une approche administrative de la qualité ; un rôle très insuffisant des représentants des usagers dans la gouvernance des hôpitaux ; des réformes souvent partielles, n'anticipant pas suffisamment leurs conséquences sans accompagnement des acteurs et se succédant sans laisser le temps à la précédente réforme de produire ses effets. Il en est ainsi notamment des GHT souvent mastodontes et, simultanément, pour partie « coquille vide », dans le sens où ils n'ont pas les moyens de leurs ambitions. Vient s'y ajouter une exigence accrue bien que légitime des patients et plus largement de la société.

Jamais les hôpitaux n'ont été aussi performants pour soigner, mais également pour mener des activités de recherche. Ce n'est pas un hasard si, pendant la crise, tous se sont tournés vers les hôpitaux, y compris pour qu'ils agissent au-delà de leur périmètre d'intervention : la vaccination, la gestion des tests, les masques, les Ehpad non hospitaliers, l'animation des territoires. Aucun autre acteur dans les territoires n'aurait pu se substituer aux hôpitaux. Le potentiel de force de frappe des hôpitaux est donc considérable. Il doit nous rendre confiants pour l'avenir, à condition que la solidarité nationale continue à s'exprimer

envers les hospitaliers, de telle sorte que les contraintes ne portent plus essentiellement sur eux. Je vous remercie pour votre attention.

M. Bernard Jomier, président. – Je donne la parole à Monsieur Léglise.

M. Jacques Léglise, président de la conférence des directeurs d'établissements privés non lucratifs. – Vous souhaitez que nous vous donnions notre diagnostic sur la situation actuelle de l'hôpital. Tout d'abord, bien évidemment, nous ne pouvons pas ne pas souligner l'impact de la crise sanitaire. Sa persistance dans la durée a créé incontestablement un effet de lassitude et de découragement dont nous avons commencé à payer le prix à la fin de la 4^{ème} vague. L'été dernier, nous avons tous constaté dans nos établissements, tout particulièrement en Île-de-France, des départs beaucoup plus importants qu'habituellement à la même période et surtout un effondrement des candidatures de jeunes professionnels infirmiers sortis des écoles, comme s'ils s'étaient dirigés immédiatement vers d'autres lieux ou d'autres modes d'exercice.

Dans cet effet de la crise, nous ne pouvons pas ne pas citer non plus les conséquences des négociations du Ségur. Paradoxalement, alors que jamais aucun gouvernement n'avait opéré d'un seul coup des revalorisations aussi massives et mis sur la table autant de milliards pour l'hôpital, un effet de déception à l'égard des mesures prises est apparu en comparaison des attentes qui étaient nées.

S'agissant du privé non lucratif, je tiens à souligner que cette déception a eu notamment pour cause, passé le Ségur 1, où l'ensemble des acteurs ont été traités à parité au sein du service public, un traitement ultérieur que nous avons ressenti comme discriminatoire. Plusieurs mois d'âpres négociations ont été nécessaires pour obtenir une revalorisation « au rabais » de nos médecins. Dans le Ségur 2, le ministère a immédiatement posé le principe que nous n'aurions que 70 % des enveloppes de revalorisations accordées à l'hôpital public. Les mesures du Ségur 3 nous ont purement et simplement oubliés. Quant au Ségur de l'investissement, de manière variable selon les régions, il est caractérisé par un fort tropisme vers l'hôpital public et une sous-représentation pour notre secteur par rapport à ce que nous représentons au sein de l'offre de soins de service public. Cet ensemble a conduit à un fort malaise actuel de notre secteur. Je souhaite le souligner avec force.

Toutefois, au-delà de ces facteurs récents de tension de l'hôpital, nous nous accordons tous pour dire que la crise sanitaire n'a fait qu'exacerber des facteurs latents et anciens. Je souhaite souligner cinq des facteurs multiples de la crise latente qui éclate à présent, qui sont selon moi parmi les plus importants : la pression financière portée depuis des années sur les établissements de soins ; la pression normative croissante sur les professionnels de soins ; l'effet taille qui ne peut pas être dissocié des questions de gouvernance ; le changement de paradigme notamment des jeunes professionnels de santé ; en lien direct avec ce changement de paradigme, la crise d'attractivité qui en résulte.

La pression financière portée sur les établissements de santé depuis au moins 10 ans est le facteur explicatif essentiel de l'entrée en crise de l'hôpital. Je ne fais pas partie de ceux qui prétendent que la faute en revient à la tarification à l'activité, car au contraire, après des décennies de pression portée par le budget global, l'arrivée de la tarification à l'activité a été vécue dans un premier temps comme une libération.

Il faut bien comprendre en effet que l'activité des hôpitaux a pour caractéristique principale d'être en perpétuelle mutation du fait du progrès technique, des découvertes

médicales, des attentes croissantes des patients et des soignants et des opportunités organisationnelles comme actuellement le numérique. Cette dynamique de projet au service des valeurs d'amélioration du service rendu aux patients est ce qui rend passionnant et enthousiasmant le travail à l'hôpital et qui soude les équipes soignantes avec les équipes de gestionnaires dans une vision commune.

En régime de budget global, cette dynamique de projet s'était progressivement enrayée, car pour bâtir des projets nouveaux, il fallait sans arrêt donner des « coups de ciseaux » dans l'existant. Avec l'arrivée de la tarification à l'activité, nous avons retrouvé des marges de manœuvre ; les premières années, les hôpitaux du service public – puisque les cliniques commerciales n'ont pour leur part jamais été soumises à cette logique de budget global – ont retrouvé un vrai dynamisme et ont repris des parts de marché sur tous les fronts.

Malheureusement, les pouvoirs publics ont rapidement imposé des évolutions de tarifs qui ne couvraient pas les évolutions de charges. Dans un premier temps, pendant quelques années, nous avons réussi, de concert avec les équipes médicales et avec les cadres des services, à résister à l'érosion des moyens que ces décisions auraient dû susciter, en compensant les baisses de tarifs par des augmentations de volumes acceptables. À partir des années 2010, des efforts de plus en plus importants nous ont été demandés, avec l'exigence, notamment via le Copermo, de plans de rendus d'emplois, et, avec le plan triennal, des baisses de tarifs qui nous ont entraînés dans une course dépourvue de sens aux volumes d'activité pour « limiter la casse ». Cette pression excessive a produit un climat de perte de sens, a profondément fracturé les communautés, et a notamment abîmé le rapport entre les soignants et les gestionnaires, lesquels portent injustement aujourd'hui la responsabilité de politiques décidées par l'État.

Pour autant, je voudrais terminer ce propos sur la pression financière par le constat que l'État ne s'est pas lancé sans raison dans des politiques de contrôle des coûts hospitaliers. Avec 11 points de PIB, la France est un des pays qui consacrent le plus d'argent à la santé. Néanmoins, le constat que cette situation coexiste avec des professionnels de l'hôpital parmi les moins rémunérés d'Europe alors que les dépenses de personnel constituent plus de 60 % des dépenses hospitalières aurait dû alerter sur le fait que le vrai problème est probablement ailleurs, notamment dans l'émiettement des structures de soins. Le choix d'appauvrir chacun plutôt que de mener, comme dans d'autres pays, des réformes structurelles en profondeur ou que travailler sur la pertinence des soins ne pouvait que conduire à l'impasse dans laquelle nous nous trouvons.

Le deuxième facteur explicatif des tensions dans l'hôpital est, de mon point de vue, la pression normative croissante sur les métiers de la santé, plus difficile à cerner mais très réelle. Je suis frappé, quand je discute avec mes amis médecins, avec ma fille qui est elle-même pédiatre hospitalière ou avec les cadres de santé, trop souvent oubliés dans les débats, mais qui sont pourtant la cheville ouvrière du fonctionnement quotidien de l'hôpital, par le *leitmotiv* qui revient au sujet du poids des tâches administratives. Cependant, au cours des discussions, nous comprenons rapidement qu'une grande partie de ce que les soignants appellent aujourd'hui tâches administratives sont les obligations nées des normes de qualité et de traçabilité, qui, il est vrai, sont montées en puissance ces dernières années, mais dont je ne vois pas comment les contester, et qui font désormais partie à part entière du métier de médecin ou d'infirmière. Nous sommes donc sans solution face à ce facteur, sauf peut-être à recruter massivement, comme dans le libéral, dans le cadre de « Ma santé 2022 », des assistantes médicales.

Je profite de cette incidence sur la qualité pour lancer une alerte sur le financement à la qualité, louable sur le papier mais dont les mécanismes sont très complexes à mettre en œuvre et risquent un jour d'être encore plus rejetés par les soignants que la tarification à l'activité tant ils sont technocratiques et illisibles. Peut-être serait-il plus facile de travailler sur les questions de pertinence des soins plus consensuelles et davantage dans les mains des soignants.

Je voudrais en troisième lieu insister sur l'effet de taille, car je suis convaincu, après avoir dirigé, au sein de l'Assistance publique, la Pitié-Salpêtrière et ses 8 000 agents, puis le CHU de Toulouse et ses 12 000 agents, et avoir redécouvert ensuite à Foch le bonheur de diriger un hôpital à taille humaine, qu'il s'agit d'un des facteurs clés des débats sur la gouvernance que nous avons aujourd'hui.

La qualité de fonctionnement des structures hospitalières dépend directement de la qualité et de l'intensité du dialogue et de la coopération entre les gestionnaires et les communautés médicales et soignantes, avec au cœur du système le binôme du directeur général et du président de CME, sans oublier le rôle clé des directions des soins. Ce binôme fonctionne rarement de manière inefficace, mais reste insuffisant. Il faut également préserver un dialogue direct et constant avec les chefs de service et les cadres des services, qui sont la maille de base de l'hôpital, pour nourrir la dynamique de projets dont j'ai dit qu'elle était au cœur du fonctionnement de l'hôpital. Plus l'hôpital est à taille humaine, plus ce dialogue est quotidien, et plus les arbitrages peuvent être pris rapidement avec les explications qui doivent nécessairement les accompagner.

Dans les grandes structures, ce dialogue, complexifié par ailleurs par les pôles, est beaucoup plus difficile. Nos hôpitaux publics sont devenus de trop grande taille. Cette course à la taille, si elle se traduit avec les GHT par une couche supplémentaire de gouvernance, éloignera encore davantage les gestionnaires et les communautés médicales et soignantes.

Je voudrais rappeler également que ces GHT n'ont aucune dimension territoriale puisqu'ils ne regroupent que les hôpitaux publics, quand les autres acteurs hospitaliers, privés non lucratifs ou commerciaux, n'y participent pas.

Le quatrième facteur qui déstabilise l'hôpital que nous avons connu est le changement de paradigme que nous vivons ces dernières années, avec des professionnels qui aspirent comme le reste de la société à un meilleur équilibre entre leur vie privée et leur vie professionnelle, quand leurs aînés, que ce soient les médecins, les cadres de santé ou les directeurs, ne comptaient pas leur temps. Ces aspirations légitimes entraînent une conséquence : avec davantage de professionnels, notamment médicaux, nous avons moins de temps de travail disponible.

Nous n'éviterons pas, dans ce domaine, une révision en profondeur, qui prendra du temps, de nos organisations, pour fluidifier au maximum les organisations internes, mettre l'accent sur la qualité du fonctionnement en équipe, qui est au cœur de la satisfaction ou de l'insatisfaction au travail des professionnels, et développer les facteurs de qualité de vie au travail.

Parmi les conditions de travail, je voudrais souligner la question de la qualité des locaux et des équipements, directement fonction des capacités d'investissement des hôpitaux. Il faut souligner l'effort réalisé par le Gouvernement avec le Ségur des investissements qui a constitué en quelque sorte, comme pour les salaires, un rattrapage bienvenu. Cependant, il

reste à mettre en place un mécanisme pérenne de financement des investissements car le niveau des tarifs aujourd'hui ne permet pas de financer par lui-même les investissements nécessaires à la conservation au meilleur niveau de l'outil de travail hospitalier.

Enfin, il convient de souligner que ce changement joue à plein et explique majoritairement la désaffectation de la catégorie des universitaires. Au moment en effet où les aspirations des plus jeunes se portaient vers davantage de temps libre, les exigences pour entrer dans la carrière universitaire se sont élevées pour hisser la recherche française aux meilleurs niveaux internationaux. Ce grand écart oblige probablement à présent à une révision en profondeur de la réforme Debré de 1958, la quadruple mission des hospitalo-universitaires – soins, enseignement, recherche, management – étant clairement aujourd'hui devenue irréaliste.

Ce changement de paradigme explique pour beaucoup le cinquième point que je voudrais souligner concernant la question d'attractivité des métiers médicaux et soignants à l'hôpital. Il l'explique pour beaucoup, mais pas entièrement ; un autre facteur joue un rôle de plus en plus important. Il s'agit de la compétition par les rémunérations, avec une incapacité, dans les établissements de santé privés d'intérêt collectif (Espic), comme pour nos amis des hôpitaux publics mais avec en supplément l'impossibilité pour nos praticiens d'exercer une activité libérale comme au sein de l'hôpital public, de suivre l'évolution des revenus auxquels les médecins peuvent accéder quand ils exercent en libéral dans une clinique commerciale, en particulier s'ils y exercent avec des dépassements d'honoraires. Ces revenus sont de deux à trois fois plus élevés que les salaires que nous pouvons leur offrir. Je voudrais souligner à quel point cette divergence des opportunités est délétère. Déjà plus de la moitié des séjours de chirurgie sont réalisés dans les cliniques commerciales dans notre pays. Prenons garde que dans quelques années, il n'existe plus d'offre de service public dans certains domaines faute de combattant. Travaillons sur un exercice mixte qui est sans doute la solution de cette compétition délétère, pour peu toutefois que les règles soient simplifiées et appliquées d'une manière identique pour tous.

Nous voyons que l'hôpital, sous le poids des évolutions que je viens de décrire, est entré dans une période où le modèle que nous avons connu et qui a fonctionné pendant 40 ans est probablement à bout de souffle et doit être réinventé, sans oublier qu'une partie de cette réinvention dépend plus largement de la structuration du système de santé dans son ensemble, notamment pour la permanence des soins.

Nous n'y parviendrons pas en opposant les catégories d'acteurs qui le font fonctionner au quotidien, mais au contraire en créant les conditions d'un retour à un fonctionnement apaisé libéré de tous les facteurs de tension.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie. Je donne la parole à Madame la rapporteure.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je remercie nos trois intervenants. Je commence par un point technique. Avant Noël, la DGOS avait présenté les résultats de l'enquête sur les fermetures de lits et les départs des personnels. Elle avait conclu à des variations minimales par rapport à 2019, avec une réduction de 2 % du nombre de lits et une hausse de 1 % de l'absentéisme. La situation semble différente lorsque nous entendons le ressenti exprimé. Les résultats de l'enquête vous semblent-ils par conséquent cohérents avec les situations que vous avez constatées ?

Vous avez beaucoup parlé de l'attractivité des métiers, du changement par rapport au travail, des aspirations des jeunes soignants. Mme Gerain-Breuzard a rappelé que pendant la crise, la situation était « plus simple », puisqu'il fallait agir au plus vite. Les contraintes ont été libérées. Vous avez qualifié cette situation d'éphémère, mais ne pourrait-on pas néanmoins conserver certains éléments de flexibilité ?

Concernant les normes et les contrôles de qualité, des tâches dites administratives sont pointées comme nécessitant beaucoup de temps. Selon vous, elles pourraient être simplifiées. Je peine à voir clairement les éléments pouvant être simplifiés sans toucher aux fondamentaux dans ces domaines.

Je partage vos propos sur la formation continue et les nouveaux métiers.

M. Léglise dirige un Espic, après avoir dirigé un CHU. Quels sont les éléments de souplesse dans le fonctionnement des Espic et sont-ils transposables à l'hôpital public pour répondre à certaines de ses difficultés ?

Vous avez évoqué également la part de la composante médicale. Au-delà des questions de personnes, à la suite du rapport Claris, la loi Rist a permis de déroger à l'organisation en pôles qui avait été inscrite dans la loi HPST. Le recours à des délégations de gestion aux pôles ou aux services est également encouragé. Il est beaucoup question de l'hôpital de Valenciennes. Était-il possible d'aller plus loin à la suite du rapport Claris ?

M. Jacques Léglise. – Concernant votre première question sur l'Île-de-France, je ne possède pas une vision synthétique de la région. Je ne peux que rapporter des témoignages recueillis par sondage auprès de mes collègues, principalement mes collègues des Espic. Les taux avoisinent plutôt les 10 % de lits fermés et les 10 % de postes vacants, sinon davantage. Un de mes collègues, dans un Espic parisien de grande taille, annonçait la semaine dernière 20 % de postes vacants. La région parisienne est donc probablement plus touchée que les autres régions, dans des proportions qui sont peut-être diluées au niveau national.

M. Bernard Jomier, président. – Est-il exact que la région parisienne manque davantage d'infirmiers et d'infirmières, tandis que les autres régions manquent davantage de médecins ?

M. Jacques Léglise. – Les Espic ne constatent pas un manque de médecins. Ils remarquent en revanche un manque d'infirmiers et d'infirmières. La presque totalité de mes collègues des Espic, comme dans les hôpitaux publics, enregistrent aujourd'hui de nombreux lits fermés faute de personnel. Nous avons réellement observé, l'été dernier, un départ plus important de nos personnels vers la province ou pour changer d'orientation professionnelle. Il s'agit d'un phénomène nouveau. Nous avons en outre subi une pénurie de candidatures à la sortie des écoles.

La deuxième question portait sur les flexibilités nées de la crise qui pourraient être conservées. Je ne sais pas bien répondre à cette question, parce que la situation était hors des normes. Simplement, nous avons retrouvé une solidarité sur les objectifs. Nous ne subissions aucune pression financière. Nous obtenions tout ce que nous demandions. Nous retrouvions une complète communauté de vision et de projets.

Quelles tâches administratives pourraient être simplifiées ? Je ne crois pas qu'il s'agisse de tâches administratives. La difficulté tient à ce constat. Il s'agit d'une question de

traçabilité. La charge de saisie des systèmes d'information pourrait par exemple être allégée en utilisant la dictée vocale ou d'autres outils techniques. Cela restera cependant plus lourd que par le passé, quand les prescriptions étaient données oralement, sans traçage des propos tenus auprès du patient. Je ne vois donc pas d'autre solution que celle, coûteuse, de multiplier les assistants dans les services.

S'agissant des différences de fonctionnement entre hôpitaux publics et Espic, le régime juridique est différent. Les Espic ne sont soumis qu'au droit privé et au droit du travail. Nous respectons également le code des marchés pour les commandes importantes. Le vrai sujet concerne la gestion des ressources humaines. Elle n'est pas nécessairement plus simple avec le code du travail qu'avec le statut. Il existe des avantages, mais également des inconvénients. Il y a des latitudes, mais les contraintes sont parfois plus fortes qu'en statut. La vraie différence, en réalité, vient de la taille. Il existe des hôpitaux à taille humaine dans lesquels la discussion est permanente.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – La notion de taille plaide-t-elle davantage pour le service que pour le pôle ?

M. Jacques Légise. – J'ai supprimé les pôles dans mon établissement. Je pense qu'il n'existe pas de règle. La réelle avancée est de laisser les hôpitaux s'organiser comme ils le souhaitent. Dans certains endroits, les pôles ont du sens. Dans certaines activités, en revanche, ils n'ont pas de sens. Davantage de souplesse et davantage de flexibilité sont nécessaires.

Enfin, sur la délégation de gestion, je laisserai mes collègues répondre. Je ne suis pas concerné.

M. Francis Saint-Hubert. – Les chiffres de la DGOS résultent de remontées de nos établissements, qui ont été agrégées. Ces remontées ne sont pas nécessairement exhaustives. Nous constatons, au niveau de notre conférence, que la situation est relativement disparate. Dans certains endroits, notamment au niveau des soins de suite et du secteur médico-social, des lits ont été fermés par manque de personnel. Je vois essentiellement deux raisons. Nous n'avons pas constaté, comme c'est le cas dans mon département, de départs massifs et significatifs du personnel. J'ai repris les chiffres des trois dernières années. En 2021, je constate une légère augmentation du nombre des départs des aides-soignants et des infirmiers diplômés d'État, qui s'explique également en partie par l'obligation vaccinale. Les personnes sont parties car elles n'ont pas voulu se faire vacciner. En revanche, habituellement, pour gérer les absences, nous recourons régulièrement à du personnel intérimaire. Or les centres de vaccination, qui avaient besoin de professionnels de santé, ont absorbé ces personnels mobiles. Le « matelas » de personnels mobiles dont nous disposions pour gérer les pics d'activité n'existe plus dans nos territoires.

Par ailleurs, nous constatons, dans certaines écoles, que deux tiers seulement des élèves entrés en instituts de formation en soins infirmiers (Ifsi) sortent diplômés. Le recrutement par Parcoursup ne nous semble absolument pas adapté à cette profession. Il y a d'autres éléments. Par exemple, les jeunes demandent immédiatement s'ils auront à travailler les week-ends. Il s'agit d'un vrai phénomène, qui ne concerne pas que les personnels hospitaliers. Le désengagement est massif quand il est nécessaire de travailler les week-ends. L'hôpital n'y échappe pas. C'est pourquoi nous devons réfléchir à nos organisations.

Nous avons vécu plusieurs vagues au cours de la crise sanitaire. Les enseignements de chaque vague diffèrent. La première vague a été à l'origine d'une forme de sidération à tous les niveaux. Nous avons par exemple démonté les blocs opératoires pour installer des lits de réanimation. La mobilisation et la solidarité ont été extraordinaires. Les hôpitaux ont agi de façon autonome. Cette flexibilité est cependant venue principalement du personnel. Les administratifs et les directeurs ont parfois contourné le code des marchés publics. Les règles ont évolué très rapidement. Pouvons-nous fonctionner constamment avec ce modèle ? Nous nous interrogeons depuis plusieurs années sur un possible assouplissement du code des marchés publics. En revanche, pour garantir la bonne utilisation des deniers publics, il doit exister un minimum de règles.

Sur la question de l'assouplissement des règles, je tiens à préciser que les hôpitaux ont pour rôle de soigner les patients et d'accueillir les usagers et les familles. L'objectif est de s'inscrire dans une amélioration continue des soins. À cette fin, les professionnels ont des valeurs, des compétences et des expertises. Nous avons en outre besoin des moyens qui nous sont alloués. Par définition, ces moyens sont limités. En revanche, le désir des soignants de bien faire et les attentes des patients ne le sont pas. Comment mettre en perspective les moyens et le désir des soignants ? Des règles sont nécessaires. La gestion d'un hôpital consiste à harmoniser les aspirations des usagers, les aspirations du personnel et les moyens octroyés. Il existe par conséquent nécessairement des règles. À cet égard, je considère que la loi HPST a commis une grave erreur lorsqu'elle a supprimé les services. Il était possible de mettre en place des pôles sans supprimer les services. Certes, des corrections ont été apportées. En 1996, cependant, l'objectif de suppression de 100 000 lits a été clairement annoncé. Les ARH ont été mises en place pour planifier ces suppressions.

S'agissant de l'Ondam, son évolution a été définie non en fonction des besoins de la population, mais sur d'autres critères. Si cette enveloppe n'est interrogée à aucun moment, comment mettre en adéquation les besoins de la population et les moyens alloués ? Cette équation n'a jamais été résolue. Les gestionnaires sur le terrain sont alors contraints de trouver des solutions. Les directeurs sont des serviteurs de l'État. Ils font le maximum. En revanche, ils n'ont pas été des comptables, comme ils en sont trop fréquemment accusés. Simplement, l'État a décidé de réduire les dépenses et le nombre de lits.

Quelles sont aujourd'hui les questions que nous devons nous poser ? S'agissant du financement, aussi longtemps que l'enveloppe globale au niveau national n'est pas en adéquation avec les besoins de la population, indépendamment des sous-enveloppes et des règles induites, il existera toujours des difficultés à répondre aux besoins. L'enjeu du financement ne concerne donc pas les règles ; l'enveloppe doit être suffisante.

Sur la gouvernance et le statut des Espic, on peut prendre exemple sur d'autres organisations ou d'autres pays, mais la gestion ne se résume pas à l'application des règles. L'environnement d'un Espic n'est pas celui du secteur public. On ne peut donc pas transposer les règles de gestion, les contextes juridiques étant différents. Les acteurs ne se positionnent pas de la même façon. L'important est de laisser la gouvernance se stabiliser et chacun s'approprier les évolutions intervenues depuis 2019.

La délégation de gestion est possible. La question est de savoir si chacun souhaite réellement gérer des enveloppes. Je ne vois pas de forte demande en ce sens. Ces mécanismes existent déjà. Par exemple, les choix d'investissement biomédical sont déterminés par les médecins, la direction n'apportant qu'un éclairage. Cela passe ensuite en commission médicale d'établissement avant approbation par le directoire. Autre exemple : en pratique, ils

ne sont pas réalisés par le directeur, mais par le président de CME avec les chefs de pôle et la direction des affaires médicales. Peut-être, dans certains cas, le facteur humain fait-il que cela ne se passe pas ainsi. En tout état de cause, il ne me semble pas utile de changer la loi et les organisations. Le rapport Claris met l'accent sur le facteur humain. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de légiférer pour aller plus loin.

Enfin, je vous donne un exemple de normes. Si un collègue est victime de violences, pour déclarer l'agression à l'Observatoire national de la violence, 144 items sont à remplir. En cas d'erreur, l'Observatoire national nous renvoie le tout. Nous perdons du temps à cocher des cases, quand nous devrions plutôt accompagner la victime. Finalement, les formulaires ne sont pas remplis, faussant les statistiques au niveau national.

Mme Marie-Noëlle Gerain-Breuzard. – Concernant l'absentéisme et le taux de lits fermés, la période est complexe. Les chiffres évoluent chaque semaine. Lorsque l'article qui évoquait 20 % de lits fermés dans les hôpitaux a été publié, nous avons réalisé une enquête dans l'ensemble des CHU. 14 % de lits étaient alors fermés à l'AP-HP et 5 % en moyenne dans les autres CHU du territoire. Les chiffres sont donc à nuancer. Les CHU, en outre, enregistraient 8 à 9 % d'absentéisme en moyenne en 2019. En 2020, le taux a augmenté à 10 ou 11 %. Cette semaine, dans le CHU où je travaille, le taux atteint 15 %. 100 lits ont été fermés au CHU de Tours par manque de personnel. En tout état de cause, les réalités s'apprécient de manière variable selon les zones du territoire et selon les moments.

Sur les éléments à conserver après la crise, la situation a permis aux personnes de se connaître dans une institution de 10 000 salariés. Les personnes se sont rendu compte de l'utilité de chacun. Cet état d'esprit perdure. En revanche, la période ne doit pas être idéalisée, dans la mesure où de nombreuses interventions sur des patients non atteints par le covid sont déprogrammées. L'état de santé de la population se dégrade en conséquence. Le défi est devant les cardiologues, les cancérologues, les orthopédistes, *etc.* Il s'agit également de la réalité de la période de crise.

Je pense que nous avons besoin de normes de qualité. La vie de personnes est entre nos mains. Personne ne comprendrait que la santé s'affranchisse complètement de normes de qualité. En revanche, malgré la violence de la cinquième vague dans le CHU que je dirige, la Haute Autorité de santé nous rendra visite dans deux mois quoi qu'il arrive. Or la préparation d'une visite de la HAS requiert une énergie incommensurable. Simultanément, le Cofrac viendra labelliser les laboratoires, tandis que l'Autorité de sûreté nucléaire viendra labelliser la radioprotection dans les services d'imagerie. Vous pouvez imaginer ce que la somme des normes qui sont édictées par ces trois institutions représente de travail, de détails et de préparation pour toutes les équipes sur le terrain, malgré la cinquième vague. Des normes de qualité sont nécessaires ; nous apprécierions en revanche davantage de souplesse compte tenu des éléments de contexte pour mettre en place les visites de certification.

S'agissant de la comparaison avec les Espic, la marge de manœuvre dont dispose M. Léglise pour négocier les rémunérations avec le corps médical est devenue la réalité quotidienne d'une direction des affaires médicales d'un hôpital public. Nous devons déployer beaucoup d'habileté pour tenter d'être concurrentiels, sachant que nous ne le sommes finalement pas. Avant d'entrer dans la salle, je recevais un message du chef de service de biochimie qui donnait un exemple que je vous livre : « *Dans mon service deux internes, un brillant que je vais garder comme assistant et qui sera rémunéré 3 500 euros, un un peu moins bon qui part dans le privé qui sera rémunéré 8 500 euros.* » Cette réalité est notre quotidien.

Sur la gouvernance et l'organisation en pôles ou en services, en tant que directeur de CHU, je serais incapable de rencontrer régulièrement 65 chefs de service. L'organisation en pôles est par conséquent indispensable sur un certain nombre de points. Lors de l'instauration des pôles, on avait pensé qu'au sein de ceux-ci, les médecins parleraient plus facilement de gestion entre eux. Je ne suis pas certaine que ce soit le cas. Il reste que le chef de pôle doit coordonner un ensemble, parler et prioriser les choix au nom de cet ensemble. La question de l'harmonie au sein d'une gouvernance est plus complexe que la simple organisation en pôles ou en services. Le service est un noyau. Je ne vois pas l'intérêt de l'abolir.

La loi Rist n'évoque pas que les pôles et les services. Comme le rapport Claris, elle mentionne les relations humaines au sein d'une équipe. Or les relations humaines ne se décrètent pas. Elles se construisent. Certains responsables médicaux, certains responsables paramédicaux et certains directeurs ont à vivre de vrais changements de culture. L'état d'esprit est difficile à installer. Les réformes doivent à présent être mises en œuvre. Chacun n'y est pas prêt, y compris chez les présidents de CME. Du temps sera nécessaire pour éviter une nouvelle réforme dans quelques mois.

M. Bernard Jomier, président. – Merci. Vous avez rappelé la complexité de la situation. Nous avons entendu beaucoup de soignants. Il existe une constance dans leurs propos : ils vivent mal la dégradation du ratio entre patients et soignants, avec une sensation de mal exécuter leurs tâches de soignants. Viennent s'ajouter de surcroît ces tâches, dont vous avez estimé qu'elles étaient incontournables, liées à la traçabilité, aux procédures de qualité et de sécurité des soins, qu'il leur est demandé de remplir. Nous pouvons constater ainsi que les personnels partent. Vous avez cité des chiffres qui peuvent être différents selon les établissements, selon leur taille. Il existe néanmoins un mouvement. L'important sera d'apporter des réponses à ces questions. Une réflexion commune doit nous animer pour rééquilibrer le temps soignant et le temps administratif et rendre au temps soignant sa qualité. Pour notre part, nous n'opposons pas pour autant les uns aux autres.

Mme Sonia de La Provôté. – L'objectif n'est effectivement pas d'opposer les différents acteurs. Il s'agit de trouver un *modus operandi* pour l'hôpital rendant chacun indispensable, mais avec son rôle à tenir.

J'ai plusieurs questions à vous poser. La première d'entre elles concerne la taille des hôpitaux. Nous savons que le nombre d'actes pratiqués constitue une référence en matière de sécurité sanitaire ou de qualité sanitaire. Nous faisons face à des « monstres hospitaliers ». De son côté, l'hôpital de proximité est par définition de plus petite taille. Il offre une garantie d'accès aux soins plus facile dans les territoires. Comment imaginez-vous que l'on puisse concilier la réalisation d'un nombre suffisant d'actes et le maintien des hôpitaux à dimension humaine, tout en respectant les référentiels de qualité ?

Ma deuxième question porte sur les consignes essentiellement gestionnaires qui vous ont été données. Vous avez la volonté d'allier bonne gestion et qualité des soins. Vous avez cependant à gérer également des effectifs, des coûts de fonctionnement, les coûts du médicament, *etc.* Dans ce contexte, le temps passé auprès du patient est-il un élément sur lequel vous avez une visibilité ?

Ma dernière question concerne la tarification. Entre 2009 et 2016, l'activité à l'hôpital a augmenté de 16 %, quand la tarification se réduisait de 5 %. Comment

évaluez-vous le besoin réel pour pallier cette difficulté ? La dissociation de ces deux courbes ne peut pas en effet se poursuivre indéfiniment.

M. Alain Milon. – Nous avons enregistré une augmentation de 16 % de l'activité et une baisse des tarifs, et non pas de la tarification. L'augmentation de l'activité a entraîné une augmentation des budgets.

Je souhaite revenir sur quelques points. Je vous rejoins quand vous affirmez qu'un trop-plein de lois tue la loi. Je considère comme vous que l'Ondam doit être déterminé en fonction des besoins de la population. Devons-nous dès lors mettre en place un Ondam national et des Ondam régionaux, des « Ordam », en fonction des besoins des populations régionales ? Dans ce cas, nous mettrions fin à l'égalité de soins sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, je souhaite que vous parliez de l'intérim. Les dépenses en la matière sont considérables. La solution pourrait peut-être être de limiter ces dépenses et d'utiliser l'argent pour mieux rémunérer l'ensemble de vos salariés. La FHF propose une plus grande autonomie des établissements de santé. Où en êtes-vous en tant que directeurs et présidents de conférence dans cette réflexion ?

Enfin, à ma connaissance, il existe des Espic au sein desquels les professionnels de santé sont salariés et d'autres où ils travaillent à l'acte. Durant la crise sanitaire, nous avons rencontré des difficultés à mobiliser les Espic pour qu'ils reçoivent les urgences en matière de covid. Je souhaite connaître votre sentiment sur le sujet.

M. Jean Sol. – J'ai des questions à vous poser sur l'amélioration des conditions de travail. La vraie difficulté vient de la répétition des tâches, sans période de relâchement au niveau des plannings. Pour faire face à l'absentéisme, par exemple, il est demandé à une personne disponible le week-end de venir travailler. Cette situation participe au mal-être des équipes soignantes et des équipes médicales. De même, concernant les congés annuels, il est parfois difficile d'octroyer aux personnels une quinzaine de jours suivis.

Vous avez évoqué, à plusieurs reprises, le thème de la formation. Je suis convaincu que la formation initiale n'est pas adaptée aujourd'hui aux contraintes hospitalières. Je souhaite obtenir votre avis sur le sujet.

Je souhaite connaître l'importance que vous attachez au système d'information mis à la disposition des équipes et aux tableaux de bord. Vous évoquiez précédemment la charge de travail administrative indéniable pesant sur les équipes soignantes. Quand vous avez à intervenir d'un logiciel à l'autre et que les applications ne fonctionnent pas toujours en temps réel, la situation est parfois compliquée. Quel est votre point de vue ? Souhaitez-vous par exemple une simplification des tableaux de bord ?

Enfin, comment réduire l'absentéisme aujourd'hui ? Je suis convaincu que des actions peuvent être menées dans le domaine, par exemple en mettant en place des personnels capables de prendre en charge les tâches administratives.

M. Laurent Somon. – Vous avez évoqué l'attractivité de l'hôpital auprès des professionnels de santé et la difficulté que vous subissiez à recruter. Il ne s'agit pas d'une nouveauté. Quels sont les atouts de l'hôpital public pour attirer les professionnels de santé ? Quels sont les éléments qui peuvent être valorisés en termes de recherche ou

d'enseignement ? Par exemple, les cadres infirmiers sont orientés vers des tâches administratives. Ils n'ont plus le temps d'animer les équipes. Quelles sont les solutions ? De leur côté, les hôpitaux de proximité pourraient également avoir un intérêt à disposer d'une zone de recrutement plus locale. N'est-ce pas une option, plutôt que de fermer des établissements ou de les consacrer à des soins de suite particuliers ?

M. Bernard Jomier, président. – Je vous redonne la parole pour répondre aux questions de mes collègues en quelques minutes et pour conclure.

Mme Marie-Noëlle Gerain-Breuzard. – Il faut distinguer les ratios de personnel quantifiés, y compris pour tenir compte d'un certain volume d'absentéisme et des congés annuels, et la situation actuelle, avec un absentéisme à l'impact beaucoup plus fort sur l'établissement. Les ratios ont toujours existé. Simplement, ils ont évolué avec le temps. Le pire des ratios est celui d'une infirmière pour quinze patients. Pour ma part, j'ai toujours refusé de le respecter. Aujourd'hui, le ratio, dans les hôpitaux, correspond à une infirmière pour douze patients. Durant la crise sanitaire, il était d'une infirmière pour huit patients. Nous peinons aujourd'hui dans les services à revenir à un ratio d'une infirmière pour douze patients, car chacun a pris l'habitude de fonctionner avec une infirmière pour huit patients.

L'absentéisme est une catastrophe. Il est à la fois la cause et la conséquence de mauvaises conditions de travail. Aujourd'hui, l'essentiel du travail des cadres consiste à « jongler » avec les plannings. Les cadres sont épuisés de ce fait. De son côté, le travail infirmier a évolué parce qu'effectivement, il existe un dossier du patient informatisé. Nous nous en félicitons. Les infirmiers renseignent la partie relative au dossier infirmier. Il s'agit de l'essentiel des tâches administratives qui leur reviennent. J'ignore si un assistant administratif pourrait les remplacer. Je constate en revanche que mon établissement emploie 500 secrétaires médicales. Or nous avons numérisé les courriers, la gestion des rendez-vous, les formalités administratives. Je souhaiterais dès lors que le métier de secrétaire médicale s'oriente davantage vers l'accueil du patient, vers les formalités dans la chambre du patient et vers l'assistance sur certaines missions administratives auprès des médecins, voire auprès des soignants. Sur le terrain, nous en sommes cependant extrêmement éloignés.

Concernant l'intérim, nous avons beaucoup cru à l'application de l'article 33 de la loi Rist, mais certaines conséquences n'ont peut-être pas été suffisamment anticipées. Le retrait d'intérimaires refusant des tarifs inférieurs à ceux dont ils bénéficiaient antérieurement pouvait menacer le fonctionnement de services entiers, et pas seulement dans des établissements de petite taille. J'aurais fermé une dizaine de blocs opératoires si j'avais appliqué les tarifs prévus pour l'intérim.

Beaucoup d'établissements de petite taille, malgré le renfort d'autres personnels du GHT – environ 160 médecins de mon CHU travaillent aussi dans les établissements du GHT – ne pourraient pas fonctionner sans l'intérim. Mais l'intérim, comme d'autres formes de remplacement, n'est pas un gage de qualité. Il convient par conséquent de ne pas confondre continuité et sécurité, parce que pour bon nombre d'établissements de proximité, la sécurité n'y est plus. Certains hôpitaux ou services restent parfois ouverts au prix de la sécurité.

La période actuelle n'est certainement pas la meilleure pour appliquer les nouvelles dispositions sur l'intérim, mais nous souhaitons que l'on puisse y revenir le plus rapidement possible.

J'ajoute enfin que, dans mon département, les Espic se sont mobilisés contre la crise sanitaire, au contraire des cliniques privées. La réalité est donc différente selon les territoires et les acteurs présents.

M. Francis Saint-Hubert. – Le point essentiel concerne les conditions de travail offertes à nos professionnels. Nous ne doutons pas de l'engagement des professionnels. Excusez-moi de faire référence à une expérience personnelle. Avant d'être directeur, j'ai été soignant dans les années 1980. J'ai vu du personnel soignant en pleurs du fait de tensions avec les collègues. Il existe par conséquent une dimension personnelle et relationnelle, outre la notion que nous devons tenter d'objectiver relative à la charge de travail. La charge de travail dépend de quatre facteurs, les effectifs, les équipements et locaux, les organisations et le climat social. Les deux premiers facteurs dépendant de moyens budgétaires, donc d'une enveloppe globale qui doit être suffisante, la tarification de l'activité, même si elle a des vertus, ne devant pas être utilisée pour maîtriser la dépense de santé, avec une diminution régulière des tarifs. En termes d'organisation, il est important de connaître le niveau de satisfaction du soignant concernant ses activités auprès du patient. Nous devons nous assurer que les soins auprès du patient sont de qualité, tout en renseignant le dossier du patient, non pas uniquement pour des questions de traçabilité, mais pour partager les informations avec l'équipe. Il n'y a pas lieu à mon sens d'opposer le temps passé auprès du patient et le temps administratif. La question essentielle reste une question de moyens. En outre, le parcours de formation et les métiers médico-soignants à créer sont à interroger. Les métiers dans nos hôpitaux sont trop cloisonnés, avec les équipes médicales et les équipes soignantes. De nouveaux métiers doivent être créés pour alléger les tâches des uns et des autres. C'est pourquoi j'insiste sur le chantier à ouvrir de la formation.

M. Jacques Léglise. – Sur la taille des hôpitaux, la réponse est simple : ils ne doivent être ni trop petits, donc dangereux, ni trop grands, avec des déséconomies d'échelle et de fonctionnement. Un rapport de l'Igas publié il y a quelques années considère qu'au-delà de 700 ou 800 lits, l'hôpital est clairement d'une trop grande taille. La question, pour les petits établissements, est celle du plateau technique. Il peut y avoir un besoin de lits de proximité en médecine, ne serait-ce que pour ne pas rompre le lien avec la famille. Les établissements de proximité, qui ne sont pas encore totalement déployés, peuvent y répondre et le modèle des hôpitaux locaux est peut-être à réinventer, en y impliquant la médecine de ville dans un certain nombre de soins. Aujourd'hui, les plateaux techniques demandent en revanche de telles compétences qu'il n'est pas possible pour chacun d'en avoir à une demi-heure de son domicile. Nous devons réfléchir intelligemment en nous inspirant d'expériences menées à l'étranger ou en inventant notre propre modèle.

Six ou sept Espic fonctionnent aujourd'hui en France avec des praticiens libéraux payés à l'acte. Je ne sais pas de quels Espic il était question précédemment.

M. Alain Milon. – Nous en parlerons ensuite ensemble.

M. Jacques Léglise. – Selon les régions et les acteurs, les comportements ont été différenciés. En Île-de-France, les Espic et les cliniques se sont mobilisés, en tous cas lors de la première vague.

Par ailleurs, je crois profondément qu'il est nécessaire de rapprocher la manière d'organiser l'offre de soins à la population des élus du territoire. J'ignore si un « Ordam » serait adapté. La crise sanitaire a en revanche montré qu'il existe un besoin de repenser notre système de soins au niveau territorial. J'ai été frappé, dans mes fonctions au CHU de

Toulouse, par l'importance des déserts médicaux, y compris dans des villes moyennes de la région. Le CHU fournissait 100 médecins à temps partagé pour des hôpitaux comme Auch, Albi ou Tarbes. Sans eux, ces hôpitaux ne pouvaient pas fonctionner. En dehors de ces villes, les déserts ne sont pas seulement médicaux, mais touchent aussi les services publics et l'activité économique. Il sera difficile d'attirer de jeunes médecins dans ces déserts médicaux. La solution sera difficile à trouver. Pour ma part, je ne la connais pas.

Les cadres de soins sont, selon moi, le pivot du fonctionnement de l'hôpital. Je ne connais pas d'endroit où ils ont été submergés de demandes de remontées administratives. En revanche, leur travail est devenu très compliqué du fait de la gestion des plannings, dans laquelle ils passent tout leur temps et toute leur énergie.

La formation est un enjeu majeur. Les infirmiers et infirmières ne sont pas suffisamment formés en sortant des écoles. Les infirmiers de bloc opératoire ou de réanimation ne sont plus recrutés en sortie d'école. Visiblement, la formation de base est devenue beaucoup moins technique. Les jeunes infirmiers et infirmières ont peur désormais des soins très techniques. Le système est par conséquent à réinventer. Avec Parcoursup, beaucoup de jeunes réalisent qu'ils se sont trompés de voie. Le système est moins performant que celui de la sélection sur dossier. Nous devons en outre aller plus loin en matière de formation en alternance, d'apprentissage et de valorisation des acquis de l'expérience.

Enfin, parmi les atouts de l'hôpital, figure la possibilité de proposer aux personnes de travailler en équipe. S'y ajoute également une dimension de recherche. Il s'agit de vrais facteurs d'attractivité. De son côté, la qualité de vie au travail sera un enjeu majeur des années à venir.

M. Bernard Jomier, président. – Merci à tous les trois pour vos contributions extrêmement intéressantes à nos travaux. Je remercie, à travers vous, l'ensemble des directeurs d'hôpitaux pour la tâche difficile qu'ils exercent au quotidien.

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. François Crémieux, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille (AP-HM)

M. Bernard Jomier, président. – Nous terminons notre après-midi d'auditions en recevant M. François Crémieux, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille.

Je suis heureux de vous accueillir. Après avoir exercé des responsabilités au sein de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris, dont trois ans comme directeur général-adjoint, vous avez été nommé en juin dernier à la tête des hôpitaux de Marseille.

Ce CHU, le troisième de France après ceux de Paris et Lyon, recouvre un territoire marqué par de fortes inégalités de santé. Adossé à l'université d'Aix-Marseille, il est reconnu pour son expertise dans plusieurs disciplines et en matière de recherche. Il fait face en revanche à des besoins de rénovation et d'investissement très élevés, alors qu'il reste fortement endetté.

Votre audition nous permettra donc d'appréhender, à l'échelle d'un grand établissement, plusieurs des défis que doit relever notre système hospitalier.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. François Crémieux prête serment.

Je donne tout de suite la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Dans le cadre de notre commission d'enquête, nous souhaitons mieux comprendre les déterminants des profondes difficultés de notre système hospitalier, au-delà de la crise sanitaire qui les accentue depuis près de deux ans.

Le président a rappelé quelques-unes des caractéristiques des hôpitaux de Marseille. À ce titre, votre appréciation de la situation nous apportera des éléments très concrets, mais vos fonctions antérieures vous donnent également une vision plus globale des problématiques de l'hôpital.

Sous ce double éclairage, nous voudrions aborder avec vous la question du recrutement et de la fidélisation des personnels, qui pèse aujourd'hui fortement sur les capacités hospitalières.

À cette question de l'attractivité, nous pouvons relier celle de la gouvernance et du fonctionnement des établissements ; c'est un point qui est fortement revenu dans nos auditions ; beaucoup de médecins et soignants ont exprimé leur aspiration à des organisations plus centrées sur le soin.

Les hôpitaux de Marseille portent un lourd passif financier. Nous souhaitons connaître votre appréciation sur les effets du mode de financement et de la régulation des dépenses et les évolutions qui vous paraîtraient éventuellement souhaitables.

Enfin, une part des difficultés de l'hôpital tient à des insuffisances dans la prise en charge en amont et en aval. C'est l'enjeu d'une meilleure organisation territoriale des soins et de l'articulation entre l'hôpital et la médecine de ville. Là aussi, nous souhaitons connaître votre constat et vos pistes d'évolution. Je rappelle que dans une tribune que vous avez publiée au mois de novembre dernier, vous avez appelé à instaurer une « responsabilité populationnelle ».

M. François Crémieux, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille (AP-HM). – J'ai passé environ 20 ans dans les hôpitaux. J'ai commencé par être directeur-adjoint dans un hôpital de proximité dans l'Oise et aujourd'hui, je dirige l'AP-HM depuis six mois. Mes réponses seront parfois davantage puisées dans mon expérience antérieure que dans la situation marseillaise compte tenu de mon arrivée récente. Les propos

que je tiendrai devant vous n'engagent que moi et sont le fruit de ma réflexion avec les équipes avec lesquelles j'ai travaillé, qu'elles soient de direction ou médicales.

Les difficultés de l'hôpital sont nombreuses, grandes et complexes. Je pense que ces difficultés sont souvent surjouées dans le débat public et politique. La dramaturgie assez récurrente sur la mort annoncée de l'hôpital public n'est pas récente. J'ai trouvé dans les archives du journal « *Le Monde* » des articles sur ce sujet depuis l'après-guerre ! Si cela est à l'origine de débats passionnants, cela peut également devenir un frein aux nécessaires réformes, en laissant penser que l'alternative se situe entre le *statu quo* et la défense d'un système qui serait en péril.

Ma seconde remarque introductive porte sur cette épidémie de covid dont nous espérons tous voir la fin. Je retiens de cette crise, vue de l'AP-HP puis de l'AP-HM, qu'en janvier 2020 l'hôpital était une administration ni sclérosée, ni pléthorique, ni une entreprise mue par le seul profit et la rentabilité. J'ai pu constater la même chose un mois plus tard en février 2020. Le pouvoir n'a pas basculé d'un tout administratif vers un tout médical. L'enseignement que je tire de la crise covid est que nous avons vécu une période exceptionnelle où l'ensemble des acteurs hospitaliers n'ont eu comme limite que l'impossible ! À aucun moment la gestion de la crise n'a été rendue difficile ou impossible parce qu'auraient été les difficultés de l'hôpital antérieurement.

Avec cette crise, nous avons tous retrouvés collectivement des marges de manœuvre. Nous avons retrouvé la possibilité de soulever des montagnes, transformer des organisations, modifier des fonctionnements, quel que soit l'échelon. On a fait preuve de créativité et de capacité à prendre des initiatives, que ce soit concernant les équipements ou les médicaments. C'est ce qui nous manque le plus en temps normal. Et la crainte que nous avons, après la crise, est de retrouver cette difficulté à agir et ces marges de manœuvres que nous n'aurions plus, à la fois au niveau de l'établissement dans son fonctionnement quotidien et du personnel soignant et administratif. Nous avons tous la volonté de conserver un maximum de marges de manœuvre, pas les uns contre les autres, mais pour affronter ensemble les défis de l'hôpital. D'ailleurs, je vous ferai des propositions dans ce sens.

J'en viens à la question du pouvoir à l'hôpital et de la gouvernance hospitalière. J'ai entendu vos débats sur le rôle respectif des médecins et des directeurs et la répartition du pouvoir entre les uns et les autres. Au cours de ma carrière, quelles qu'aient été mes fonctions, ce n'est pas le sujet principal auquel j'ai été confronté. Ce ne sont pas tant des désaccords entre les responsables de la communauté médicale, notamment les élus, et les responsables nommés, que j'ai rencontrés, mais plutôt des difficultés dans la mise en œuvre de décisions pour lesquelles nous étions d'accord. Le débat public insiste trop sur des rapports de force tendus, qui peuvent toujours exister, et insuffisamment sur les difficultés de réaliser nos missions malgré des objectifs et des ambitions souvent partagés.

Nous avons également pour objectif le recrutement et l'attractivité des jeunes qui sortent des facultés de médecine. Je souhaite attirer votre attention sur le fait que 70 % sont des jeunes femmes qui sont désormais très majoritaires parmi les étudiants. Or, nous leur proposons de rejoindre des CHU dans lesquels plus on monte dans la hiérarchie, plus les femmes sont rares, voire absentes. Je considère cela comme un problème de principe. C'est également un sujet de ressources humaines de faire que ces structures soient attractives et représentatives pour les jeunes femmes.

Nos organisations, notamment hospitalo-universitaires, restent marquées par des hiérarchies fortes. Elles peuvent être nécessaires en raison de la nature même de l'organisation des soins, mais sont parfois trop importantes. Le résultat de ces hiérarchies fortes est que le pouvoir est souvent concentré sur un petit nombre de personnes que ce soit sur le plan médical ou administratif. Trop souvent nos fonctionnements internes dans les grands hôpitaux sont soumis aux dérives d'un tout petit nombre. Et nous sommes en très grande difficulté tant sur le plan administratif que médical, lorsque le comportement de certains s'écarte de ce qui serait attendu comme « de bonne gouvernance ». Cela a deux conséquences : le sentiment d'impunité au sein de nos structures que nous donnons à un trop grand nombre de jeunes et le départ de ceux qui ne supportent plus ces injustices. Au vue de mon expérience récente, je pense que cela est un des enjeux à venir. Les comportements défaillants sur le plan managérial sont peu fréquents mais difficiles à traiter. Du coup, on transforme ces sujets individuels en grands questionnements philosophiques généraux sur la gouvernance des hôpitaux et sur les relations entre médecins et directeurs.

Les directeurs d'hôpitaux ont d'autres défis à relever, notamment le fait d'être dans un entre-soi professionnel. J'ai toujours souhaité attirer dans les équipes des profils variés. Si nous voulons traiter la question de la gouvernance autrement que par des rapports de force un peu fictifs entre directeurs et médecins, il faut faire en sorte que ces équipes de direction s'ouvrent à d'autres compétences.

Je souhaite aborder aussi la question de la difficulté d'accueillir à l'hôpital des jeunes qui sortent parfois vers 21-22 ans de leurs études. Il se dit que bon nombre de jeunes rêvent de travailler dans une petite structure, avec un temps choisi, des relations horizontales, la perspective de changer de carrière, de métier, de région. Il me faut convaincre des jeunes de rejoindre l'AP-HM pour travailler avec 15 000 professionnels, en horaires définis le matin ou l'après-midi, prévoir son planning à 6 mois, alterner les week-ends et pour certains métiers de ne pouvoir évoluer que très difficilement. Ce lien entre l'aspiration des jeunes et la réalité de notre fonctionnement de grand CHU mérite réflexion. Si une partie de nos contraintes sont liées aux 365 jours sur 365, 24 h / 24, aux enjeux de la qualité des soins, d'autres contraintes pourraient être levées pour une meilleure proximité au sein de l'hôpital et une plus grande délégation de responsabilités et de marges de manœuvre au sein des équipes.

En réponse à l'une de vos interrogations sur la place de l'hôpital dans le système de santé, je pense que les difficultés rencontrées depuis deux ans ne tiennent pas tant à l'hôpital public en général, qui a su assurer ses missions, qu'au fait d'avoir été une variable d'ajustement de dysfonctionnements externes à l'hôpital. L'hôpital est souvent la variable d'ajustement des difficultés d'organisation, notamment les soins urgents ou non programmés. Certains considèrent comme excessif le recours aux urgences, mais il est nécessaire dans le contexte dans lequel les patients se retrouvent. Par conséquent, soit nous organisons de façon plus volontariste l'offre de soins de ville, soit il faut assumer que les urgences hospitalières ne sont pas un problème mais une réponse à des difficultés qui leur sont exogènes.

Concernant la pénurie de professionnels et la difficulté de l'AP-HM à recruter des professionnels, il y a trop peu de gens sur le marché du travail et nous avons formé historiquement trop peu de monde. La difficulté du recrutement est également liée à un secteur privé qui offre des possibilités de rémunération différentes du secteur public. C'est une réalité. Les écarts entre les professionnels disponibles sur le marché du travail et les besoins du secteur de la santé conduisent à des dérèglements internes majeurs dans les hôpitaux. Je le vois actuellement à Marseille où l'on a des difficultés à pourvoir entre 10 et 15 postes de manipulateurs radio, ce qui a des conséquences sur le fonctionnement de

l'ensemble du secteur de l'imagerie et donc de l'hôpital. Il en est de même pour des infirmières de bloc opératoire, ce qui conduit à des fermetures de salles et à des difficultés majeures du secteur de la chirurgie. À une époque, il s'agissait des anesthésistes, à une autre, des infirmiers anesthésistes. Il suffit que nous connaissions des difficultés de recrutement sur certains métiers pendant une période allant de quelques mois à quelques années, pour que l'ensemble du fonctionnement de l'hôpital doive s'ajuster à ces contraintes.

Concernant l'idée de responsabilité populationnelle, je pense que Marseille est spécifiquement liée à cette question post crise sanitaire. L'enjeu, à Marseille, c'est une fracture territoriale ainsi qu'une fracture d'accès aux soins. Et dans le contexte du covid, il y a eu également une fracture dans l'accès aux tests de dépistage et à la vaccination. Quand on évoque la moyenne de 80 à 85 % de Français vaccinés, dans certains quartiers de Marseille c'est moins de 50 % ou autour de 50 %. C'est une raison pour laquelle l'épidémie risque de s'estomper moins rapidement. Derrière la moyenne de la population vaccinée, les écarts sont importants. À Marseille, il y a certainement des dysfonctionnements propres, une défaillance de la médecine de ville et de l'hôpital. Le problème est que personne n'est responsable de la santé des populations. À force de ne pas être responsable de la santé d'une population identifiée, et même s'il y a eu des incitations à la coopération entre les acteurs au cours des 10 à 15 dernières années, on ne sait plus, en temps de crise ou en temps normal, vers qui se tourner pour régler et assumer les problèmes. En ce moment, la vaccination et les tests covid, demain, la vaccination contre le papillomavirus pour les jeunes dans les quartiers Nord de Marseille ! Nul n'a aujourd'hui la responsabilité d'atteindre des taux de vaccination contre telle ou telle pathologie. Ce qui est vrai avec le covid l'est pour tout, du diabète aux maladies cardio-vasculaires. L'absence de responsabilité auprès d'une population identifiée est un des freins majeurs à la réduction des inégalités de santé.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je vous remercie pour vos propos très précis et très clairs. Vous avez évoqué la liberté d'agir. Au cours de précédentes auditions, il a été souligné que la crise avait permis que tous travaillent dans le même sens autour d'objectifs communs. On retrouve désormais toutes les contraintes, notamment celles issues du code des marchés publics. Or, vous évoquez des marges de manœuvre. Pourriez-vous les développer ?

Par ailleurs, quelles sont les difficultés que vous évoquez pour mettre en œuvre des décisions sur lesquelles il y a pourtant accord entre direction et communauté médicale ?

Enfin, comment renforcer l'attractivité des carrières hospitalières, notamment pour les femmes ? Comment peut-on pallier les comportements managériaux déficients ? Par des sanctions, par de la formation ? Comment diversifier les profils des équipes dirigeantes sachant qu'il existe aujourd'hui une seule école qui forme des directeurs d'hôpitaux ?

M. Bernard Jomier, président. – Pourriez-vous également préciser la notion de responsabilité populationnelle que vous évoquez ? Le Parlement vote le budget sans se prononcer sur des objectifs nationaux de santé. Je crois que certains médecins, généralistes et spécialistes, ont une part de rémunération sur objectif de santé publique.

M. François Crémieux. – Dans le champ de la médecine libérale, la rémunération sur objectifs de santé (Rosp) permet, lorsque l'on suit une cohorte de patients, d'être évalué sur le respect d'un parcours de soins des patients. Cela pourrait être étendu au secteur hospitalier. Il faudrait prendre le sujet dans l'autre sens, en commençant par considérer des populations identifiées. À Marseille, c'est facile compte tenu de la grande segmentation sociale. Il faudrait identifier quelques grandes causes de santé publique, en

fonction des territoires, et se fixer quelques indicateurs à atteindre, comme par exemple le taux de vaccination, le suivi de maladies chroniques ou la prévention de la dépendance chez les personnes âgées. Il faudrait une contractualisation avec une communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) ou un hôpital, pour atteindre ces objectifs. On peut même lancer un appel à manifestation d'intérêt ou à concurrence pour savoir qui souhaite s'engager sur cet objectif. Puis on rémunère la structure retenue sous condition qu'elle rende des comptes sur une période définie pour respecter ses objectifs. Je pense qu'il est important de changer de logique en passant d'indicateurs, y compris sur la qualité de prise en charge, portant sur des patients qui viennent vers le système de soins, à des indicateurs portant sur des populations qui viennent ou ne viennent pas vers les acteurs de santé. Cela nous amènerait à trouver les bons interlocuteurs et les bons partenaires, notamment parmi les associations. Il faudrait des objectifs clarifiés par les agences régionales de santé (ARS), contractualisés avec des acteurs rémunérés pour le coût que cela représente, évalués en fonction des résultats obtenus et séquencés dans le temps. Ce n'est pas incompatible avec le fait que chacun soit suivi par une équipe pluri-disciplinaire, type CPTS. Cela nous permettrait de franchir des caps en termes de qualité de prise en charge ou de soin. Nous avons des problématiques similaires avec la population scolaire, universitaire ou salariée. Nos dispositifs de santé publique, médecine scolaire, universitaire ou de travail, ont de grandes difficultés pour remplir leur mission. Nous pourrions là aussi imaginer des objectifs de santé publique contractualisés, pourquoi pas avec de nouveaux acteurs autres que ceux prenant traditionnellement en charge la santé de ces populations. Tel était le sens de notre article publié avec le professeur Jouve, à la suite de notre désarroi devant la situation des quartiers Nord de Marseille.

S'agissant des enjeux de formation, je suis diplômé de l'École des hautes études en santé publique (EHESP). Il s'agit d'une école pluridisciplinaire qui pourrait probablement encore renforcer les liens de formation entre ceux qui seront appelés à exercer des responsabilités tant administratives que médicales. J'ai eu la chance de suivre simultanément, avec des médecins, un troisième cycle de santé publique à la faculté de médecine de Bichat. Cela m'a beaucoup appris, notamment en culture générale médicale et crée des relations. Cette connexion entre les formations ne me semble pas difficile à organiser et à développer. Cela fait le lien avec les équipes de direction, notamment des gros établissements, qui pourraient associer des profils plus variés que ce n'est le cas aujourd'hui.

Sur la question de la place des femmes et de la féminisation, je vois deux enjeux. Les responsables hospitaliers et universitaires de demain sont très largement sélectionnés entre 30 et 45 ans, période où les carrières se dessinent. Or durant cette période, les femmes rencontrent souvent des contraintes liées à la maternité. Obtenir une liste de titre, publications et travaux durant cette période de vie est plus difficile pour une femme. Cela explique qu'autour de 30 % de femmes seulement sont promues à des fonctions hospitalo-universitaires. On peut réfléchir dans deux directions. Comment compenser le temps de maternité sur cette décennie afin de permettre aux femmes de boucler un projet de recherche et d'alimenter leur liste de titres et travaux ? On ne doit pas nier que sur cette période, on demande plus à certains qu'aux autres. Mais je ne suis pas sûr que l'on puisse échapper au débat sur une accélération des évolutions par une logique de quotas. J'en connais les limites et les critiques. Vous les avez vécus sur le plan politique au cours de ces dernières années. On ne peut pas constater, dans 10 ans, que rien n'a changé. Avoir un leadership hospitalo-universitaire aussi masculin pose un problème de principe. Je pense que cela constitue aussi un problème managérial de gestion des ressources humaines, d'attractivité et de fidélisation. Si nous voulons attirer ces jeunes femmes vers l'hôpital public, nous devons faire évoluer nos modèles de fonctionnement interne.

Quelles pourraient être les marges de manœuvre ? Je ne pense pas à un texte de loi ou à un décret qui manquerait. Dernièrement, davantage de souplesse a été donnée au mode de fonctionnement interne des hôpitaux. Il s'agit d'abord d'un enjeu politique car la souplesse dont nous avons bénéficié pendant la crise était liée à une ambition qui nous dépassait tous, sauver des vies, assumer cette crise et passer outre les difficultés tant managériales, qu'économiques ou administratives. Cette ambition collective nous a permis de ne pas nous réfugier les uns derrière les autres. C'est de la politique. C'est très général, mais c'est un des enjeux. En tant que directeur général de l'AP-HM, je m'attache à faire en sorte qu'une vision collective nous donne envie de saisir les marges de manœuvre que nous avons.

Il y a également des enjeux de gouvernance interne. Nous pouvons là encore donner plus de marges de manœuvre aux équipes de pôles ou de services sur des questions très opérationnelles, comme les horaires de travail qui n'ont pas nécessairement à être totalement homogènes. Cela n'est déjà pas le cas, mais les horaires de travail pourraient être plus diversifiés encore, avec certes certains inconvénients à traiter : avoir des horaires différents entre services d'un même bâtiment ou d'un même pôle rend plus compliqué le fonctionnement de pools de remplacements. Nous pouvons peut-être envisager plus de complexité si on va vers plus de proximité et de marges de manœuvre. Trop de simplicité et d'homogénéité peut réduire cet enthousiasme collectif.

Pour faire le lien entre la question des marges de manœuvre et la présence de 70 % de femmes à l'hôpital, le fait d'avoir des horaires fixes a des conséquences majeures comme dans aucun autre secteur de la société, sur la vie personnelle de ces personnes, notamment sur les gardes d'enfants le matin ou le soir, qui ne sont pas compensés.

Enfin, je pense que dans les relations entre hôpitaux et ARS, nous devons aller plus encore vers l'assignation d'objectifs de santé publique ou de bonne gestion à moyen ou long terme, et une supervision *a posteriori*, avec peut-être une sanction plus forte lorsque les objectifs ne sont pas atteints.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Pourriez-vous nous donner un exemple de difficultés de mise en œuvre de décisions prises en accord avec la communauté médicale ?

M. François Crémieux. – Il y en a tous les jours ! Lorsqu'avec le président de la commission médicale d'établissement, le professeur Jean-Luc Jouve, nous estimons qu'il faut réorganiser tel secteur de chirurgie vasculaire, de radiologie ou de psychiatrie, se pose la question de savoir comment convaincre l'intéressé, le doyen, le pôle, etc... C'est notre quotidien. Dans mon expérience professionnelle, la difficulté ne tenait pas tant à des désaccords de principe avec le président de la communauté médicale, mais plutôt à la complexité de ce monde professionnel, avec des pouvoirs et contre-pouvoirs, des logiques de discipline et des rapports de force entre les services. Nous sommes deux dirigeants, l'un élu et l'autre nommé, à la tête d'un hôpital, avec comme objectif de décanter les sujets pour faire avancer l'hôpital. Ce n'est pas du tout l'image que l'on donne de deux personnes qui passent leur temps à s'écharper avec une vision économique d'un côté et une vision médicale de l'autre.

M. Bernard Jomier, président. – La loi hôpital, patients, santé, territoires (HPST) avait notamment pour objectif de faire en sorte qu'il y ait une direction qui tranche. Or, vous semblez indiquer que cette même complexité prévaut. Est-ce que cela signifie que la

gouvernance actuelle et le monde hospitalier en général, n'y trouve pas satisfaction ? Est-ce à l'intérieur de l'hôpital que se trouvent les solutions aux difficultés que vous pointez ?

M. François Crémieux. – Il y a des sujets à l'extérieur de l'hôpital, notamment dans les relations entre l'hôpital et sa tutelle, l'ARS, mais je pense que les enjeux principaux sont au sein de l'hôpital et d'ordres managériaux. Dans mon quotidien, il m'arrive d'assumer le pouvoir *in fine* sur des décisions d'ordre disciplinaire ou juridique, mais ces décisions ne font pas débat et n'entrent pas dans la catégorie des actes pouvant relever de l'excès de pouvoir des directeurs d'hôpitaux. Je pense que si j'exerce un pouvoir excessif à tort, ce n'est pas pour longtemps car dans la réalité du positionnement d'un directeur de CHU, ce n'est pas l'hôpital qui change mais le directeur qu'on bouge ! Cela implique que les décisions difficiles soient assumées de la manière la plus collective. Il peut y avoir des débats sur la personne qui doit exercer le pouvoir, mais l'important est de savoir qui a la responsabilité juridique. Cette responsabilité est administrative et peu contestée. Cela ne veut pas dire qu'il faut laisser la responsabilité managériale au bon sens de chacun, car cela fonctionne inégalement. Il pourrait y avoir une clause de revoyure régulière avec les ARS afin d'expliquer comment nous entendons diriger l'hôpital et rendre des comptes. Je pense que cela se fait déjà comme ça même si cela se voit peu. Il faut rendre cet exercice managérial au sein de nos hôpitaux plus visible pour éviter les faux débats.

M. Alain Milon. – Je souhaite revenir sur la loi HPST qui pâtit beaucoup d'une expression du Président de la République de l'époque qui avait dit qu'il fallait un seul patron à l'hôpital. Or, l'esprit de la loi HPST était de créer un binôme entre le directeur de l'hôpital et le président de la CME. Lors des discussions, nous avons dit qu'en cas de désaccord persistant entre les deux, c'était au directeur de prendre la décision. Je constate peu de difficultés entre ces deux personnages, notamment dans ma région. C'est un binôme qui travaille pas trop mal ensemble. Je souhaite revenir sur l'objectif de santé publique qui me semble assez compliqué à mettre en œuvre pour un CHU comme à Marseille, qui est à la fois un centre hospitalier universitaire régional et un hôpital de proximité. Comment mettre en œuvre dans les quartiers de Marseille des objectifs de santé publique à partir du CHU ? Quand on a un hôpital local, on peut travailler avec la CPTS et on arrive à fixer des objectifs de santé publique. Sur les relations parfois compliquées avec les ARS, je pense qu'elles tiennent surtout aux hommes. Néanmoins, nous pourrions faire des propositions sur la gouvernance des ARS. Dans le cadre du projet de loi 3DS, le Sénat avait souhaité un conseil d'administration co-présidé par le président de région et le préfet de région. Cela a été rejeté à la fois par l'Assemblée nationale et par le Gouvernement. Faire participer les politiques aux conseils d'administration des ARS et à la direction des hôpitaux est-il une bonne solution ? La contrepartie à une participation au processus de décision serait naturellement une participation financière.

M. Jean Sol. – Quelle part accordez-vous à la filière soignante dans votre conception managériale ?

M. Laurent Somon. – Concernant la possibilité de redonner des capacités aux pôles, cela va-t-il jusqu'à la délégation d'enveloppes à des pôles ou services pour leur permettre une autogestion ?

M. François Crémieux. – La notion de responsabilité populationnelle existe au moins dans trois domaines que sont les infarctus du myocarde, les AVC et les transplantations, même si on n'utilise pas cette terminologie. On donne à un CHU d'une région, compte tenu de la population desservie, des objectifs à atteindre en termes de capacité

de soins à mettre en place ou de durée d'accès à une salle de soins. Il y a 800 000 habitants à Marseille, nous avons des objectifs et nous rendons des comptes régulièrement à l'ARS. La question est de décliner ces objectifs non pas seulement sur des soins techniques mais aussi sur des objectifs de santé publique et d'accès aux soins. Dans certains cas, le CHU sera impropre à répondre à la question parce que trop gros, trop loin, trop spécialisé. Dans d'autres cas, nous serons des partenaires utiles, en s'adossant par exemple sur nos services d'urgence ou sur un service de gynécologie-obstétrique, et nous serons en appui d'associations qui auront comme mission, en lien avec l'ARS, d'atteindre des objectifs de santé publique. J'insiste sur cette notion de responsabilité. Qui est responsable de quoi sur un territoire par rapport à la santé des habitants ? L'État et les élus sont responsables de la définition d'objectifs et d'éléments qui concourent à la santé et qui ne relèvent pas du système de soins. Les acteurs du système de soins devraient être responsabilisés sur le fait d'atteindre des objectifs de prévention, d'éducation, de vaccination ou d'accès aux soins... Les incitations financières ne suffisent pas. Au lieu de nous dire qu'on est responsable, par exemple, de la prévention des maladies sexuellement transmissibles sur les adolescents d'un quartier, on nous a donné des moyens pour créer des équipes mobiles en pensant qu'en apportant une offre de soins cela répondrait à la question de l'accès aux soins pour les populations concernées. Cela fait des décennies que l'on travaille avec cette logique et le résultat à Marseille est une inégalité aux soins que le covid a révélé de façon évidente.

S'agissant des soignants, c'est un enjeu majeur compte tenu de leur rôle et de leur mission. Alors que le Ségur a traité certaines questions catégorie par catégorie, la communauté des cadres considère avoir pour partie été oubliée. Une infirmière qui bénéficie, outre sa rémunération de base, d'heures supplémentaires et de sursupplémentaires de week-end ou autres, et qui progresse dans son parcours professionnel et devient cadre peut alors gagner moins. La mécanique de la rémunération des cadres est moins favorable que celle des soignants. C'est un enjeu de niveau national à la fois systémique autour de la formation, de la valorisation et de l'accompagnement des carrières des cadres. J'ai évoqué l'attractivité et de la fidélisation des soignants. Le *turn over* est très important. Une fois le personnel formé, une partie du personnel de santé a tendance à repartir rapidement. Nous avons une déperdition de compétences liée à ces départs et d'énergie de la part de ceux qui les ont formés au sein des équipes. On atteint les limites du système ! En cette période, la crise a entraîné une partie des soignants à prendre des tournants dans leurs projets professionnels.

La délégation doit bien sûr inclure celle d'enveloppes budgétaires, mais les enjeux ne se résument pas à cela. À Marseille, ils sont plus larges. Nous cherchons à mettre autour de la table l'ensemble des protagonistes – médecins, soignants, direction - et des problématiques, qu'elles portent sur le degré de liberté de choix sur les investissements, les questions de temps de travail et d'organisation des horaires ou les projets stratégiques. Notre défaut est de traiter toutes ces questions de manière segmentée avec chacun de nos interlocuteurs. Or, pour le bon fonctionnement d'une équipe, il faut prendre en compte tous les éléments. Cela peut conduire à des délégations d'enveloppe ou un droit de tirage sur des projets d'investissement. La question de la marge de manœuvre ne doit pas se limiter à cette seule délégation financière. Il ne s'agit d'ailleurs pas de la demande principale, car les questions d'investissement peuvent être débattues en mont sans nécessairement recourir aux délégations. Donner à une équipe la possibilité de négocier l'organisation des horaires de travail est tout aussi important pour le collectif.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous n'avons pas encore évoqué la question des urgences. Souvent l'hôpital est le réceptacle de toutes les urgences, qui ne se

traduisent pas forcément par une hospitalisation. Quelles solutions proposez-vous pour désengorger ce service et que pensez-vous du forfait urgence ?

M. François Crémieux. – J’espère que nous pourrions mettre en œuvre ce forfait urgence qui est une mesure de simplification, même si je suis moyennement optimiste sur ses effets sur le parcours des patients et le recours aux urgences. De par mon expérience personnelle et professionnelle, je pense que l’idée selon laquelle un grand nombre de patients auraient recours aux urgences de manière infondée est inexacte. L’immense majorité des patients qui arrive à l’hôpital le fait de manière rationnelle. Ce n’est peut-être pas la meilleure manière de faire dans le système de santé à ce moment-là et à cet endroit-là mais, compte tenu des alternatives qu’avaient les patients, je pense sincèrement qu’aller aux urgences était souvent la meilleure des options. Les urgentistes reprochent qu’il n’y ait pas d’alternatives plus pertinentes, mais pas que le patient ait choisi cette formule. Je n’ai pas de solutions mais des inquiétudes. Les services d’urgences des Bouches du Rhône, et notamment de Marseille, sont extrêmement fragiles, en raison d’équipes incomplètes, un tiers de médecins manquent par rapport à l’effectif cible, de la fatigue des deux années de crise que l’on vient de vivre, des évolutions cycliques difficiles à vivre et de l’absence de lits d’aval. Il faut avoir une réflexion en profondeur sur le sujet avec notamment les responsables de la filière universitaire. Aujourd’hui, le pessimisme est malheureusement très partagé.

M. Laurent Somon. – Avez-vous un retour sur les services d’accès aux soins (SAS) qui ont été expérimentés et sont destinés à répondre à cette problématique ?

M. François Crémieux. – J’ai eu des retours assez lointains de ce qui peut se faire ici ou là. Nous allons développer une expérimentation du SAS avec le Samu de Marseille. J’ai l’espoir que le SAS vienne améliorer la qualité des parcours de soins des patients, notamment ceux avec des maladies chroniques et déjà connus par le système de santé. Le SAS doit jouer le rôle d’une tour de contrôle qui doit permettre aux patients d’avoir le bon parcours, grâce à sa connaissance du système de santé. Cela nous permettra peut-être d’améliorer le parcours de soins des malades sans forcément réduire le nombre de passages aux urgences. Mais cela ne résoudra pas à court terme les difficultés de recrutement des urgentistes pour faire fonctionner les services 24 h / 24 tout au long de l’année !

M. Bernard Jomier, président. – Nous reparlerons certainement du SAS dans les prochaines auditions. Vous avez largement développé le champ de l’hôpital et de la santé publique. C’est peut-être une voie supplémentaire pour redonner du sens à l’hôpital. Cela pose également la question des limites de l’hôpital et de sa place dans le système de santé. Je vous remercie d’avoir répondu à notre invitation.

La réunion est close à 19 heures.

Mercredi 26 janvier 2022

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 18 h 30.

Audition de Mme Élisabeth Hubert, présidente de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 19 h 35.

Jeudi 27 janvier 2022

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de Mme Sophie Guinoiseau, présidente, et du Dr Jean-François Ricono, vice-président de la Fédération nationale des établissements de santé de proximité (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

Audition de représentants de formes d'exercice regroupé : Dr Pascal Gendry, président d'Avenir des équipes coordonnées (AVECsanté), Dr Claude Leicher, président de la Fédération nationale des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) et Dr Hélène Colombani, présidente de la Fédération nationale des centres de santé (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 13 heures.

**COMMISSION D'ENQUÊTE « 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 10 janvier 2022

**Audition de M. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel Alliance Fédérale,
et de M. Philippe Carli, président du groupe EBRA**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 35.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je profite de notre première réunion de l'année pour vous souhaiter une bonne année 2022. Le programme de nos auditions sera particulièrement intense en janvier et février.

Je rappelle que la commission d'enquête a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et David Assouline en est le rapporteur.

L'ordre du jour de notre réunion est consacré à la presse régionale. Nous accueillons en effet M. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel Alliance Fédérale, et M. Philippe Carli, président du groupe Est Bourgogne Rhône Alpes (EBRA), avant de recevoir M. Louis Echelard, président du directoire du groupe Société d'investissements et de participations (SIPA) – *Ouest-France*.

Peu en ont conscience, mais le premier acteur de la presse en France est le Crédit mutuel, actionnaire unique du groupe EBRA. Ce groupe possède en effet dix-huit titres et rayonne sur tout l'est de la France, à travers, par exemple, *L'Alsace*, *Le Bien public*, *Le Dauphiné Libéré*, *Les Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA)*, *L'Est Républicain*, *Le Journal de Saône-et-Loire*, *Le Progrès*, *Le Républicain Lorrain* et *Vosges Matin*. En 2019, il représentait 9,4 % des tirages nationaux de presse et près de 18 % de la presse quotidienne. Il s'agit donc d'un acteur majeur de la presse régionale, qui illustre bien la problématique de la concentration des médias au cœur de notre commission d'enquête. Il est en outre le seul groupe bancaire à être fortement présent dans les médias.

Monsieur Théry, monsieur Carli, nous sommes heureux de vous recevoir pour que vous exposiez les racines de l'engagement du Crédit mutuel dans la presse, qui remonte à 2004, date de la vente par le groupe Dassault de ses titres de presse régionale. Vous nous présenterez votre vision de la situation de la presse et vos perspectives pour les années à venir.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant « Je le jure. ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Nicolas Théry et M. Philippe Carli prêtent successivement serment.

M. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel Alliance Fédérale. – Je vous présente tout d'abord mes vœux de bonne année. Je vous remercie de nous avoir invités. C'est pour nous un honneur de nous trouver devant une commission parlementaire et de pouvoir lui expliquer les actions que nous essayons de conduire dans nos rôles respectifs d'actionnaire et de dirigeant, à travers neuf titres de presse régionale.

Je m'exprime ici en qualité de président de Crédit Mutuel Alliance Fédérale, actionnaire du groupe EBRA, et non en tant que président de la Confédération nationale du Crédit mutuel.

Le Crédit mutuel entretient avec la presse une longue histoire qui remonte à 1972, date de l'intégration du journal *L'Alsace*, journal qui connaissait alors des difficultés, dans le Crédit mutuel Alsace Lorraine Franche-Comté.

Comme vous l'avez souligné, à partir de 2004, pour des raisons conjoncturelles, mon prédécesseur a progressivement proposé la prise de contrôle de neuf titres de la presse quotidienne régionale, *via* les acquisitions successives de journaux détenus par le groupe Dassault et du groupe *L'Est Républicain*. Ces titres sont désormais regroupés au sein du groupe EBRA, sous la présidence de Philippe Carli.

Je ne vous parlerai pas des raisons de l'acquisition de ces journaux, car je n'étais pas dans le groupe à l'époque, mais de la raison de la confirmation de la présence des titres de presse au sein du groupe Crédit Mutuel Alliance Fédérale, en 2017.

Au moment de ma prise de fonctions, il y a six ans, la presse régionale constituait un cas dilemme. Elle perdait entre 50 et 60 millions d'euros par an, couverts par les sociétaires, et était marquée par un certain retard en matière de numérisation et de rajeunissement. Une forte pression s'est exercée à l'époque en faveur de la vente ou de la fermeture de ces titres. Or le directeur général et moi-même avons souhaité procéder tout d'abord à un audit de la situation, que nous avons confié à Philippe Carli, alors consultant extérieur, qui avait conduit le redressement remarqué du *Parisien* et de *L'Équipe*.

Au terme de cette analyse, rendue en avril 2017, nous avons acquis trois convictions qui ont été soutenues et votées par notre gouvernance mutualiste.

La première est que le redressement était possible. Les activités de presse écrite régionale pouvaient être à l'équilibre moyennant des mesures exigeantes. Celles-ci ont été conduites par un nouveau dirigeant, Philippe Carli, dans le but de parvenir à un équilibre financier fin 2020. Cet objectif a été atteint avec trois mois de retard du fait du covid-19, ce qui constitue une superbe performance. Le résultat d'exploitation du groupe de presse est désormais positif.

La deuxième conviction était que les responsabilités de dirigeant et d'actionnaire devaient être clairement distinguées. Je suis président de Crédit Mutuel Alliance Fédérale, je ne suis pas président du groupe EBRA. Nous avons avec Philippe Carli une relation fondée sur le lien normal qui unit un actionnaire et un responsable d'entreprise, et centrée sur l'idée

selon laquelle le groupe de presse et chacun des titres doivent être placés sous une stricte autonomie éditoriale, et disposer de ce point de vue d'une stricte responsabilité. Dans ce cadre, nous avons fait le choix fondamental de maintenir chaque titre.

La troisième conviction est que notre groupe est un groupe mutualiste. Le statut d'entreprise à mission qu'il détient désormais a formalisé son engagement, de longue date, d'être un groupe complètement mutualiste et non coté – engagement dont témoigne la décision prise en 2017 par le directeur général et moi-même de retirer le Crédit industriel et commercial (CIC) de la cote.

L'intégralité de nos résultats est mise en réserve, et ces réserves ont vocation à servir l'économie française, les sociétaires et le développement du groupe.

La presse quotidienne régionale constitue un service de proximité, en ligne avec notre mission d'accompagnement des territoires – inscrite en quatrième position de la liste des missions figurant dans les statuts de l'entreprise à mission Crédit Mutuel Alliance Fédérale –, sa vocation étant d'entretenir le débat démocratique et le lien social dans tous les territoires.

La « saison 1 » du redressement du groupe EBRA a été conduite avec succès. Le Crédit mutuel s'inscrit dans un engagement durable auprès des neuf titres de presse régionale du groupe, l'idée étant de conforter ce redressement et d'assurer leur développement, en ligne avec notre mission de présence dans les territoires, d'information locale et d'entretien de la confiance envers nos titres. La presse quotidienne régionale présente en effet, d'après les enquêtes d'opinion, un taux de confiance élevé, de 62 %. Il s'agit pour nous non seulement d'un témoignage de reconnaissance, mais aussi d'une responsabilité. C'est dans cet esprit que nous souhaitons continuer à agir aux côtés du groupe EBRA.

M. Philippe Carli, président du groupe Est Bourgogne Rhône Alpes (EBRA). – La presse est importante pour la pluralité politique. Les titres de presse quotidienne régionale du groupe EBRA ont pour objet d'informer le public et mettre en valeur les acteurs du territoire. Nous ne sommes pas là pour avoir des opinions, mais pour apporter des informations importantes.

Par ailleurs, il n'y a pas de pluralité ni de presse sans des équipes de journalistes et des rédactions fortes. C'est pourquoi j'ai souhaité, au lancement de la saison 1 de la transformation d'EBRA, améliorer l'ensemble du fonctionnement de l'entreprise, tout en gardant des rédactions fortes. Nos neuf titres de presse représentent ainsi 1 400 journalistes, sans compter l'ensemble de nos correspondants. Nous aimerions en faire travailler plus mais, malheureusement, avec la crise de la covid et ses conséquences, cela n'a pas été possible. .

La majorité des titres du groupe ne seraient plus là si nous n'avions pas bénéficié du fort soutien de notre actionnaire pour opérer la transformation nécessaire à leur maintien.

La presse quotidienne vit depuis dix ans une transformation sans précédent, liée à la révolution internet, mais surtout aux changements d'usage de l'information. On traite désormais l'information de six heures du matin à vingt-trois heures sous la forme la plus adaptée au moment où le lecteur la consomme.

Nous avons rassemblé nos expertises et nos savoir-faire et mis en œuvre des synergies pour garder des rédactions fortes. Dans ce but, nous avons rationalisé et mis en commun nos imprimeries, nos studios graphiques et nos centres d'appels clients ainsi que les

informations nationales générales et sportives. En revanche, chacun des neuf titres régionaux dispose de sa propre rédaction, les rédactions étant regroupées par territoire – territoires lorrain, alsacien, dauphinois et rhônalpin. Nous avons en outre systématiquement remplacé les journalistes à l'issue des départs.

Nous travaillons à présent sur la « saison 2 » du redressement du groupe. Nos titres ont la capacité de financer eux-mêmes leur croissance. Nous travaillons en particulier dans le but de renforcer les liens de proximité et de confiance avec les citoyens et l'ensemble des acteurs de nos régions. Un vrai problème de confiance se présente en effet à l'égard des institutions et des médias. Nous sommes particulièrement bien positionnés, au travers de nos rédactions fortes, pour répondre à cet enjeu.

J'ajoute que notre groupe vient d'être labellisé « Responsabilité sociétale des entreprises » (RSE) par *Positive Workplace* et constitue le premier groupe de presse quotidienne régionale à se voir attribuer cette distinction.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous êtes à la tête d'un groupe de presse géant. Or la diversité intrinsèque à la presse quotidienne régionale et son maillage territorial, qui sous-tend la confiance qui lui est accordée par les citoyens, diminuent au fil de la constitution de grands groupes et des mutualisations de moyens décidées par souci de rationalisation économique, qui réduisent la proximité des rédactions, donc l'originalité et la liberté éditoriale de chaque titre. Cette situation soulève des interrogations légitimes.

Quelle part le groupe EBRA représente-t-il dans l'ensemble des activités du Crédit mutuel ?

Pourquoi avez-vous jugé nécessaire de développer l'activité de presse ?

M. Nicolas Théry. – Nous faisons et tenons le pari de la diversité démocratique dans l'unité économique. Ne sont donc mutualisées que les fonctions situées « derrière le comptoir » de la démocratie, relevant de la régie ou de l'imprimerie. En revanche, les 1 400 cartes de presse, les rédactions, les titres et leur identité sont maintenus, dans toute leur dimension d'information régionale et locale.

Cette activité représente un chiffre d'affaires de 470 millions d'euros, sur un chiffre d'affaires total de 14,5 milliards d'euros pour Crédit Mutuel Alliance Fédérale. Il s'agit donc d'une activité significative, mais non majoritaire. Si nous nous réjouissons par ailleurs que le groupe EBRA affiche un résultat d'exploitation positif et sommes très reconnaissants aux équipes d'y être parvenues, l'exigence qui a été fixée est que cette activité soit à l'équilibre et puisse financer son développement, pour que les sociétaires du Crédit mutuel ne se retrouvent pas tenus de combler des pertes. Ce pari économique me semble sain.

Nous avons décidé de conserver cette activité, car elle répondait à la véritable identité de notre groupe, qui est d'être un groupe mutualiste local. Notre groupe rassemble en effet 1 550 établissements de crédit de plein exercice que sont les caisses locales du Crédit mutuel. Nous voulons être très présents auprès du milieu associatif, des citoyens, des professionnels, des commerçants et des artisans, et contribuer également à l'information locale.

Notre choix répond à une mission mutualiste territoriale. Nous l'assumons, car nous croyons à la vitalité territoriale. Mais le corollaire de ce choix, qui répond à la critique

consistant à se demander pourquoi une banque contrôle des journaux, est de dire que nous sommes redevables de garanties de gouvernance et de fonctionnement relatives à l'indépendance éditoriale et à l'autonomie de gestion du groupe EBRA.

M. Philippe Carli. – L'indépendance éditoriale est difficile à tenir pour de petits titres comme Vosges Matin ou L'Alsace. Nous avons investi plus de 40 millions d'euros pendant la saison 1 pour remettre à plat nos sites internet, nos applications, produire des contenus adaptés aux usages, etc. Le fait de former un groupe permet de financer ces opérations pour l'ensemble des titres, alors que les petits titres seuls seraient incapables de les assumer – ou le feraient aux dépens de la force journalistique.

M. David Assouline, rapporteur. – Les possessions de votre groupe s'étendent sur presque toute la partie Est de la France, où une diversité de titres est donc détenue par un seul propriétaire.

Un responsable du syndicat national des journalistes (SNJ) que nous avons reçu nous a fait part de son émotion à l'annonce de votre décision de constituer un bureau d'informations générales chargé de produire de l'information censée être reprise localement par tous les titres, qui contrevenait, selon lui, à la liberté éditoriale et allait au-delà du seul objectif de rationalisation logistique. Que répondez-vous à cela ?

M. Philippe Carli. – La principale raison d'être du bureau d'informations générales, basé à Paris, est de traiter l'information nationale, dont beaucoup d'acteurs se trouvent en région parisienne et qui fait beaucoup appel aux dépêches de l'Agence France-Presse (AFP).

Les titres régionaux doivent effectivement reprendre l'information nationale générale et sportive. Ces reprises sont coordonnées par les rédacteurs en chef, qui se réunissent régulièrement pour décider de la façon dont sont traitées les informations. Tout ce qui relève de l'information régionale est en revanche distinct de ce bureau.

Le bureau d'informations générales produit des pages aux formats adaptés à chaque titre, et peut éventuellement proposer un traitement différent à la demande d'un rédacteur en chef local.

M. Nicolas Théry. – Les éditoriaux sont propres à chaque titre. Chaque titre a sa propre ligne éditoriale.

M. Philippe Carli. – La décision de mettre ou non un sujet en avant est prise par le rédacteur en chef du quotidien, non par le bureau d'informations générales.

M. David Assouline, rapporteur. – Le traitement d'une information nationale par une agence centrale fournit un angle de vue, une ligne éditoriale, qui s'applique forcément à tous les titres. De plus, le traitement de l'actualité nationale par le biais local avait son originalité, y compris pour des événements sportifs. Considérez-vous que ces débats de fond sont secondaires, que les mutualisations effectuées ont permis de sauver ces titres et qu'il n'y a pas d'autre modèle possible ?

M. Nicolas Théry. – Il ne s'agit pas d'un débat secondaire. Il nous a conduits à des propositions d'organisation très claires, notamment concernant le maintien de titres, l'articulation des rédactions, et le rôle non hiérarchique du bureau d'informations générales.

Nous avons été soucieux d'éviter toute domination du bureau d'informations générales sur les titres. Il s'agit d'un contributeur.

Si la réponse que nous avons apportée peut vous paraître critiquable, cette question importante n'a donc pas été traitée de manière secondaire.

M. Philippe Carli. – Les titres de la presse quotidienne régionale disposent souvent de petites équipes pour l'information nationale. *A contrario*, le bureau d'informations générales rassemble une équipe de trente journalistes focalisés sur l'information nationale. L'AFP constitue par ailleurs une source d'information importante à la qualité reconnue.

La décision que nous avons prise de disposer d'une force journalistique à Paris pour traiter l'ensemble des sujets nationaux, tout en conservant des forces en région pour traiter les informations concernant directement les territoires, nous a paru un bon équilibre.

M. Laurent Lafon, président. – Cette organisation impliquant la formation d'une équipe dédiée à l'information générale et sportive et le maintien d'équipes au niveau régional constituait-elle un élément important du retour à l'équilibre financier du groupe ?

M. Philippe Carli. – Sans en être l'élément unique, cette organisation participe à l'équilibre des titres. Elle a en outre du sens du point de vue éditorial. Nous traitons beaucoup mieux l'information nationale depuis que le bureau d'informations générales s'en occupe. Nous avons renforcé également les contenus éditoriaux régionaux, et prenons beaucoup plus de temps pour mettre en valeur l'information régionale.

Auparavant, le temps manquant pour envoyer quelqu'un à Paris, les titres se contentaient souvent de reprendre telles quelles les dépêches de l'AFP. Il n'en va plus de même aujourd'hui. Le groupe EBRA lance même parfois des informations nationales avant la presse quotidienne nationale.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous gagnez là ce que vous perdez en traitement de proximité et en vision originale de l'information nationale par la presse quotidienne régionale, qui était complémentaire de ce qui existait par ailleurs.

La presse quotidienne régionale traite donc toutes les questions nationales, qui concernent tous les Français, de manière unique et non plus à travers la diversité de titres qui faisait pourtant son originalité.

Estimez-vous que les conditions imposées par l'Autorité de la concurrence à l'occasion de l'autorisation du rachat par votre groupe de titres de *L'Est Républicain* – relatives notamment à la diversité des contenus, au maintien de rédactions en chef dédiées et à la garantie de la diffusion des titres de presse quotidienne régionale concernés – sont remplies au moyen de la pratique des mutualisations ?

M. Philippe Carli. – Ces conditions sont respectées. Les informations produites par le bureau d'informations générales sont mises dans chaque journal sur la décision du rédacteur en chef local. En outre, si un sujet national a un impact régional fort, la rédaction locale peut le traiter en lien avec les journalistes du bureau d'informations générales.

M. David Assouline, rapporteur. – Des journalistes ont-ils déjà été incités à ne pas traiter tel ou tel sujet susceptible de concerner le Crédit mutuel ?

M. Philippe Carli. – Le meilleur moyen pour qu’un sujet explose dans la presse est d’expliquer aux rédactions ce qu’elles doivent faire ! C’est quelque chose qui n’existe pas. Du reste, les journaux ont tendance à hésiter à parler de leur actionnaire, plutôt qu’à essayer de valoriser ses actions.

Nous recevons des communiqués de presse de la part d’acteurs de la banque. Lorsque de tels sujets sont traités, c’est la rédaction qui décide de ce qu’elle en fait.

M. Nicolas Théry. – C’est la deuxième fois en six ans que je parle publiquement du groupe de presse. La première fois, c’était à l’occasion d’un entretien que Philippe et moi avons accordé au *Figaro*, en septembre dernier, pour annoncer que le redressement du groupe EBRA était effectif.

La règle est très claire, et les six années écoulées l’ont fait accepter par tous : je n’interviens pas, je n’ai aucune demande, aucun souhait, aucune remarque, en aucune manière. C’est une question de pratique. Une pratique constante produit aussi une forme d’apaisement de la relation, où chacun fait son métier en toute responsabilité, sans interférence. Je m’en porte mieux, et je pense que les 1 400 journalistes de même que Philippe Carli s’en portent mieux également.

M. David Assouline, rapporteur. – Je prends acte de ce que vous dites. Les témoignages concernant votre prédécesseur faisaient état d’une tout autre réalité.

Mme Sylvie Robert. – Les titres détenus par votre groupe sont très variés, notamment s’agissant de leur implantation – en agglomération, ou rurale. Chaque titre a-t-il une indépendance totale en matière de stratégie à déployer localement, sur le plan du tirage par exemple, ou cette décision est-elle prise au niveau global ?

Tous les journalistes qui traitaient l’information générale dans les titres régionaux avant la création du bureau d’informations générales ont-ils été gardés par le groupe, au moyen, par exemple, d’une reconversion ?

Chaque rédaction dispose-t-elle d’une charte de déontologie ?

Chaque titre a-t-il un fonctionnement totalement indépendant, décidé à la discrétion de son rédacteur en chef et qui diffère forcément de celui des autres titres en fonction de son environnement ?

M. Philippe Carli. – Les titres ne fonctionnent pas complètement indépendamment les uns des autres, sinon ce n’est pas la peine d’avoir un groupe.

Nous travaillons beaucoup ensemble pour les outils informatiques, les plateformes, les studios graphiques, la distribution, etc. Mais nous travaillons également avec les autres titres de la presse quotidienne régionale, notamment à travers la régie nationale 366, qui constitue un interlocuteur unique pour tous les grands donneurs d’ordre souhaitant placer des publicités dans la presse quotidienne régionale.

La presse répond à un marché, comme d’autres environnements économiques. Il existe donc un prix marché pour les abonnements papier. Il faut des méthodes de marketing direct particulières pour aller chercher des abonnements digitaux. Or ces méthodes ne varient pas d’un titre à un autre. Nous échangeons d’ailleurs beaucoup avec le reste de la presse pour identifier les meilleures pratiques. Ces méthodes requièrent en outre des expertises très

pointues difficiles à trouver. Or le groupe a l'avantage de nous conférer une attractivité suffisante pour recruter les meilleurs talents dans ce domaine.

Nos titres mettent en œuvre une stratégie groupe, qui est évidemment adaptée en fonction de leurs particularités. Ainsi, si les *DNA* comptabilisent 92 % d'abonnés papier, *Le Dauphiné Libéré* n'en compte que 50 % à 55 %. Ces deux réalités n'appellent donc pas la même stratégie d'approche. Ainsi, en réponse à une baisse de diffusion importante que nous subissons sur la vente au numéro du *Dauphiné Libéré*, une campagne a été lancée, à l'initiative du journal, pour ouvrir des points de vente supplémentifs.

L'approche des marchés varie effectivement selon que l'on se trouve en ville ou à la campagne. Les agriculteurs, les viticulteurs ou les artisans ont ainsi l'habitude de recevoir leur journal en portage avant sept heures du matin, alors que nous avons développé des applications, notamment l'application ASAPP, pour les lecteurs de Strasbourg ou de Lyon, dont les usages de consommation sont différents. Le fait de former un groupe nous a d'ailleurs permis de mener une étude marketing éditoriale dans les grands centres urbains de Strasbourg, Grenoble, Lyon, ou encore Metz, où l'on rencontre des problématiques similaires.

Nous menons aussi des démarches avec les groupes Sipa *Ouest-France*, Rossel ou encore Sud Ouest. Ainsi, l'information étant aujourd'hui très consommée sous format vidéo, peu connu historiquement de la presse quotidienne régionale, nous avons pris des participations croisées dans des sociétés qui nous apportent ce savoir-faire.

Il y a une indépendance pour mettre en œuvre la stratégie groupe localement et l'adapter en fonction des réalités des territoires. Le fait d'être un groupe a en outre du sens, car cela nous permet de fédérer nos actions et d'amortir le coût du développement des outils dont nous avons besoin.

Enfin, le côté industriel des métiers de la presse se retrouve en Allemagne et en Italie, où un certain nombre de choses sont progressivement mises en commun. La presse est un métier en grande transformation qui a besoin d'investissements majeurs que les titres n'ont pas la capacité de financer seuls.

M. Michel Laugier. – Que seraient devenus les neuf titres détenus par le groupe EBRA si le Crédit mutuel n'avait pas investi en leur faveur ?

Leurs lignes éditoriales sont-elles très différentes ou finalement assez proches ?

Comptez-vous sur la saison 2 pour parvenir à un retour sur investissement ?

Une saison 3 est-elle prévue ? Avez-vous d'autres ambitions, dans d'autres médias comme la radio ou la télévision ?

M. Nicolas Théry. – Vous nous croyez vraiment sans limites ! Nous ne sommes pas des papivores.

M. David Assouline, rapporteur. – Il y a quand même neuf titres !

M. Nicolas Théry. – Indépendance éditoriale et indépendance financière vont de pair. Nous avons besoin d'une presse régionale vivante, active et diverse, nourrie par des coopérations entre les différents titres, pour maintenir une présence territoriale.

Il faut que l'indépendance et l'équilibre économiques soient assurés pour garantir le maintien de 1 400 cartes de presse et permettre aux neuf titres de se développer.

Nous n'avons pas de saison 3 prévue ni d'ambition de rachat ou d'extension. Nous avons des ambitions de développement du groupe EBRA sur les nouveaux vecteurs – applications, vidéos – appuyées sur des investissements très lourds, et vers de nouveaux publics, notamment les jeunes.

En 2016, à mon arrivée, un grand nombre de personnes plus ou moins intéressées m'ont dit qu'il fallait se débarrasser de l'activité de presse, car elle était source de problèmes. Ma conviction est que trois ou quatre titres auraient réussi à s'en sortir sans notre soutien, quand cinq autres auraient fermé.

M. David Assouline, rapporteur. – Il y aurait peut-être eu d'autres acheteurs.

M. Nicolas Théry. – Les marques d'intérêt ont été très claires à l'époque. Il y avait au moins cinq titres qui n'intéressaient rigoureusement personne.

Il se trouve que le Crédit mutuel était actionnaire de neuf titres. Dans la ligne de notre positionnement de banque territoriale, nous ne souhaitons pas mettre en difficulté cinq d'entre eux. Cela a fait partie du choix que nous avons posé.

M. Philippe Carli. – Nos titres ne sont pas des titres de presse papier, mais des titres de presse plurimédias. Nous distribuons 900 000 exemplaires par jour, sommes lus sur le papier par 3,7 millions de personnes par jour et comptabilisons entre 4,9 millions et 5,5 millions de visiteurs quotidiens sur nos applications et nos sites internet.

Nous avons terminé l'année 2021 avec 80 000 abonnés numériques, alors que nous n'en avions aucun au lancement du plan cette même année. Nous produisons 200 *podcasts* et 1 500 vidéos par mois, soit une augmentation de 153 % en trois ans. Nous avons en outre augmenté nos audiences de 70 %.

Notre actionnaire nous a donné les moyens de faire les réformes que les titres individuellement n'étaient pas capables de mener. Nicolas Théry n'a pas mentionné le coût que ce plan de transformation de trois ans a représenté pour le Crédit mutuel.

M. Laurent Lafon, président. – Dans *Le Figaro*, vous mentionnez le chiffre de 115 millions d'euros.

M. Philippe Carli. – Exactement. C'est le montant de l'investissement effectué par le Crédit mutuel pour transformer ces titres. De plus, si le groupe EBRA est bien à l'équilibre, certains titres, notamment les titres lorrains, continuent à perdre de l'argent. Ils portaient en effet d'une telle situation que beaucoup d'actionnaires intéressés par de futurs dividendes auraient depuis longtemps déposé le bilan.

Grâce au Crédit mutuel, nous avons réussi à garder une pluralité de presses quotidiennes régionales, notamment dans l'est de la France. Nos lecteurs parcourent tous les jours nos titres lorrains avec grand plaisir. Pendant la pandémie de la covid-19, particulièrement pendant le premier confinement, la presse quotidienne régionale était le seul lien social existant, car nous nous sommes débrouillés pour continuer à imprimer et distribuer nos titres tout en protégeant nos salariés, notamment les porteurs.

Mme Monique de Marco. – La participation des salariés et journalistes au sein des instances dirigeantes de votre groupe va-t-elle croissante ?

Les rédacteurs ou rédactrices en chef – je ne sais pas si cette profession est très paritaire – sont-ils élus par leurs pairs au sein du comité de rédaction ou désignés par une instance dirigeante ?

M. Philippe Carli. – Toute notre transformation s’est faite sans aucun départ contraint, appuyée sur des accords signés de manière majoritaire par les partenaires sociaux. Cela montre que nous avons su développer un véritable dialogue. L’obtention du label RSE dépendait d’ailleurs du résultat obtenu à l’issue de l’envoi d’un questionnaire à l’ensemble de nos salariés, fournisseurs et clients.

Les partenaires sociaux sont associés à nos actions. Nous avons en outre investi un peu de plus de 2 millions d’euros par an dans la formation sur les trois dernières années et poursuivons cet effort par la création de l’*EBRA Academy* pour former l’ensemble des salariés et rendre également nos partenaires sociaux encore plus pertinents dans nos discussions.

Nous avons aussi mis en place des mesures pour améliorer la parité. Notre comité exécutif comprend ainsi 40 % de femmes, et le rédacteur en chef du bureau d’informations générales vient d’être remplacé par une femme. Nous poursuivons plusieurs objectifs dans le cadre de la RSE pour rendre l’entreprise représentative de la population française.

Les journalistes ne participent pas à la nomination des rédacteurs en chef. Cette décision de recrutement est prise par le directeur du titre concerné en lien avec la direction des ressources humaines. Je rencontre également les rédacteurs en chef pour me faire ma propre opinion sur leur éthique.

Enfin, nous avons des chartes éditoriales et venons de signer un accord de qualité de vie au travail pour le groupe, incluant une charte de savoir-vivre.

M. Pierre Laurent. – Comment en êtes-vous arrivés au périmètre qui est celui de vos possessions de titres de presse ? Des raisons économiques vous ont-elles conduits à considérer que cette échelle était la bonne ou vous êtes-vous heurtés à la frontière constituée par les possessions d’autres groupes ?

Vous sentez-vous protégés de la concentration ? Pensez-vous que certains pourraient avoir des velléités d’empiètement sur votre groupe ? Selon vous, à quelle échelle la concentration devient-elle nécessaire dans la presse quotidienne régionale ?

Quelles ont été les recettes du succès du retour à l’équilibre pour les titres qui y sont parvenus : s’agit-il des ventes, de la publicité, des abonnés, du portage ou de la vente en kiosque ? De manière générale, d’où vos coûts et vos ressources proviennent-ils ?

Les moyens mutualisés que vous avez évoqués sont-ils utilisés par d’autres que vous ? Avez-vous des rapports avec le reste de la presse quotidienne régionale ou avec la presse nationale, et, le cas échéant, ces rapports obéissent-ils plutôt à une logique de mise en commun ou à une logique de concurrence ?

M. Nicolas Théry. – L’extension des années 2006-2011 a été une affaire d’opportunités, lorsque des groupes étaient cédés. Le Crédit mutuel a décidé au coup par coup.

Les sociétaires du Crédit mutuel ont payé, à coup de prix d'acquisition et de déficits récurrents, 1 milliard d'euros pour ce développement dans la presse. Il fallait soit tirer un trait sur ces activités, soit trouver les moyens d'assurer à ces titres un avenir durable.

Sommes-nous à la bonne échelle ? À mon sens, oui. Grâce à Philippe Carli, aux équipes, aux partenaires sociaux, à la mobilisation collective et au soutien du Crédit mutuel, nous avons trouvé une voie pour arriver à un équilibre durable.

Nous ne nous sentons pas menacés par la concentration. Nous ne sommes pas acheteurs ou en croissance, mais nous voulons développer nos titres, y compris sur des nouveaux publics et avec de nouveaux moyens, notamment en coopérant avec d'autres groupes.

M. Philippe Carli. – Détenir neuf journaux nous donne une taille critique pour amortir efficacement les investissements. La transformation est globale : les sites sont différents, mais l'outil est le même. Lorsqu'on réalise un investissement ou qu'on noue un partenariat avec un fournisseur de contenus comme Taboola ou Outbrain, nous avons la force du groupe. Nous sommes le premier acheteur de papier en France. D'ailleurs, nous sommes fortement impactés par l'augmentation du prix du papier, qui génère un surcoût de 8 millions d'euros pour EBRA.

Lorsque nous développons un outil CRM pour nos équipes de vente, nous l'amortissons sur l'ensemble des titres. Actuellement, nous réalisons 500 millions d'euros de chiffre d'affaires, ce qui donne un fort potentiel de rationalisation.

Nous pouvons réaliser des économies supplémentaires en travaillant avec la presse quotidienne régionale – nous n'avons pas vraiment de concurrence, puisque nous sommes sur des territoires différents – ou avec la presse quotidienne nationale, dans le cadre du plan filières. Nous négocions actuellement sur la mise en commun de l'impression, vers Lyon. Nos imprimeries sont très chargées et ont été modernisées. Pour la diffusion, nous avons commencé à porter des titres de la presse quotidienne nationale, ce qui remplit mieux les véhicules, réduit le coût à l'exemplaire du portage et permet à la presse quotidienne nationale d'être encore distribuée dans de nombreux endroits où elle ne pourrait plus l'être sinon, notamment pour ses abonnés.

M. Nicolas Théry. – Nous sommes très reconnaissants au Sénat pour son action sur les grandes plateformes technologiques. Nous voulons offrir une information diversifiée sans être pillés. La législation sur les droits voisins est un élément très important de l'équilibre durable de la presse écrite, notamment régionale.

M. Laurent Lafon, président. – Pourquoi les grands groupes industriels investissent-ils dans les médias ? Quel retour en ont-ils ?

Vous êtes un peu atypiques, car vous êtes une banque et surtout, dans les autres grands groupes, il y a une logique économique associée à une petite touche personnelle du président du groupe, qui peut être une volonté de reconnaissance ou d'influence.

On ne peut pas vous mettre sur le même plan. Chez vous, la logique économique prédomine, avec une volonté de rationalisation et de mutualisation.

Quel est le retour économique attendu de vos médias ? Plusieurs fédérations régionales sont couvertes par l'un de vos médias, d'autres pas du tout. Y a-t-il une différence

en matière de chiffre d'affaires, de public visé dans les fédérations régionales ayant une presse régionale du Crédit mutuel et celles n'en ayant pas ? Quel est l'impact sur les activités des fédérations régionales du Crédit mutuel ?

La clientèle traditionnelle du Crédit mutuel, ce sont notamment les artisans et les associations. Avez-vous établi un lien entre vos titres de presse régionale et ce public ? S'il n'y avait pas d'intérêt commercial du Crédit mutuel, seriez-vous moins intéressé par la presse régionale ?

Vous en êtes à la saison 2 ou 3. L'actionnaire, M. Théry, vous donne-t-il un objectif en matière de bénéfices ? Un taux de rentabilité de 2 à 3 % par exemple ?

M. Nicolas Théry. – Je ne suis pas actionnaire, mais le Crédit mutuel que je préside l'est.

M. Laurent Lafon, président. – C'est une précision importante.

M. Nicolas Théry. – C'est bien un choix collectif, que j'ai proposé et que j'assume. Les instances du Crédit mutuel ont voté le plan de redressement de M. Carli à l'unanimité. En novembre 2021, il a présenté les résultats de cette stratégie. J'ai demandé à tous les administrateurs une minute d'honnêteté, pour savoir qui y croyait vraiment il y a quatre ans. Aucune main ne s'est levée... C'est un choix collectif, important, issu d'un mouvement mutualiste, collectif, estimant, à la fois dans le domaine bancaire, de l'assurance, des services aux concitoyens, qu'il est un acteur des territoires.

À titre personnel, je suis convaincu que tous, nous devrions plus souvent, dans nos choix collectifs, nous demander quel est l'impact de décisions prises au nom d'intérêts consommateurs, financiers, prudentiels, de régulation, etc., sur les territoires. En ce qui nous concerne, le choix pour la presse, c'est de contribuer au maintien d'une presse quotidienne régionale de qualité sur les territoires où nous investissons, reflet de ces territoires, contribuant à leur développement et à leur vitalité.

L'objectif fixé, c'est l'équilibre – y compris les investissements. C'est un objectif ambitieux, compte tenu de la hausse du prix du papier notamment, mais ce n'est pas un objectif conditionnel. S'il faut décaler l'objectif en raison d'un souci de ce type, nous réaliserons un accompagnement en confiance et en exigence.

Il n'y a aucun lien entre les fédérations régionales et les journaux. L'indépendance d'EBRA est totale. Les fédérations régionales sont parties prenantes de Crédit Mutuel Alliance Fédérale qui réunit quatorze fédérations régionales. À ce titre, elles suivent l'ensemble des filiales et des activités, mais sans intervention.

Il en est de même pour les associations ou les artisans : nous n'avons pas de lien commercial, pas d'interférence ou d'intérêt économique en lien avec la presse. Nous veillons, et c'est un choix stratégique assumé, à un objectif d'équilibre des activités de presse, sans excès. Le mutualisme, c'est être capable de tenir des choix stratégiques de changement dans un souci d'efficacité opérationnelle. Voilà l'équilibre que nous recherchons.

L'objectif de l'actionnaire, c'est que les sociétaires du Crédit mutuel portent cette structure sans qu'elle leur coûte comme dans le passé. Cette partie de l'histoire est terminée : depuis cinq ans, c'est une nouvelle aventure. Nous savons désormais pourquoi le Crédit

mutuel a souhaité rester actionnaire de ce groupe, et conforter sa présence et son développement dans une contrainte économique, mais dans un accompagnement durable.

M. Laurent Lafon, président. – Je ne parlais pas d'un lien de personnes ou de structures, mais d'un lien géographique : le chiffre d'affaires des fédérations du Crédit mutuel est-il plus important dans les zones géographiques où vous détenez des titres de presse ?

M. Nicolas Théry. – Non, il n'y a aucun impact d'aucune sorte. Le Crédit mutuel est un groupe multiservices. Les activités de presse ne sont pas proposées sur les applications bancaires.

M. David Assouline, rapporteur. – Une commission d'enquête est un outil puissant de contrôle parlementaire, afin d'éclairer le débat public.

Sans être d'un scepticisme absolu, n'avez-vous pas d'autre intérêt que le bien commun, pour posséder tous ces titres ? Si nous acquiescions sans vous interroger, nous ferions preuve de peu de vigilance.

Dans l'ensemble de votre groupe, la valorisation du Crédit mutuel ou de ses activités dans vos titres n'est-elle pas l'objet d'une bienveillance ou d'un regard acritique ? Ce ne serait pas une touche personnelle, mais un intérêt d'influence et de rayonnement du propriétaire, qui investit dans la presse et prend des risques.

Si ce n'est pas le cas dans votre propre groupe de presse, nous avons entendu devant notre commission d'enquête, ici même, une accusation portée contre le Crédit mutuel. En 2015, le Crédit mutuel a été accusé d'avoir fait pression sur Vincent Bolloré et son groupe Canal Plus, et du chantage à la publicité et à des relations apaisées, pour ne pas diffuser un documentaire de Nicolas Vescovacci, consacré à l'évasion fiscale, qui mettait en cause le Crédit mutuel. M. Vescovacci a réitéré ses propos devant nous. Cela avait fait scandale. Canal Plus, après avoir investi dans ce documentaire, l'a retiré de la diffusion. Le service public l'a diffusé. Il se dit – je demanderai confirmation à Delphine Ernotte – que les crédits de publicité de votre groupe vers le service public auraient été supprimés pour sanctionner la diffusion du documentaire sur le service public. Que répondez-vous à cela, sachant que ce n'était pas durant votre mandat, qui a débuté en 2016 ? Tout ceci n'est-il que mensonge ? N'en savez-vous rien, ou le confirmez-vous ?

M. Nicolas Théry. – Je répondrai d'abord à la question la plus pertinente : contribuons-nous au bien commun ? Il n'y a pas que l'argent dans la vie : c'est notre conviction en tant que mutualistes.

Je trouve surprenante l'autre question, dans une institution ayant en charge l'intérêt public. Nous n'avons pas en charge le bien commun ni l'intérêt public, mais une fonction d'utilité collective. Notre décision d'investir dans la presse est une décision d'utilité collective, au même titre que la suppression du questionnaire de santé pour les emprunteurs immobiliers il y a quelques semaines, ou que la soumission de nos portefeuilles de crédits *corporate*, gestion d'actifs et d'assurance aux accords de Paris, au même titre que nous avons pris des mesures en faveur des clientèles fragiles ou des professionnels, des artisans et des commerçants, lors de la crise du coronavirus – des décisions claires et sans contreparties. Cela vous surprendra peut-être, mais nous n'avons aucun regret et nous sommes même joyeux de faire cela.

Le scepticisme, c'est bien, les interrogations sont nécessaires, le débat est utile. Par contre, le soupçon et le complotisme ne sont pas de mise.

Je suis désolé de vous le dire, mais il n'y a pas de logique complotiste ; il n'y a pas de logique d'influence ; il n'y a pas d'exercice d'un pouvoir caché dans notre décision. Cette décision est collective et assumée. Elle n'a pas été facile à prendre pour un certain nombre d'élus mutualistes. Mais elle a été prise, elle est assumée et elle sera maintenue. Ce n'est pas l'expression d'une personne devant vous, mais l'expression d'une institution qui a une vraie fierté mutualiste et une vraie fierté d'utilité collective. Notre investissement dans la presse peut vous surprendre, dans une logique complotiste ou sceptique, mais il relève bien d'une logique d'utilité collective.

Me concernant, ou concernant Daniel Baal pour les prises de parole, vous constaterez peut-être que nous intervenons beaucoup plus souvent dans d'autres médias que dans ceux du groupe EBRA, justement pour qu'il n'y ait pas de soupçons. En revanche, nous sommes très heureux de répondre aux journalistes du groupe EBRA lorsque nous sommes interviewés, à leur demande. Cette simplicité de relation et de fonctionnement est notre meilleur atout. Quelquefois, faire simple, c'est aussi juste faire démocratique, faire transparent, et faire efficace – je vous le dis avec beaucoup d'engagement et de passion. Ce petit système interne qui consiste à porter les questions et à les faire tourner en se demandant ce que cela cache, ce que cela veut dire... Non ! À un moment, on peut poser les débats de manière simple.

Vous parlez de pressions et de chantage ? Ce n'est pas rien ! J'entends les dires des auteurs du documentaire. Nous avons consulté les faits allégués, qui ne portent pas sur le Crédit mutuel, mais sur une filiale, qui, à l'époque, avait été déjà aux trois quarts cédée : la banque Pasche. Aucun des faits allégués n'a été confirmé nous concernant. Je constate que rien, depuis, n'a modifié ce jugement. Aucune suite judiciaire n'est intervenue sur ces faits. Le groupe Canal Plus a démenti cette réalité. Nous restons l'un des principaux annonceurs du service public. Vous pouvez le vérifier. Nous l'avons été de manière continue.

À un moment, il faut se dire simplement les choses. Ce reportage a eu lieu, je n'ai pas de jugement à porter. Je constate juste que les faits allégués ne sont pas confirmés nous concernant ; à ce stade, ils n'ont pas été repris sur le plan judiciaire. Ils ont été démentis par le groupe Canal Plus. Nous avons eu des conflits du travail avec certains salariés qui s'exprimaient dans ce reportage. Ils ont été déboutés par la justice. Je m'en tiens là, la page est tournée. À un moment, l'ère du soupçon et du « oui, mais quand même » doit avoir un terme. Les choses ont été claires ; nous les avons dites à l'époque, je le répète. Nous avons une part de fierté à contribuer à l'existence d'une presse qui se porte bien.

M. Lafon a bien souligné que nous avons le souci de l'équilibre économique, mais au service d'un engagement durable – j'insiste sur ce point. Personnellement, j'ai constaté que lorsqu'une activité est structurellement et fortement déficitaire, la question de sa pérennité se pose. Je veux éviter cette question dans nos débats, en interne, pour que nous assumions ce choix collectif.

M. David Assouline, rapporteur. – Parlementaire à ce stade de ma vie politique, je déteste le complotisme par-dessus tout. Je sais ce qu'il charrie. J'admire, dans le joyau qu'est le parlementarisme, qu'il nous donne les outils pour combattre les bruits, les allégations non fondées, grâce à l'outil puissant de la commission d'enquête. Celle-ci permet que les

choses soient dites, claires et nettes, sous serment. Ensuite, le citoyen peut juger et se faire une opinion le plus précisément possible. Voilà ce à quoi nous travaillons.

Les éléments étaient publics. Il était de mon devoir, justement, dans cette commission d'enquête, de vous interroger sur ce sujet. Vous vous êtes exprimé, ainsi que le documentariste qui a porté cette accusation. Si nous n'avions pas abordé franchement ce sujet, et ne vous avons pas permis de répondre, alors nous aurions laissé les choses circuler, sans débat démocratique.

C'est bien parce que le complotisme, le populisme, et l'antiparlementarisme sont des fléaux actuellement, en France et à l'étranger, que cette commission d'enquête, avec ses questions franches, permet de donner confiance dans nos institutions et dans notre démocratie, où le débat peut être organisé et éclairé de la façon la plus approfondie possible.

M. Laurent Lafon, président. – Merci de votre intervention.

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

Audition de M. Louis Échelard, président du directoire du groupe SIPA Ouest-France

M. Laurent Lafon, président. – Après avoir reçu les représentants du premier groupe de presse avec EBRA, nous recevons le deuxième, avec M. Louis Échelard, président du directoire du groupe SIPA Ouest-France, que je remercie de sa venue. Mais peut-être êtes-vous le premier groupe, ai-je lu récemment dans un article de presse ?

M. Louis Echelard, président du directoire du groupe SIPA Ouest-France. – Nous appartenons à la même famille, c'est l'essentiel.

M. Laurent Lafon, président. – Le groupe SIPA Ouest-France rassemble 85 titres, dont le premier tirage de la presse, *Ouest France*, avec 625 000 numéros chaque jour. Votre groupe représentait 8,7 % des tirages nationaux en 2019 et 14,5 % de la presse quotidienne.

Le groupe SIPA possède une structure originale, sur laquelle vous pourrez peut-être nous éclairer, puisqu'il est détenu en totalité par une association loi 1901, l'Association pour le soutien des principes de la démocratie humaniste, constituée en 1990 autour d'*Ouest France*. Le démocrate-chrétien que je suis y est sensible.

Le groupe possède des titres dans tout l'Ouest, comme *Le Maine Libre*, *La Presse de la Manche*, ainsi que des radios locales.

Nous sommes donc impatients de vous entendre nous exposer la structure et la philosophie d'ensemble de SIPA Ouest-France, un acteur majeur d'une presse régionale qui participe si bien à notre vie démocratique.

Cette audition est diffusée sur le site internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Louis Echelard prête serment.

M. Louis Echelard. – Je vous remercie de votre invitation à contribuer à vos travaux. J'espère que mon témoignage vous sera utile.

SIPA Ouest-France est organisé de manière originale. Il est né autour du journal *Ouest France*, créé en 1944, à la Libération. Ce groupe, ancré dans la presse écrite, s'est constitué par la voie du développement organique, mais également par des acquisitions, afin de répondre à des sollicitations de dirigeants n'ayant plus de solutions pour poursuivre leur action. Nous avons engagé un processus de rationalisation et de mutualisation de leurs moyens et de leurs activités. L'urgence était de les sauver, et de leur proposer une viabilité économique à moyen et long termes.

Nous détenons 5 quotidiens, 77 hebdomadaires payants, 15 hebdomadaires gratuits, et le quotidien *20 Minutes* contrôlé avec le groupe Rossel. Tous ces titres acquis ont conservé leur raison sociale – j'insiste sur ce point. Ils disposent toujours de leur rédaction. Ils sont en équilibre économique ou proches de l'être.

Certes, nous avons été confrontés à l'érosion de la diffusion ; grâce à une politique de portage dynamique, 85 % de nos quotidiens sont portés au domicile de nos lecteurs avant 7 h 30 le matin. Grâce à une politique de prix le plus bas possible et à d'importants investissements commerciaux, nous avons pu limiter cette érosion par rapport à d'autres confrères, mais elle se poursuit.

La prise en compte de l'évolution des usages nous a conduits à engager une politique numérique, et à développer de nouveaux services, complémentaires des journaux papier.

Avec nos deux plateformes *Ouestfrance.fr* et *Actu.fr*, nous constatons que la fréquentation cumulée classe cet ensemble au premier niveau dans le paysage numérique français de l'information.

La menace du numérique pourrait s'avérer en définitive une opportunité, surtout si nous savons proposer des informations de qualité, équivalentes à la qualité exigée dans les journaux papiers – j'y insiste. Bien évidemment, il faut convaincre les internautes de s'abonner.

Le défi numérique exige aussi de collecter des revenus publicitaires suffisants pour maintenir le prix des abonnements au niveau le plus bas possible. Nous tenons à notre positionnement populaire, qui exige que l'abonnement soit peu coûteux. Le défi est difficile, car les petites annonces sont parties vers les grands acteurs spécialisés et la publicité commerciale continue d'être ponctionnée par les géants du numérique. Malheureusement, les droits voisins, malgré l'avancée majeure obtenue, monsieur Assouline, sont bien loin de compenser cette perte de revenus.

Le pluralisme, l'accès du plus grand nombre à l'information et l'indépendance éditoriale de la presse écrite ne seront garantis que si les revenus publicitaires participent à l'équation économique. Des garde-fous doivent être prévus ; ils devront tenir compte du profil particulier du modèle économique de la presse écrite, bien différent de celui des grands groupes de médias, notamment de télévision.

C'est dans un contexte compliqué, mais enthousiasmant que nous évoluons. Le groupe SIPA Ouest-France avance.

Qu'est-ce qui nous anime ? Quel sens donnons-nous à notre action ? Nous sommes là par conviction, pour accomplir une mission : elle découle des valeurs de notre actionnaire unique, l'Association pour le soutien des principes de la démocratie humaniste. Cette mission est simple : informer et relier les citoyens, pour faire progresser le bien commun. Pour y parvenir, nous nous sommes dotés d'une structure et d'une gouvernance adaptée, à trois niveaux : l'Association pour le soutien des principes de la démocratie humaniste, association loi 1901, à but non lucratif, dont les membres ne perçoivent aucun dividende : ce sont des bénévoles. Cette association est l'actionnaire du groupe, qui contrôle à 100 % les médias d'information, à l'exception de *20 Minutes*. Cette association porte les valeurs et les engagements éthiques du groupe, et garantit juridiquement son indépendance. Dans le paysage juridique français, l'association est un outil très intéressant pour protéger les actifs.

SIPA est la holding du groupe, dont je suis cogérant. Elle s'assure du respect des valeurs promues par l'association actionnaire. Elle garantit l'indépendance économique et s'assure de la réalisation de la mission.

Les médias – dont *Ouest France* –, entités opérationnelles, déploient leur projet éditorial dans le respect des valeurs de l'actionnaire et dans le respect de leur propre charte éditoriale. Cette organisation a été conçue pour nous mettre à l'abri des convoitises et des pressions. Je dis souvent aux journalistes du groupe qu'ils ont la chance de vivre dans un certain confort pour exercer leur profession, puisque les pressions externes n'ont aucun effet sur nos activités et sur notre manière de présenter l'information.

Notre mission prévoit aussi que nous devons relier les citoyens. Par nos articles dans nos journaux et nos publications numériques, nous contribuons à l'animation des communautés, au premier rang desquelles la commune. Notre rôle consiste aussi à rassembler nos lecteurs et tous les citoyens pour échanger avec eux, et qu'ils échangent entre eux. Les nombreuses invitations que nous lançons tout au long de l'année vont en ce sens. Par exemple, l'événement « Vivre ensemble » rassemble habituellement – hors pandémie – 5 à 6 000 personnes à Rennes, durant deux jours, pour débattre. Nous organisons aussi des événements rassemblant des filières professionnelles : les assises de l'économie de la mer, celles de la pêche, de l'automobile, de l'outre-mer... Nous réunissons, en temps normal, 30 à 40 000 personnes chaque année.

Les engagements éthiques du groupe apportent des réponses concrètes aux intentions suggérées par les valeurs de l'actionnaire. Nous organisons des opérations d'aide aux victimes de conflits ou de catastrophes initiées par Ouest France solidarité, grâce à la générosité de nos lecteurs, lors de collectes, et nous rendons compte de l'utilisation des fonds.

Nous mettons à disposition des journaux gratuits auprès de tous les détenus des prisons de l'ouest, et dans les structures sociales : Secours populaire français, Secours catholique, La Croix-Rouge française, pour que les plus défavorisés accèdent à l'information.

Enfin, mesure importante pour la profession et pour la vitalité démocratique de notre pays, nous faisons de l'éducation aux médias, *via* l'Association pour les journaux des lycées, qui aide les lycéens à élaborer leur journal avec le soutien de journalistes.

- Présidence de M. Michel Laugier, vice-président -

M. David Assouline, rapporteur. – Merci de cette présentation.

Vous êtes en situation de quasi-monopole sur l'ouest de la France, et êtes un grand groupe de presse. On pourrait imaginer que vous soyez très contestés ; or beaucoup disent du bien de vous – quelles que soient les opinions de votre groupe – pour la qualité du travail fourni par les journalistes et le pluralisme des lignes éditoriales.

Récemment, vous avez eu le courage d'annoncer que vous ne publierez ni ne commenterez les sondages, car les citoyens devront décider. Selon vous, les sondages ne doivent pas influencer l'opinion. C'est à contre-courant de la tendance actuelle, avec un sondage par jour depuis trois mois.

Vous êtes en monopole, on pourrait craindre pour la diversité. Mais vous semblez ne pas abuser de cette situation et rassurer les acteurs locaux. Cependant, la possession de nombreux titres sur de nombreux territoires sans concurrence ne nuit-elle pas à la diversité et à la démocratie ? Que faites-vous pour contrecarrer ou atténuer de tels risques ?

M. Louis Echelard. – Un « quasi-monopole » ? Si l'on prend en compte les journaux physiques d'information, nous avons une position importante, avec, toutefois, un concurrent de qualité, *le Télégramme*, sur notre territoire. Mais si l'on prend en compte l'accès à l'information des citoyens, quel que soit le support, nous n'atteignons pas plus de six personnes sur dix dans cette région.

M. David Assouline, rapporteur. – C'est énorme !

M. Louis Echelard. – Il en reste encore quatre sur dix éloignées de l'information. C'est important que nous fassions les meilleurs efforts pour aller vers ces personnes. Elles ne nous lisent pas pour plusieurs raisons. J'ai évoqué la question du prix : même un abonnement numérique coûte cher pour un budget difficile à boucler. Peut-être aussi que notre manière d'aborder l'information ou nos sujets ne leur convient pas. En permanence, nous devons nous interroger : pourquoi des citoyens restent-ils éloignés de l'information ? Si nous ne prenons pas toute notre place, vous savez où ils vont et ce qui se passe : les réseaux sociaux atteignent plus de six personnes sur dix, quelle que soit leur formule. C'est un exercice de tous les instants.

Pour éviter un certain endormissement, nous devons tous les jours échanger avec nos lecteurs, et être sur le terrain, partout. C'est pourquoi nous avons toujours un maillage important sur les douze départements de l'Ouest. Nous employons 1 000 journalistes, utilisons les services de 4 000 correspondants de presse, et avons 70 rédactions. Ce maillage nous permet d'être au plus près des citoyens, qui nous critiqueront chaque jour, car ils ne seront pas d'accord avec ce qu'ils ont lu. C'est ainsi que nous bougeons.

M. David Assouline, rapporteur. – Comment faites-vous pour gérer un groupe unique et une diversité de titres ? Êtes-vous satisfait de l'indépendance des rédactions de chaque titre ? Quel lien y a-t-il entre le groupe, à l'échelon central, et la ligne éditoriale, indépendante, de chaque titre ?

M. Louis Echelard. – Chaque titre, qu'il ait été créé par le groupe ou qu'il ait été acquis, est toujours en place avec son nom et sa rédaction. Chaque journal, qui alimente aussi un site internet, a un rédacteur en chef, en relation avec un directeur de la publication. Ce dispositif évolue chaque jour dans le cadre d'une charte éditoriale qui lui est propre.

M. David Assouline, rapporteur. – EBRA a créé un bureau d'informations générales à Paris traitant l'information nationale pour la fournir à chaque titre local. Avez-vous un tel dispositif, ou chaque titre traite-t-il l'information nationale et locale de façon autonome ?

M. Louis Echelard. – Chaque ensemble de titres traite l'information nationale et internationale dans le cadre de son projet éditorial.

M. David Assouline, rapporteur. – Quel est le rôle de la société d'investissement et de participation Sofiouest, dont vous êtes actionnaire majoritaire, et qui investit dans de nombreuses entreprises ? En 2010, un article accusatoire de *L'Express* la qualifiait de « machine à cash » du groupe. Qu'en dites-vous ?

M. Louis Echelard. – Malheureusement, ce n'est pas une machine à cash ! Sofiouest investit pour conforter l'indépendance économique du groupe ; elle est chargée de constituer un patrimoine pour que le groupe puisse faire face à une difficulté ou réalise un projet important. Historiquement, cette société a reçu la contrepartie du prix du journal *Ouest France* lorsqu'il est passé sous propriété de l'association. Les actionnaires minoritaires ont été désintéressés et les capitaux provenant de la « vente » à l'association sont gérés par Sofiouest. C'est pourquoi le groupe ne détient que 51 % de cette société ; 49 % sont détenus par les descendants des personnes qui, à la Libération, ont créé *Ouest France*.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – J'aurais trois questions. La gouvernance d'Ouest France a été modifiée l'an dernier. Quelles en sont les raisons, et dans quel but ?

Ouest France a toujours revendiqué une grande indépendance. Vous déclarez vouloir vous protéger de l'« entrisme capitalistique ». Qu'entendez-vous par ces termes ?

La presse est un secteur dans lequel l'on perd beaucoup d'argent. Êtes-vous parvenu à un modèle économique équilibré ? Avez-vous des créanciers auxquels vous seriez redevable ?

M. Louis Echelard. – La gouvernance d'Ouest France n'a pas été modifiée l'an dernier, contrairement aux statuts et à la gouvernance du groupe. Le dispositif juridique était mis en place en 1990. Trente ans plus tard, dans un contexte différent, avec des outils juridiques nouveaux, une concurrence nouvelle, nous avons fait le point pour vérifier que cette structure originale pourrait nous accompagner dans les trente prochaines années. Après 18 mois de travaux, avec le concours d'experts, nous avons conforté ce dispositif en allant plus loin sur la formalisation de notre fonctionnement : nous avons mis en place des limites d'âge, des incompatibilités de fonctions. Nous confortons ce modèle. La singularité d'un actionnaire associatif va perdurer, même si nous avons étudié les alternatives possibles : fonds

de pérennité, les fonds de dotation, les fondations... Nous allons au bout de notre projet avec cet actionnariat associatif qui n'a qu'un seul objet : l'information. En cas de cessation d'activité, il céderait la valeur de ses actifs à des œuvres d'intérêt général.

Notre indépendance est totale. L'entrisme capitalistique n'est pas possible. Aucune personne morale ou physique ne détient une partie du capital du groupe. Lorsqu'il y a des associés capitalistiques, c'est à des niveaux inférieurs, dans des outils ou dans un média, comme au niveau du journal *20 Minutes*, partagé avec Rossel.

Si notre modèle économique n'était pas équilibré, nous ne serions plus indépendants. Le premier élément clé pour l'indépendance éditoriale des médias est d'obtenir des résultats pour éviter d'aller vers de généreux donateurs qui vous veulent du bien, avant de vous demander des services. Ces résultats nous permettent de continuer à investir. Nous n'avons jamais autant investi, car il est nécessaire, *a fortiori* avec le numérique, mais aussi dans nos activités traditionnelles, comme pour toutes les entreprises, d'investir chaque année. C'est pourquoi notre modèle économique est bénéficiaire. Il sollicite parfois des concours bancaires, mais nous permet d'investir en toute indépendance.

Mme Monique de Marco. – J'aimerais mieux comprendre la composition de vos instances dirigeantes. Comment est constitué le holding SIPA ? Quelle est la part des salariés et des journalistes ? La charte des valeurs de l'actionnaire a le mérite d'exister, même si elle n'est pas extrêmement contraignante. N'est-ce pas par la présence massive de journalistes et de salariés dans ces instances dirigeantes que cette charte aurait une valeur plus importante, non seulement symboliquement et éthiquement, mais aussi une portée effective ?

M. Louis Echelard. – Le holding SIPA est une société civile. Elle fonctionne grâce à une gérance. Deux gérants sur trois – dont moi – sont des professionnels. Les membres de SIPA sont des membres de l'association, donc des représentants de la personne morale actionnaire de l'ensemble du groupe. Il n'y a pas des salariés. Selon nos textes, la représentation des salariés se fait dans les structures opérationnelles, comme *Ouest France*. Il n'y a pas de salariés dans les instances dirigeantes – SIPA – ni comme membres de l'association. L'implication des salariés se fait au niveau des médias.

En revanche, nous avons des échanges réguliers entre membres de l'association et les salariés sur des thèmes de réflexion. Début février, s'il n'y avait pas eu la crise sanitaire, nous aurions dû échanger, durant toute une journée, sur le thème de la confiance, au regard de nos activités.

Mme Sylvie Robert. – *Ouest France* est mon quotidien régional. Je le connais bien, ainsi que l'association. Nous avons regretté le décès de François-Régis Hutin, modèle atypique d'une histoire familiale, qui a contribué à la création de l'association, où restent des descendants de la famille. On parle d'influence, de modèle spécifique. Je salue la qualité du journal. Quels sont les membres de cette association qui porte les valeurs du journal ?

Vous avez cité l'indépendance éditoriale et économique. *Ouest France* a parié sur une stratégie visant à développer le numérique, et c'est heureux. Nous échangeons précédemment avec les représentants d'un autre groupe. Le coût du papier impacte la presse. Porter chaque matin un journal dans des endroits reculés est aussi une stratégie. Pour garantir votre indépendance, pariez-vous vraiment sur le numérique ? Comment voyez-vous l'évolution de ce quotidien qui a une histoire singulière et un modèle particulier ? Alors que le contexte est difficile, il réussit à garantir cette indépendance.

M. Louis Echelard. – L’association était initialement composée de personnes présentes lors de la création en 1944. C’est le journal *Ouest France* qui a créé le groupe. Beaucoup de ces personnes sont décédées. Actuellement, c’est plus une famille d’esprit qu’une famille génétique. La cinquantaine de membres de l’association est cooptée ; ils sont intéressés par l’information, réfléchissent sur le sujet, ou ont des activités diverses. Nous veillons à une répartition équilibrée de toutes les spécialités. Ils ont des engagements personnels, sociaux ou autres. Nous ne pouvons pas parler d’actionnariat familial, sauf à parler d’une famille d’esprit.

Nous avons accéléré le développement du numérique, mais il ne s’agit pas d’un pari, qui serait aléatoire. Nous avons apporté des réponses aux demandes de nos concitoyens, dont certains veulent lire leurs articles sur un support papier, ou numérique, tout le temps ou à certains moments... La proposition du numérique à tous nos lecteurs est due à une raison de service.

C’est aussi une raison économique : le modèle économique fondé uniquement sur le papier, compte tenu de l’érosion de la diffusion papier, conduisait à une impasse. Nous devons trouver de nouvelles sources de financement, toujours fondées sur l’abonnement. Il y a eu quelques années d’errements avec la gratuité. Désormais, l’abonnement est au centre de notre stratégie.

La deuxième ressource du numérique, c’est la publicité. Il faut les deux ressources, c’est indispensable.

Lorsqu’on réfléchit à la concentration des médias, il faut évoquer le sujet de la publicité, dans son ensemble, et notamment numérique. Il ne faut pas regarder uniquement ce qui se passe avec les médias français, mais mettre en place des règles nécessaires pour réguler l’activité des géants, arrivant avec de nouvelles règles et sans vergogne.

Mme Laurence Harribey. – Vous avez évoqué l’abonnement, mais votre groupe détient à la fois des titres de presse payants et gratuits. Comment articulez-vous ces deux stratégies différentes ? Y a-t-il une répartition géographique spécifique ? Je viens du Sud-Ouest : je vois bien *20 Minutes*, et ce n’est pas toujours pour les beaux yeux de *Sud Ouest*...

Prenez-vous en compte les risques d’ubérisation des correspondants de presse et du portage, acteurs de la presse, dont le statut est précaire ? Les correspondants locaux sont très utiles pour assurer de la proximité. Cela pose d’autant plus problème quand on a une charte éthique...

Quand on appartient à un groupe, avec les mêmes fondements, on devrait voir émerger au sein du groupe une communauté éditoriale. Y a-t-il vraiment une politique autour de ces valeurs communes ? Y a-t-il une communauté de journalistes passant d’un titre à l’autre, et qui façonnent l’identité ?

Quand on a un objectif de responsabilité sociétale, mener des actions de solidarité ne suffit pas. La responsabilité sociétale se mesure dans la gouvernance interne d’une entreprise, notamment en termes de participation et de conditions sociales.

M. Louis Echelard. – Nous avons une politique d’information fondée sur deux supports : le papier et le numérique, pour lesquels nous proposons du gratuit et du payant. C’est une nécessité pour nous adresser aux personnes éloignées de nos idées et loin de

l'information. On ne peut leur demander immédiatement un abonnement payant. Sur le numérique et le papier, nous avons une politique de gratuité qui a pour objet aussi de nourrir le développement des abonnements payants. Par exemple, durant le confinement de 2020, nous n'avions plus de commerciaux dans les galeries marchandes, à domicile ou par téléphone, pour convaincre nos concitoyens de s'abonner. Nous avons continué à recevoir des souscriptions d'abonnement, par la plateforme numérique. Tout cela est complémentaire et ne s'oppose pas.

20 Minutes est un cas particulier, s'intéressant aux jeunes actifs urbains et aux étudiants. Cette population ne dépense pas son budget à la souscription d'un abonnement, et ce n'est pas nouveau ! Nous allons vers elle avec des supports gratuits financés par la publicité. C'est une politique délibérée : ainsi, nous créons une relation avec l'information qui sera utile plus tard.

Mme Laurence Harribey. – C'est un pari sur l'avenir ?

M. Louis Echelard. – Ce n'est pas un pari, mais une politique.

Atout de notre association, actionnaire désintéressé, nous pouvons travailler à long terme, et aborder l'avenir en le construisant pas à pas. Le résultat immédiat est encourageant et crée une forme d'émulation. Mais avec *20 Minutes*, nous ne gagnons pas d'argent et en perdons même significativement en ce moment. Il faut appréhender l'ensemble, qui progresse en diffusion : nous atteignons de plus en plus de personnes. Cela génère des résultats et permet de continuer à investir. Nous n'avons pas de dividendes à verser. Nous créons de la richesse pour nous-mêmes.

M. Michel Laugier, président. – Je vous remercie. J'aimerais avoir quelques précisions.

Lorsque nous vous avons interrogé sur la fabrication de l'information et l'indépendance des journalistes, vous avez répondu en parlant d'« ensembles de titres. » Quelle est la différence entre un titre et un ensemble de titres ?

Quels bénéfices faites-vous chaque année ?

Vous avez évoqué les moyens pour faire vivre votre groupe. Dans vos ambitions, vous parlez beaucoup d'investissements. Avez-vous envisagé le rachat de nouveaux titres ? Il y a encore des trous dans la raquette dans l'Ouest.

Durant l'audition précédente, nous avons vu le fonctionnement d'un groupe avec des investisseurs financiers importants. Votre groupe est associatif. Un groupe indépendant est-il encore viable ?

M. Louis Echelard. – Nous n'avons pas d'acquisitions programmées. Nous conduisons une politique de développement qui nous axe fortement sur le numérique, ce qui est une politique de développement organique. Les acquisitions faites sont des outils. Par exemple, notre expertise vidéo et radio était insuffisante. Nous avons acquis de petites structures, partagées avec nos confrères de la presse écrite. Nous n'avons pas d'ambition précise d'acquisition de nouveaux titres.

Des titres indépendants sont-ils viables ? Oui, nous en sommes la démonstration. Nous équilibrons nos comptes et nous continuons à investir, car le résultat de notre excédent

brut d'exploitation, en période normale, est d'environ 35 millions d'euros. Par comparaison à des médias audiovisuels, nous sommes à une échelle bien plus réduite, allant de 1 à 15. Mais c'est un résultat suffisant pour maintenir l'indépendance à long terme, car nous continuons à investir.

Notre groupe est organisé avec plusieurs familles de titres : *Ouest France*, les journaux de Loire, les hebdomadaires et *20 Minutes*. Chaque ensemble a sa propre charte éditoriale. Nous n'avons pas cherché à fédérer ou à créer un consensus aboutissant à une seule charte éditoriale, car chacune des familles de presse évolue dans un environnement différent et va vers des publics différents, d'où la multiplicité des chartes ayant toutes un point commun : elles respectent les valeurs de l'actionnaire.

M. David Assouline, rapporteur. – Existe-t-il un bureau d'information nationale pour l'ensemble des titres d'une même famille ? En disant qu'il n'y avait pas de mutualisation de ligne éditoriale entre les différents ensembles de titres, cela signifie-t-il que les différents titres d'une même famille ont un bureau mutualisé ? Votre réponse est donc positive ?

M. Louis Echelard. – Chaque famille de titres a sa charte éditoriale et sa rédaction s'intéressant à l'actualité nationale et internationale. *Ouest France* est seul, avec sa rédaction nationale et internationale et son réseau de correspondants. Les journaux de Loire ont aussi leur propre bureau. Les hebdomadaires sont seuls avec leur propre bureau d'actualités nationales surtout, plus qu'internationales.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous détenez des journaux à la diffusion très locale comme *La Dépêche d'Évreux*, *Les Alpes Mancelles Libérées*, *L'Éveil de Lisieux*, pour lesquels vous touchez des aides publiques. Quelle est l'importance de ces aides pour ces titres ? Plus généralement, le système des aides à la presse vous semble-t-il juste, ou doit-il être réformé ?

M. Louis Echelard. – Le sujet est souvent débattu. Nous recevons des aides à la presse pour les investissements, mais comme nous sommes dans un groupe, ces aides sont plafonnées : chacun des titres ne peut pas recevoir des aides conduisant à dépasser le plafond.

M. David Assouline, rapporteur. – À combien se monte ce plafond ?

M. Louis Echelard. – Environ 2,5 millions d'euros.

M. David Assouline, rapporteur. – C'est ce que vous touchez ?

M. Louis Echelard. – Ce doit être l'ordre de grandeur. Il y a aussi l'aide au portage, qui vient d'être réformée, et qui aide les organes de presse à développer le portage à domicile.

Nous souhaitons aider le portage, mais surtout aider le citoyen à accéder aux journaux, à l'information et au portage. Nous l'avions proposé, sans que cela ne soit retenu. C'est en aidant le citoyen que la presse écrite se développera. Les budgets des familles sont soumis à des arbitrages entre les différents postes. Il faut trouver des solutions pour rapprocher le citoyen et l'information.

M. David Assouline, rapporteur. – Le système des aides à la presse est-il juste ?

M. Louis Echelard. – Il me semble, mais nous devons centrer nos efforts sur les aides aux citoyens.

M. David Assouline, rapporteur. – Comment ? On avait imaginé un passeport culture pour les jeunes. Envisagez-vous un dispositif fiscal ou une aide pour que le citoyen achète de la presse ?

M. Louis Echelard. – C'est une possibilité. L'Australie est allée dans ce sens. Cela peut être aussi de qualifier le portage de presse à domicile de service à la personne. Des citoyens avec un budget plus serré pourraient souscrire un abonnement à un prix plus réduit.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous acceptez en échange un abonnement à prix réduit, et vous seriez remboursé de la différence par l'État ?

M. Louis Echelard. – Le citoyen serait remboursé par un crédit d'impôt, au titre des services à la personne. On considérerait que le citoyen emploie le porteur, et on l'aiderait lui plutôt que les journaux. Il y a un souci autour du portage. Nous avons de plus en plus de mal à trouver des porteurs. Leurs conditions financières sont insuffisantes. Si nous voulons maintenir l'arrivée du journal tous les matins dans les boîtes aux lettres des Français, nous devons revaloriser les conditions des porteurs.

M. Michel Laugier, président. – Je vous remercie de votre intervention.

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

La réunion est close à 18 h 10.

Jeudi 13 janvier 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)

M. Laurent Lafon, président. – Après avoir traité de la presse régionale lundi, nous allons consacrer notre après-midi à la question tout aussi sensible des auteurs.

Je rappelle que la commission d'enquête a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, et a pour rapporteur David Assouline.

Nous commençons donc avec M. Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), fondée, je le rappelle pour l'histoire, par Beaumarchais en 1777.

La SACD protège et répartit les droits de plus de 50 000 auteurs membres dans les domaines du spectacle vivant, de l'audiovisuel, du cinéma et du web. Je tiens, par ailleurs, à rappeler l'action de la SACD au profit des auteurs pendant la première phase de la crise

pandémique, action qui avait été saluée à l'époque par notre ancienne collègue Françoise Laborde.

Monsieur Rogard, vous êtes bien connu de la commission de la culture puisque vous avez été délégué général de l'ARP entre 1989 et 2003, et vous êtes depuis 2003 directeur général de la SACD. Cela vous donne donc un incontestable recul sur l'évolution des médias audiovisuels sur une longue période, et sur leurs relations avec les auteurs.

Nous sommes donc très intéressés par vos analyses des conséquences pour vos sociétaires du phénomène de concentration des médias, qui est au cœur des préoccupations de la commission d'enquête, dans un contexte marqué par l'arrivée de nouveaux acteurs, avec les plateformes, et l'entrée en vigueur de la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) après les négociations menées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu depuis le 31 décembre l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Je rappelle, d'ailleurs, que la directive prévoit de nouveaux droits pour les auteurs, vous pourrez peut-être nous en dire un mot.

Donc, monsieur Rogard, en un mot : les concentrations, chance ou péril pour les auteurs ?

Je vous propose l'organisation suivante : je vais vous laisser la parole pour dix minutes – et je serai strict sur le respect du temps de parole ! –, puis je donnerai la parole au rapporteur pour des questions plus précises, avant d'ouvrir le débat à l'ensemble des membres de la commission d'enquête.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Pascal Rogard, 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. Pascal Rogard prête serment.

M. Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD). – Monsieur le président, vous avez présenté la SACD, ce qui m'épargne d'avoir à le faire. La concentration n'est pas en soi bonne pour les créateurs et les auteurs, qui ont besoin d'une diversité d'intervenants. Mais le système de l'audiovisuel a évolué très profondément grâce à l'action des différents gouvernements – cela a commencé sous le quinquennat de François Hollande et le mouvement s'est poursuivi plus récemment. Les règles européennes ont été modifiées, ce qui a permis à la France et aux autres pays européens qui le souhaitent de soumettre les opérateurs étrangers, en particulier de vidéo à la demande par abonnement qui émettent depuis l'étranger, à des obligations d'investissement dans la création nationale. C'est le résultat de la directive SMA. Les grands opérateurs –

Netflix, Disney Amazon, Warner – vont devoir investir dans la création française. Ils seront, par ailleurs, tenus de respecter des quotas d'œuvres européennes.

Moi, qui signe des contrats pour les auteurs, j'ai actuellement plus d'interlocuteurs que je n'en avais auparavant, notamment des interlocuteurs ayant les capacités financières de rémunérer les auteurs et de faire de la création de haut niveau.

En matière de concentration, les règles actuelles sont obsolètes, car elles n'appréhendent que la diffusion hertzienne. Elles sont lacunaires, car elles ne visent que la concentration horizontale, sans s'intéresser aux cas de concentration des activités de production, de diffusion et de distribution, même s'il y a des règles de protection de la production indépendante.

Une fois établi ce constat d'obsolescence, force est de reconnaître que l'offre audiovisuelle n'a jamais été aussi abondante et diversifiée. Dans le même temps, les offres se sont aussi fragmentées. Il n'y a jamais eu autant de concurrence pour l'acquisition des programmes, en particulier avec le développement de la vidéo à la demande (VAD) par abonnement. Il n'y a jamais eu non plus autant de concurrence pour capter les ressources publicitaires, qui ont été massivement transférées vers les acteurs de la publicité digitale.

Un exemple, le marché de la publicité, qui s'élevait en 2020 à 3 milliards d'euros, a connu une baisse de 11 %. *A contrario*, celui de la publicité en ligne a connu un développement exceptionnel et est passé de 3 milliards d'euros en 2013 à 8 milliards d'euros en 2021. Les ressources sont captées par trois opérateurs : Amazon, Facebook et Google, qui prennent 80 % de ce marché nouveau de la publicité digitale.

En ce qui concerne la concentration, il est important de distinguer les effets sur l'information – dont on parle beaucoup en ce moment, mais qui ne me concernent pas directement en tant que directeur de la SACD – de ceux sur la création. Je le répète : la concentration, c'est-à-dire l'émergence d'opérateurs puissants, est plutôt favorable à la création.

Lorsqu'on a souhaité multiplier les chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), on a abouti à un émiettement des ressources. Les chaînes non historiques de la TNT, qui représentent à peu près 31 % de l'audience, ne contribuent qu'à hauteur de 3 % au financement de la production audiovisuelle soutenue par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Les petits opérateurs financent moins bien les programmes que les gros opérateurs. De surcroît, le développement des petites chaînes n'a pas favorisé l'amélioration de la qualité des programmes.

Qui dit concentration dit aussi ressources nouvelles pour les auteurs. Les plateformes américaines, dont on pouvait craindre qu'elles déstabilisent complètement le système français pour la création, ont été contraintes, grâce à la nouvelle réglementation, à financer des programmes européens et des programmes d'expression française.

En revanche, les chaînes de télévision sont clairement fragilisées, car elles se retrouvent en concurrence avec des opérateurs mondiaux. La base d'abonnés de Netflix représente plus de 200 millions de personnes. Il en ira de même pour Disney et Warner. La position concurrentielle des opérateurs nationaux s'est dégradée. Or il me semble que nous avons absolument intérêt à garder des opérateurs nationaux forts. De quels garde-fous avons-nous besoin ?

Premier garde-fou – c’est un débat qui a été malheureusement lancé par des candidats d’extrême droite à la présidentielle, dont certains ne respectent pas le droit d’auteur... –, il faut renforcer le service public. Ce qui est capital pour le financement de la création, c’est un service public fort. Je remercie les parlementaires, sénateurs comme députés, qui se sont battus pour le maintien de France 4, car cette chaîne est essentielle pour le développement de l’animation française. La première tâche dans les mois qui viennent sera de renforcer le service public, qui est le pôle d’équilibre à la fois pour l’information et pour les programmes.

Deuxième garde-fou, il faut conforter les obligations de financement dans la création française et patrimoniale. À cet égard, je regrette les dernières décisions du CSA – le conventionnement des plateformes – qui sont en dessous de ce qui avait été prévu par le Gouvernement. Je regrette aussi que nous n’ayons pas été consultés sur ces conventions.

Troisième garde-fou, il faut des centres de décision pluralistes. La loi sur le service public de l’audiovisuel prévoit que, pour France Télévisions en matière de cinéma, il doit y avoir une filiale pour France 2 et une filiale pour France 3.

En conclusion, il importe de ne pas opposer concentration et soutien à la création. Il faut en revanche veiller à ce que les nouveaux opérateurs contribuent le plus possible au financement de la création française. Il faut aussi s’assurer de conserver les opérateurs français, car ces derniers se trouvent forcément affaiblis par l’arrivée de ces mastodontes qui ont une vision mondiale du développement de la création.

M. David Assouline, rapporteur. – Merci de votre éclairage, qui met les pieds dans le plat de la contradiction générale que nos travaux tentent d’éclaircir. Il y a des acteurs puissants sur la place mondiale et ils agissent en France. Nous avons besoin d’acteurs français forts, avec des capacités d’investissement. C’est vrai pour la création, mais c’est aussi valable pour l’information.

Dans le même temps, ces modèles ne sont pas les meilleurs en termes de verticalité et de pluralisme. Ce sont des acteurs très puissants, mais avec un centre de décision unique capable de mettre en coupe réglée un certain nombre de secteurs. Il est par ailleurs nécessaire de faire vivre le pluralisme, qu’il s’agisse de l’information, mais aussi de la création.

En tant que dirigeant d’une société de droits d’auteur, vous êtes plutôt ravi de disposer de nouveaux acteurs, notamment les plateformes, qui renouvellent les possibilités d’expression des auteurs. Mais vous reconnaissez aussi que si ces nouveaux acteurs ne se plient pas aux mêmes obligations que les autres, ce sera la fin du service public, qui demeure en France le pilier essentiel du financement de la création – même si vous ne l’avez pas exactement formulé ainsi. Pour le cinéma, il y a aussi Canal+. Ce n’est ni Netflix ni Disney qui joueront ce rôle. Il importe donc de conforter les piliers qui font vivre la création et les auteurs. Si vous n’êtes pas par principe opposé aux concentrations, vous avez aussi insisté sur les moyens de la réguler pour lui permettre d’être acceptable.

Pensez-vous que la production indépendante soit fragilisée par l’intégration verticale des grands groupes de médias ? En tant que société d’auteur, estimez-vous qu’il est préférable de négocier avec des producteurs indépendants ou des acteurs intégrés, comme les plateformes ou les grands groupes ?

M. Pascal Rogard. – Les problèmes de droits d’auteur que j’ai connus, en particulier ceux de non-paiement des droits d’auteur à la SACD, voire de rupture ou de non-exécution unilatérale des contrats, je les ai connus avec des opérateurs français et non avec les grands opérateurs internationaux. J’ai depuis longtemps un contrat avec Netflix : ça fonctionne. Je leur ai d’ailleurs demandé récemment une amélioration qui consistait à me fournir plus rapidement les vues faites par les œuvres pour me permettre de rémunérer plus vite les auteurs. Trois mois après cette demande, ils m’ont apporté une réponse favorable.

J’ai rencontré, en revanche, de gros problèmes avec Canal+, qui a suspendu l’exécution du contrat signé avec nous pour faire pression à la baisse sur les rémunérations des auteurs. Je n’ai certes pas cédé, mais ce sont eux qui ont posé problème, pas Netflix. Je rencontre également des difficultés avec certaines chaînes de télévision, mais je n’ai pas de problème avec les grands opérateurs.

En ce qui concerne la production indépendante, les opérateurs américains n’aiment pas forcément notre législation, mais ils la respectent. La personne à l’origine de toute la réglementation visant à protéger la production indépendante a siégé au Sénat, il s’agit de Catherine Tasca. Elle a donné ces droits aux producteurs indépendants pour pouvoir mieux financer le développement et la création, c’est-à-dire les auteurs. Or nous sommes actuellement en discussion avec le CNC à la suite du vote d’une loi obligeant les producteurs à négocier des accords pour encadrer la rémunération des auteurs : la volonté des producteurs de ne pas avancer est évidente. Il aurait peut-être été plus facile pour nous de négocier directement avec les plateformes, je suis désolé d’être aussi franc...

M. David Assouline, rapporteur. – J’aime la franchise et je connais vos positions, parfois décalées. Vous parlez des producteurs et des plateformes. La loi de 1986 n’a pas prévu le phénomène de concentration verticale, c’est pourquoi elle est obsolète. Ne craignez-vous pas, vous qui défendez les auteurs, que les mouvements de concentration se traduisent par une uniformisation des contenus produits ? À terme, cela pourrait réduire la créativité et la diversité auxquelles nous sommes attachés, d’autant que les Américains risquent fort de s’imposer sur le plan culturel, au détriment des Européens.

M. Pascal Rogard. – Les auteurs ont intérêt à avoir une production indépendante vivante, les producteurs indépendants étant sûrement de meilleurs interlocuteurs que des sociétés intégrées. Encore faut-il que ces producteurs indépendants s’inscrivent dans un cadre régulé. Ils ne peuvent pas demander la régulation pour eux face aux chaînes de télévision et ne pas la vouloir pour les auteurs.

M. David Assouline, rapporteur. – J’ai cru comprendre que vous préférez négocier avec Netflix ?

M. Pascal Rogard. – Oui, en ce moment !

En revanche, en matière de diversité, il y a d’abord eu une formidable amélioration de la création et de la fiction, par exemple, sur une chaîne comme TF1. À l’heure actuelle, la fiction française obtient de bons résultats alors qu’auparavant les meilleures audiences étaient réalisées par les formidables capteurs d’audience que sont les fictions américaines. Je ne peux pas me prononcer sur Disney et sur Amazon, qui n’ont pas encore commencé à faire de la production. Mais les productions engagées par Netflix sont relativement diversifiées en ce qui concerne l’audiovisuel.

En matière de cinéma, Canal+ dispose quasiment d'un monopole : tout est d'ailleurs organisé pour que celui-ci perdure, un système de chronologie des médias étant mis en place pour repousser le plus loin possible les nouveaux entrants...

En tout état de cause, en matière de production audiovisuelle, je n'ai pas constaté pour le moment d'uniformisation des productions engagées par Netflix. Il existe même une certaine diversité.

Canal+ a également engagé des productions très diverses, notamment parce que la chaîne s'est libérée de la contrainte de la protection de l'enfance et de l'adolescence qui existe sur les chaînes en clair.

Je pense que les interlocuteurs vont chercher à se positionner de façon différente. Ce que je regrette, c'est que toutes les plateformes soient américaines. Je déplore en effet l'incapacité des Européens à créer une grande plateforme rassemblant le meilleur des services publics européens. Nous avons la chance d'avoir des services publics puissants et bien financés en Europe. Pourquoi, lorsqu'ils produisent un succès, sont-ils obligés de passer par une plateforme américaine pour obtenir une diffusion mondiale ? Tel est, selon moi, le problème.

La France devrait profiter de sa présidence de l'Union européenne pour lancer l'idée d'une grande plateforme européenne, à l'instar de ce qui a été réalisé par MM. Mitterrand et Kohl pour Arte. Car serions-nous capables de rivaliser avec les Américains en termes de programme et non en termes de technologie ?

Quoi qu'il en soit, il n'est pas juste d'opposer création et concentration. La télévision à péage a toujours été concentrée, mais elle était régulée très fortement, avec des obligations de financement du cinéma français. Cela a permis à la fois à Canal+ d'obtenir de bons résultats au niveau des abonnés et au cinéma français de se développer.

M. David Assouline, rapporteur. – Le terme de « concentration » recouvre plusieurs réalités différentes. Il s'agit de réunir des moyens dans un secteur où les financements sont fondamentaux : la production artistique, comme la production d'information, coûte cher lorsqu'elle est de qualité. Comment, en cas de regroupement, voire de fusion ou de collaboration, maintenir la diversité des centres de décision pour éviter tout abus de position dominante ?

Vous avez cité l'exemple de France Télévisions, qui a maintenu des centres de décision différents pour France 3 et France 2. C'est effectivement une solution pour éviter, en cas de regroupement, que les rédactions ne soient menacées, démantelées et uniformisées. Notre commission d'enquête est également amenée à réfléchir sur ces questions. Selon vous, que faudrait-il faire pour maintenir la diversité et les guichets qui la permettent dans le cadre de l'éventuelle fusion entre M6 et TF1 ?

M. Pascal Rogard. – Je n'aime pas le mot « guichet », je préfère parler de centres de décision. Premièrement, il y aurait quelque chose de très simple à faire. M6 a des obligations patrimoniales envers le documentaire, l'animation et la fiction sensiblement moins élevées que TF1. Il faudrait donc, dans le nouvel ensemble, que tout soit aligné par le haut. C'est la clause de la nation la plus favorisée.

M. David Assouline, rapporteur. – Nous savons bien que la tendance est plutôt d’aligner vers le bas !

M. Pascal Rogard. – On verra, le CSA pourra peut-être se racheter !

Deuxièmement, un auteur ou un producteur peut actuellement s’adresser soit à TF1, soit à M6, c’est-à-dire à deux centres de décision différents : une proposition peut ne pas plaire à l’un, mais plaire à l’autre. Il faut donc maintenir ce pluralisme des centres de diffusion comme on l’a fait très sagement pour le service public dans le cadre du regroupement et de la création du grand pôle public en ce qui concerne le cinéma. Pour la fiction, on a fait l’inverse puisque tout a été regroupé.

Quoi qu’il en soit, il me semble que nous avons les moyens de contrecarrer grâce à une bonne organisation le fait que la concentration, en elle-même, peut réduire le pluralisme.

M. Jean-Raymond Hugonet. – C’est une lourde charge de faire respecter le droit moral, je mesure ce que cela représente en tant que membre de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem). J’apprécie votre pragmatisme et la façon dont vous énoncez des vérités évidentes.

La première audition à laquelle nous avons procédé était celle de M. Roussat, directeur général du groupe Bouygues, dont la vision est aussi pragmatique, mais très tournée business, ce qui n’est pas un gros mot dans ma bouche. Il est étonnant de constater que vos deux auditions sont en parfaite cohérence, chacun restant dans son rôle. Pour reprendre une *baseline* de l’antenne CNews, c’est en confrontant les opinions qu’on s’en fait une !

Vous l’avez dit clairement, il ne faut pas confondre la concentration et l’uniformisation. Les auteurs ont besoin d’acteurs puissants pour financer leur travail. Le seul acteur avec lequel vous ayez eu des problèmes est français. Mais les grands opérateurs internationaux, qui montent en puissance, ne seront-ils pas tentés, à un moment ou à un autre, de faire comme Canal+, c’est-à-dire de négocier ?

M. Pascal Rogard. – Ils sont peut-être tentés, mais ils ont échoué parce qu’heureusement en France il y a des tribunaux ! Quelques jours avant l’audience, on a pu trouver les bases d’un accord.

M. Jean-Raymond Hugonet. – C’est donc qu’il existe aujourd’hui des régulateurs de droit. C’est la réponse que j’attendais puisque notre commission se penche sur la question du libéralisme régulé. Il existe donc des moyens, y compris juridiques, pour faire respecter le droit des auteurs malgré la concentration.

M. Pascal Rogard. – Ce n’est pas toujours simple, il faut quand même être un peu courageux. Je remercie d’ailleurs les parlementaires et le Gouvernement, qui m’ont apporté leur soutien dans cette période difficile. Le plus important a été fait par les politiques, qu’ils soient de droite ou de gauche. Nous pensions que c’était impossible, mais ils ont mis en place une régulation des opérateurs étrangers qui émettent à partir d’un territoire étranger.

Dorénavant, ces opérateurs étrangers devront contribuer au financement de la création française et financer le compte de soutien du CNC. Il faudra, bien sûr, veiller à ce que les conventions passées soient bien respectées. D’ailleurs, et le président du CSA le sait, je vais saisir le Conseil d’État sur les conventions qui ont été signées, car j’estime que le CSA

s'est substitué au pouvoir réglementaire en baissant systématiquement les obligations pour tous les services de vidéo à la demande, sans tenir compte de leur spécificité : le CSA a le droit de moduler, mais il faut tenir compte des spécificités.

M. Michel Laugier. – Vous êtes favorable à l'émergence de grands opérateurs français pour faire face aux géants du numérique. La fusion annoncée de TF1 et de M6 va-t-elle dans le bon sens ? Êtes-vous favorable à d'autres fusions de ce type ? Depuis l'apparition des nouveaux opérateurs, vous nous dites que vous signez de nouveaux contrats. Pouvez-vous les chiffrer afin que nous puissions savoir ce qu'ils représentent au niveau de la création ? Par ailleurs, que se passe-t-il dans les autres pays européens avec les sociétés d'auteurs comme la vôtre ?

M. Pascal Rogard. – J'ai été auditionné par l'Autorité de concurrence sur la fusion entre TF1 et M6. J'ai aussi envoyé mes remarques au Conseil supérieur de l'audiovisuel et j'ai soutenu, sous réserve de certaines conditions, cette opération.

Je suis cohérent avec ce que j'ai dit précédemment sur les nouveaux opérateurs, mais je ne peux pas citer de chiffres : le seul opérateur installé depuis longtemps et avec lequel j'ai des recettes est Netflix ; or les contrats signés sont couverts par le secret des affaires.

J'ai récemment signé un contrat avec Amazon et un autre avec Disney. Quant à Warner, ils se lanceront en 2023. Dans le courant de l'année prochaine, je pourrai vous en dire plus. En tout état de cause, en raison de la crise des recettes publicitaires et de quelques déplacements de ressources du côté du service public, la SACD a passé la période grâce aux recettes apportées par le nouvel opérateur de vidéo à la demande par abonnement. C'est donc bien tombé !

Les opérateurs ne sont pas tous les mêmes. Il va y avoir, pour les opérateurs étrangers, trois vrais opérateurs de vidéo à la demande dont le métier est la création : Disney, tourné vers le cinéma ; Netflix, tourné vers les séries ; et Warner. Il y en a un quatrième dont on a du mal à appréhender les recettes, c'est Amazon. Et la vidéo, chez Amazon, c'est un peu le « cadeau Bonux » au fond du baril de lessive ! Il est donc très compliqué d'appréhender leurs recettes. C'est la raison pour laquelle j'ai signé avec eux un contrat – Beaumarchais va probablement se retourner dans sa tombe – forfaitaire pour ne pas entrer dans leur système de calcul de la recette vidéo. Le CSA a choisi une autre option, mais elle fera bénéficier Amazon d'une sorte d'effet d'aubaine par rapport aux opérateurs qui, eux, sont vertueux parce qu'ils n'exercent que le métier d'opérateur de vidéo à la demande par abonnement.

M. Laurent Lafon, président. – Qu'en est-il dans les autres pays européens ?

M. Pascal Rogard. – La France est la championne de l'obligation ! Le décret sur les services de médias audiovisuels à la demande prévoit que les services de vidéo à la demande devront consacrer au moins 20 % de leur chiffre d'affaires qu'ils réalisent en France à la production cinématographique ou à l'audiovisuel français, obligation portée à 25 % si la plateforme diffuse des films de moins de 12 mois. Aucun autre pays européen ne prévoit une obligation supérieure au taux de 10 %. Les Suisses ont prévu une obligation de dépenser 4 % du chiffre d'affaires pour les productions suisses, mais un référendum d'initiative populaire aura lieu. Nous sommes donc loin devant en matière d'obligations de financement comme de quotas réservés à la diffusion indépendante.

Mme Monique de Marco. – Comment le service public peut-il renforcer son soutien à la production française ? Ensuite, question perfide puisque vous êtes favorable à une plateforme européenne, que pensez-vous de la plateforme française Salto ?

M. Pascal Rogard. – J’ai eu l’occasion de dire, en effet, que je ne prédisais pas un avenir radieux à Salto. S’il est bon que les chaînes françaises se regroupent pour être présentes sur le numérique, je suis inquiet pour l’alimentation en œuvres de la plateforme. Je ne suis pas sûr, en effet, que les chaînes françaises, qui sont dans une situation de concurrence, lui réserveront leurs meilleures œuvres. Face aux grandes plateformes internationales, je crois que la seule solution est la création d’une grande plateforme européenne.

Si les moyens globaux du service public ont été réduits, les moyens consacrés à la création ont, eux, été maintenus. Dans un nouvel élan, il faudrait permettre au service public d’être davantage présent sur le numérique, à l’image des efforts récents faits, à l’initiative de Delphine Ernotte, pour développer la diffusion de cinéma en replay et la programmation numérique sur francetv.fr, à tel point que Canal+ a essayé de limiter le nombre de films en replay sur le site. L’enjeu pour le service public, maintenant que la mise à jour de la réglementation a été faite - et plutôt bien faite, à l’exception du dérapage du CSA s’agissant de la création de langue française -, concerne désormais son financement. Le Gouvernement a fait des annonces positives sur la redevance. L’important est d’augmenter les financements, et non de privatiser le service public, car cela déstabiliserait le paysage audiovisuel français !

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Le CSA a signé des conventions avec les plateformes de vidéo à la demande pour les faire participer au financement de notre création. Vous déplorez le manque de concertation. Qu’auriez-vous changé dans ces conventions ? Vous plaidez pour des opérateurs nationaux forts et un renforcement des moyens du service public : n’est-ce pas un combat perdu d’avance dans la mesure où les moyens des grandes plateformes internationales seront toujours immensément supérieurs ?

M. Pascal Rogard. – Je déplore l’absence de concertation. La vérité est que le CSA était un peu hors délai pour signer les conventions par rapport aux délais fixés par le décret... J’aurais fait pour l’audiovisuel ce qui a été fait pour le cinéma. J’aurais notifié le décret. J’aurais gardé le taux de 100 % pour la part consacrée aux œuvres patrimoniales, et ne l’aurait pas abaissée à 95 % - ce qui revient à garantir une place à Nabilla ! Je n’aurais pas accepté non plus de baisser à 75 % la part des investissements devant être consacrée par les plateformes aux œuvres d’expression originale française, part qui est de 85 % actuellement pour tous les opérateurs conventionnés. J’aurais aussi accordé une place plus forte à l’animation, aux documentaires et à la diversité des genres.

Un combat perdu d’avance ? Non, car les plateformes mondiales n’ont pas nécessairement un ciblage précis du public français. Si les opérateurs nationaux sont bien organisés, ils peuvent reconquérir l’audience du public, comme l’a fait TF1, qui a reconquis le public avec des œuvres françaises, alors que la chaîne réalisait auparavant l’essentiel de son audience avec des œuvres américaines. Nul combat n’est perdu d’avance !

M. Laurent Lafon, président. – *Quid* de la concentration dans le secteur de l’édition ?

M. Pascal Rogard. – Je n’en ai pas parlé, car je n’y connais rien ! Je sais que les éditeurs y sont hostiles, mais je ne suis pas un spécialiste.

M. Laurent Lafon, président. – Les groupes concernés possèdent aussi des chaînes de télévision ; un rapprochement pourrait avoir un impact sur la création audiovisuelle.

M. Pascal Rogard. – Oui, il peut y avoir des répercussions : le nouveau groupe concentrant l'édition pourra réserver les meilleurs projets d'adaptation aux chaînes du groupe. Dans l'immédiat, nous sommes préoccupés par les problèmes posés par les plateformes : nous avons soutenu les gouvernements français successifs pour faire en sorte que la loi applicable en matière d'obligations d'investissements soit celle du pays de diffusion, et non celle du pays d'installation. Je veux d'ailleurs rendre hommage à notre Gouvernement, à notre diplomatie, au ministère de la culture, pour leur action. Ils ont réussi à convaincre les autres pays, ce qui n'est pas simple. Nous avons réussi aussi à mieux protéger le droit d'auteur, avec la création d'un droit voisin, et avons obtenu, grâce au soutien du ministre de la culture et du Premier ministre, une transposition ambitieuse de la directive sur le droit d'auteur. Le droit d'auteur et le droit moral ont été renforcés. Je regrette qu'un candidat à la présidentielle ne s'en soit pas rendu compte... La protection du droit d'auteur est meilleure qu'il y a cinq ans.

M. Laurent Lafon, président. – À l'heure où les concentrations se multiplient dans le secteur, ne faudrait-il pas renforcer les pouvoirs du régulateur qui est le principal interlocuteur de ces acteurs ? Estimez-vous que le CSA, devenu l'Arcom, a mené une mauvaise négociation avec les plateformes, ou bien qu'il n'avait pas les moyens de négocier avec elles ?

M. Pascal Rogard. – C'est une mauvaise négociation ! Le CSA pouvait prendre son temps, comme il l'a fait pour le cinéma, c'est-à-dire notifier le décret, puis laisser la concertation avoir lieu.

Or, soudainement, on a appris que des conventions au rabais avaient été signées, très éloignées des objectifs du législateur. Il faudrait donc plutôt diminuer les pouvoirs du régulateur ! Il faut en tout cas encadrer son action, réduire son pouvoir de modulation des obligations décidées par le Gouvernement ou le Parlement : on ne peut pas diminuer brutalement de 10 % les obligations pour la création en langue française. Celle-ci est le socle de notre culture.

M. David Assouline, rapporteur. – Au fond, vous considérez que les fusions sont naturelles, et que l'essentiel est de réguler pour préserver la diversité et la création française. Vous insistez aussi sur la nécessité de renforcer le service public de l'audiovisuel. Mais la tendance n'est pas celle-là : certains candidats à la présidentielle prônent ouvertement une privatisation, tandis que d'autres n'y voient pas de tabou... Pendant ce quinquennat, les moyens du service public ont fortement diminué, y compris, indirectement, dans la création, puisque la modernisation numérique, pour un montant de 200 millions, a dû être financée sur les fonds propres. La priorité, c'est de cesser d'affaiblir le service public.

Selon vous, la bonne échelle face aux grandes plateformes est le niveau européen, je suis assez d'accord avec vous sur ce point. Que pensez-vous du projet de rapprochement entre Lagardère et Bolloré ? Ce projet n'est pas que capitalistique, mais aussi d'ordre idéologique. Le groupe posséderait 30 maisons d'édition, des chaînes d'information, tout en étant le pilier du financement du cinéma. Si un tel groupe en venait à conditionner la production à la soumission à une certaine idéologie, alors ce serait très dangereux. Quels garde-fous pourrions-nous mobiliser pour prévenir un tel scénario catastrophe ?

M. Pascal Rogard. – La réponse, c'est le pluralisme. François Ozon n'aurait pas pu réaliser son film *Grâce à Dieu*, sur l'Église, si un opérateur à péage, OCS en l'occurrence, n'avait pas accepté de le financer. Le cinéma français s'est mis dans la main de Canal+, alors qu'il aurait pu trouver d'autres sources de financement. Le Gouvernement a instauré des obligations de financement du cinéma pour les plateformes.

Je ne connais pas le secteur de l'édition, mais des regroupements massifs sont évidemment problématiques ; ils risquent de bloquer les relations entre certains auteurs et les éditeurs. André Rousselet, le fondateur de Canal+, disait qu'il s'était fixé comme principe de ne jamais intervenir dans les programmes.

M. Laurent Lafon, président. – C'était un engagement personnel, pas une règle de droit.

M. Pascal Rogard. – Mais il l'a tenu ! Un président de chaîne ne doit pas intervenir dans les programmes.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie.

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

Audition de Mme Cécile Rap-Veber, directrice générale – gérante de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) et M. Hervé Rony, directeur général de la Société civile des auteurs multimédias (SCAM)

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions de l'après-midi consacré aux auteurs avec l'audition de Mme Cécile Rap-Veber, qui est directrice générale de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) et de M. Hervé Rony, qui est directeur général de la Société civile des auteurs multimédia (SCAM).

La Sacem a été créée en 1851 et est aujourd'hui la plus importante OGC de France centrée sur la musique. Elle rassemble plus de 160 000 membres et Mme Cécile Rap-Veber exerce à la direction générale de la Sacem depuis le 22 octobre 2021.

La SCAM a été créée en 1981. Elle a depuis considérablement élargi son champ, qui recouvre désormais les réalisateurs, auteurs d'entretiens, écrivains, traducteurs, journalistes, vidéastes, photographes, illustrateurs et dessinateurs, soit près de 50 000 membres. M. Hervé Rony occupe la direction générale de la SCAM depuis 2010.

Notre commission d'enquête est soucieuse d'évaluer les conséquences des mouvements de concentration dans les médias sur l'ensemble des parties prenantes, et notamment sur les auteurs à l'origine de tous les contenus. Nous sommes donc très intéressés d'entendre votre analyse sur cette question spécifique de la concentration.

Je vous laisserai la parole huit minutes chacun. Je serai assez strict sur le temps pour que nous puissions par la suite vous poser des questions, et en premier lieu, celles du rapporteur.

Cette audition est diffusée sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte-rendu, qui sera publié. Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre Commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 14 et 15 du Code pénal, et je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêt en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous inviterai successivement à prêter serment et de dire toute la vérité, rien que la vérité en levant la main droite et en disant « je le jure ». Je commence par vous, madame Rap-Weber.

Mme Cécile Rap-Weber, directrice générale-gérante de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem). – Toute la vérité, rien que la vérité, je le jure.

M. Laurent Lafon, président. – Merci. Monsieur Rony.

M. Hervé Rony, directeur général de la Société civile des auteurs multimédias (SCAM). – Toute la vérité, rien que la vérité, je le jure.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie. Je vous donne donc la parole pour huit minutes, Mme Rap-Weber.

Mme Cécile Rap-Weber. – Je vous remercie beaucoup, monsieur le président et monsieur le rapporteur. Je me permets juste de vous indiquer que je suis venue accompagnée de notre directeur général adjoint, David El Sayegh. Je le précise car la situation avec M6 présente deux aspects : un aspect contractuel, sur lequel nous reviendrons sous peu, et un aspect contentieux. Les deux sont extrêmement liés, car nous sommes confrontés à une situation très complexe. Les deux grands télédiffuseurs que sont TF1 et M6 ont rompu à leur initiative les contrats qu'ils avaient signés avec les sociétés d'auteurs, chacun à un an d'intervalle. Tous les accords contractuels entre la Sacem et le groupe TF1 ont été renégociés et résignés dans le respect des droits d'auteurs. La procédure contentieuse qui avait été engagée par TF1 a été retirée.

Nous attendions donc la même attitude de la part de M6, compte tenu du fait que ces deux groupes seraient bientôt associées. Malheureusement, une mise en demeure envoyée à l'ensemble de sociétés d'auteurs nous a fait comprendre la volonté de M6 de renégocier à la baisse l'ensemble des taux. La France étant un pays de libre négociation contractuelle, la discussion entre contractants est compréhensible. Cependant, le cas présent souligne une menace, car une procédure contentieuse est en cours, qui porte sur plusieurs millions d'euros. M6 nous demande de baisser notre rémunération future en contrepartie du fait qu'ils abandonnent leurs actions judiciaires.

Évidemment, nous nous devons de réagir face à une telle pression judiciaire. La Sacem est composée de 180 000 membres, ainsi que de créateurs et d'éditeurs de musique. Nous représentons des réalisateurs de documentaires musicaux, de clips et de concerts, des auteurs, des poètes et des auteurs de doublages et de sous-titrages. De ce fait, que les œuvres soient françaises ou écrites par des créateurs du monde entier, nous avons mis en place des accords de représentation. L'une des particularités de la Sacem est qu'elle représente le répertoire mondial dans le cadre des contrats négociés avec M6.

Le poids de notre répertoire est très important et les règles sont les mêmes pour tous les télédiffuseurs. Nos conditions sont publiques et peuvent être consultées sur notre site internet.

Nous éprouvons des difficultés à trouver un accord avec M6, qui exige de payer un montant inférieur aux autres chaînes, et notamment à son futur partenaire. Quand ils auront fusionné, ils seront tentés d'étendre la négociation la plus avantageuse aux deux partenaires.

La Sacem comprend le besoin des télédiffuseurs de se renforcer face à une concurrence accrue des nouvelles plateformes. Personne d'autre que la Sacem ne peut mieux comprendre les problèmes liés au téléchargement et au streaming. De ce fait, nous comprenons le besoin de fusion ; elle ne doit cependant pas avoir lieu au détriment du respect du droit des créateurs. Je propose à M. El Sayegh d'aborder le volet judiciaire.

M. Laurent Lafon, président. – Avant de donner la parole à M. El Sayegh, je vous demande de prêter serment.

M. David El Sayegh, directeur adjoint de la Sacem. – Toute la vérité, rien que la vérité, je le jure.

La vérité est également judiciaire. La possibilité de renégocier des contrats avec des sociétés d'auteurs n'est pas acceptable lorsque deux acteurs sont appelés à fusionner et à devenir, à terme, le principal groupe de l'audiovisuel privé financé par la publicité.

Si la fusion se confirme, l'audiovisuel français s'articulera autour de trois pôles : le groupe M6/TF1, le service public et la télévision payante avec Canal +.

Le premier contentieux a été initié à la fin de l'année 2018 par les sociétés du groupe M6 ; ces chaînes sont accessibles uniquement par le biais du câble et du satellite.

En octobre 2020, M6 a résilié l'ensemble de ses contrats, avec une prise d'effet au 31 décembre 2021. Depuis le 1^{er} janvier 2022, les sociétés du groupe M6 ne possèdent plus de contrat avec la Sacem et, il me semble, avec les autres sociétés d'auteurs.

M6 soutient que, lorsque le signal des chaînes de télévision de son groupe est porté par un opérateur, ces chaînes ne réalisent pas un acte de communication publique. À ce titre, elles ne doivent payer aucune rémunération aux sociétés d'auteurs.

Or l'ADN d'une chaîne de télévision est de diffuser son programme auprès d'un public, quelle que soit la manière dont le programme est acheminé. Les signaux sont reçus par le biais de la TNT, d'Internet et par l'injection directe. M6, comme toutes les autres chaînes, réalise la transmission de ses programmes par la technique de l'injection directe et réalise donc un acte de communication publique. La chaîne doit par conséquent verser des rémunérations à la Sacem.

Jusqu'au 31 décembre 2021, les contrats prévoyaient expressément que les sociétés du groupe M6 s'engageaient à verser ce droit de communication publique. Par ailleurs, depuis avril 2019, la directive « Câble Satellite » n°2, transposée au droit interne par une ordonnance en juin 2021, détermine que lorsqu'une chaîne de télévision passe par le truchement d'un opérateur pour véhiculer ses programmes, elle se doit d'obtenir une autorisation de la part des titulaires de droits. Cette directive n'est pas une novation en termes

juridiques, mais contient un principe de clarification à la suite de jurisprudences contradictoires de la Cour de justice de l'Union européenne.

Il n'existe donc aucun argument juridique valable pour éluder le paiement des droits des créateurs de la part d'une société appelée à devenir l'acteur majeur de l'audiovisuel privé financé par la publicité.

M. Laurent Lafon, président. – Je dois vous interrompre, car nous avons dépassé les huit minutes. Je donne la parole à M. Rony.

M. Hervé Rony. – Merci monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs et sénatrices de nous recevoir. Je souhaite élargir le sujet de la concentration des médias, car il ne concerne pas que TF1 et M6.

Nous sommes présents dans de multiples répertoires, ce qui nous place dans une position de connaisseurs du domaine de l'audiovisuel comme des problématiques de la presse et de l'écrit. Nous représentons des milliers de journalistes et de documentaristes. L'information est au cœur des préoccupations de la SCAM.

Nos préoccupations principales sont liées aux opérations de concentrations en cours, au respect du droit d'auteur et au monde du livre, dans le cadre des opérations menées par le groupe Vivendi.

Nous considérons que le dispositif de la loi de 1986, qui reste adapté pour les médias traditionnels, ne l'est plus compte tenu de la dimension internationale et numérique d'un grand nombre de diffuseurs. Nous devons envisager la réforme de cette loi pour en renforcer les principes et réfléchir à la possibilité de traiter le sujet au niveau européen. De fait, les thèmes abordés sont transfrontaliers. La loi de 1986 ne pourra être modifiée qu'en y associant l'Union européenne.

Ce sujet est d'autant plus important que la question du périmètre des dispositifs anti-concentration dans les médias est assez difficile à gérer. Les réseaux sociaux empiètent sur le domaine de l'information et sont à l'origine de problèmes de déontologie considérables. C'est le problème principal auquel nous avons affaire dans nos sociétés démocratiques.

Le dispositif anti-concentration est désormais obsolète. Une actualisation des dispositifs est nécessaire.

Le *Media Freedom Act* est un projet de texte de l'Union européenne attendu pour 2022 et qui permet une refonte de ces règles. Il offre des possibilités de consultations et d'échanges intéressants.

Nous ne sommes en principe pas opposés au rapprochement entre deux acteurs majeurs. Nous sommes conscients du fait que les sociétés françaises doivent se renforcer face aux mastodontes internationaux que sont Amazon et Netflix, entre autres. J'inclus également les réseaux sociaux, car ceux-ci agissent comme s'ils étaient des médias, alors qu'ils n'en sont pas.

La SCAM comprend les raisons qui poussent les actionnaires de TF1 et de M6 à souhaiter se rapprocher. Mais, ils deviendront le premier pourvoyeur de droits à la SCAM, devant France Télévisions, ce qui est une conséquence qui appelle notre vigilance. À date, les

négociations avec M6 sont au point mort. Nous ne pouvons pas accepter une baisse drastique de nos droits.

Par ailleurs, il est important de veiller à ce que le rapprochement entre ces deux sociétés n'entraîne pas une dérégulation accentuée du paysage audiovisuel. Depuis la création de M6, Nicolas de Tavernost n'a cessé de déclarer que le mode de régulation français empêche l'émergence d'un grand groupe français capable de rivaliser avec d'autres grands groupes européens. Or la régulation a porté ses fruits et ne peut pas être rendue coupable de l'échec de la mise en place d'un groupe audiovisuel puissant.

Par ailleurs, le rapprochement du groupe Vivendi et de Lagardère met en danger le pluralisme et la liberté d'information. Il est important d'être attentifs aux conséquences sur le pluralisme de l'information et au fait que l'indépendance des rédactions doit être renforcée.

La commission des journalistes de la SCAM a signé un document public initié par le collectif *Informer n'est pas un délit*, lequel propose le renforcement d'un statut juridique des rédactions pour en assurer une meilleure indépendance, la création d'un délit de trafic d'influence en matière de presse et de meilleures garanties pour la protection de l'honnêteté, de l'indépendance et du pluralisme.

De plus, la SCAM adresse des droits à des milliers d'écrivains. De ce fait, je suis très attentif au sujet de la fusion entre Editis et Hachette. J'ai constaté que le syndicat professionnel SNE a publié son propre communiqué pour exprimer ses inquiétudes. Nous partageons ces inquiétudes et devons nous assurer qu'aucune reprise en main éditoriale de collections n'ait lieu dans le domaine de l'édition.

M. Laurent Lafon, président. – Merci M. Rony. Je donne la parole à notre rapporteur, M. David Assouline, pour une première série de questions.

M. David Assouline, rapporteur. – Les lois de 1986 sont obsolètes, notamment du fait des concentrations verticales, qui n'étaient pas prévues à l'époque. Il est donc important de retravailler la question des concentrations, ne serait-ce que pour y inclure les éléments qui n'étaient même pas envisagés à ce moment-là.

Nous pouvons réfléchir à l'éventualité d'assouplir les lois pour permettre les concentrations, et ainsi permettre la création de plus de chaînes. D'autres préféreront aménager les lois pour empêcher que des monopoles se constituent et étouffent les autres.

Quel est, selon vous, le meilleur choix ?

M. Hervé Rony. – Il me semble que les concentrations verticales sont souvent plus inquiétantes que les concentrations horizontales. Nous sommes attachés à une production audiovisuelle indépendante et forte. Les rapprochements entre producteurs sont admissibles. Je prône une production indépendante forte composée de nombreux acteurs, mais je constate également que quand les entreprises indépendantes sont de trop petite taille, elles ne possèdent pas de fonds propres suffisants. Si un producteur dispose de plus de moyens pour investir, il bénéficiera de plus de possibilités.

En revanche, les producteurs dont l'actionnaire principal est un des principaux diffuseurs français peuvent être confrontés à un problème. C'est pourquoi j'ai toujours estimé que les concentrations verticales sont les plus malsaines.

Nous devons envisager les concentrations horizontales, car le sujet des seuils d'audience et de couverture potentielle sont désormais complexes. Une chaîne de télévision peut faire l'objet d'une audience linéaire faible et obtenir d'excellents résultats par le biais du numérique.

Nous devons assurer l'indépendance au sein de la filière et faire en sorte que certains acteurs ne soient pas contrôlés par d'autres. En parallèle, nous devons mener une réflexion sur le bassin d'audience et sur l'influence qui peut être exercée sur le public. Évidemment, il est préférable qu'un plus grand nombre d'acteurs possible assure un rôle dans l'information et la création.

Je suis très prudent sur le sujet de la concentration verticale, car je considère qu'elle donne aux acteurs le pouvoir d'agir comme bon leur semble.

M. David Assouline, rapporteur. – Dans votre introduction, vous avez évoqué le fait que vous soutenez une proposition visant à permettre l'indépendance par le biais du renforcement du statut juridique des rédactions. En vérité, les événements que vous redoutez ont déjà lieu. Les problèmes sont très concrets : la rédaction d'Europe 1 a été renvoyée.

M. Hervé Rony. – Vous avez raison : certains éléments nous inquiètent et je partage probablement certaines de vos préoccupations. Nous avons vécu des difficultés dans un passé récent, et nous les connaissons encore avec le groupe Vivendi.

Je ne fais pas de procès d'intention dans l'absolu. Je me méfie toujours des jugements hâtifs. En revanche, il est évident que des indices de dysfonctionnements sont à l'origine de nos inquiétudes. Mais nous souhaitons renforcer les règles existant au sein des rédactions pour en garantir l'indépendance, pour limiter les possibilités d'interventionnisme des actionnaires et de leurs représentants et pour garantir la participation active des rédactions.

Une telle initiative a été prise dans la rédaction du journal *Le Monde*. Nous devons structurer des règles que certains organes de presse ont adoptées afin qu'elles deviennent la norme pour toutes les rédactions.

Certains actionnaires interviennent peu ; d'autres interviennent trop. Actuellement, la nature des interventions au sein du groupe de Vincent Bolloré est un motif de préoccupation.

Je rappelle que Patrick Bloche avait tenté de mettre en place une législation, qui n'avait pas abouti *de facto* à des résultats concrets.

M. David Assouline, rapporteur. – J'ai déposé trois projets de loi sur le sujet. Patrick Bloche a mené une discussion et a fait adopter un projet de loi qui a apporté certaines améliorations, même s'il n'est pas parvenu à établir un statut juridique. De nombreux acteurs s'y sont opposés, notamment dans la presse écrite, parce qu'ils considèrent qu'ils éditent une presse d'opinion et que la clause de conscience suffit.

Or le secteur de l'audiovisuel ne fonctionne pas de la même façon, car il n'est pas composé de chaînes et de radios d'opinion. Les agréments menés par l'Arcom et par le CSA sont différents.

Pendant votre temps de parole, vous avez choisi de plaider sur votre différend avec M6 et Nicolas de Tavernost. Si la fusion se concrétise, nous devons nous intéresser à la politique adoptée dans le futur. Cela est d'autant plus important que selon les informations dont nous disposons, Nicolas de Tavernost sera le président du groupe.

Vous n'avez pas dévoilé votre point de vue sur les mouvements de concentration et leurs conséquences pour la Sacem. Quels sont vos garde-fous, quelle est votre vision et quelles régulations envisagez-vous ? Par ailleurs, la publicité audiovisuelle est traditionnellement une source de revenus importante pour la musique. Sachant que la publicité en ligne est de plus en plus présente, quelles actions vous semblent être les plus appropriées ? Quelles régulations doivent être mises en place pour préserver les sources de revenus de vos membres ?

Mme Cécile Rap-Weber. – Tout d'abord, je tiens à vous expliquer les motifs pour lesquels j'ai choisi de consacrer ces huit minutes à ce sujet. La musique ne vit que de la gestion collective. Nous ne possédons pas de budget de production en amont.

Par ailleurs, il est de plus en plus souvent demandé aux créateurs de fournir des bandes de diffusion masterisées et prêtes à être diffusées au cinéma. Les producteurs et les diffuseurs demandent souvent à recevoir 50 % des droits d'auteur, sous prétexte qu'ils seraient diffuseurs de l'œuvre et en feraient la promotion. La captation d'une partie des droits a tendance à réduire la rémunération des créateurs.

Je ne suis pas en train de dire que M6 a recours à ces procédés. Nous menons également des conversations très soutenues avec cette chaîne et je ne sous-entends pas que M6 refuse d'entamer des négociations. En revanche, nous avons besoin d'aboutir à un accord.

M6 a été conventionné par l'ancien CSA en tant que groupe qui doit principalement diffuser de la musique sur ses antennes. Le succès de M6 est principalement dû à l'intelligence de ses dirigeants.

La musique fait partie de leur ADN. Si je vous dévoile notre difficulté à négocier avec eux, c'est parce qu'ils constituent une part majeure des revenus de télédiffusion pour les compositeurs et les éditeurs de musique.

L'accord avec M6 nous tient à cœur. Le groupe doit respecter ses obligations vis-à-vis de la place de la musique sur W9 et M6. Cet élément est fondamental pour la Sacem lorsque le sujet de la fusion est abordé.

La France peut s'enorgueillir de promouvoir la diversité, d'autant plus quand elle est culturelle. Je ne suis pas vraiment inquiète sur le fait que la musique sera toujours diffusée, car elle est profondément attachée à l'intégralité des programmes. Même la publicité est constituée de musique. Cependant, certaines personnes ont tendance à oublier l'importance de la musique dans leurs programmes.

Face à des mastodontes du numérique, et sachant que les consommateurs peuvent tout obtenir à la demande, nous devons nous demander si le public souhaite que de nombreuses chaînes subsistent. Il préfère peut-être une offre numérique variée. La fusion a également pour objectif de proposer une offre délinéarisée très forte face à Netflix et Amazon.

Dans ce contexte, nous perdons complètement les bases établies pour les revenus, et je dois dire que cette règle s'applique pour l'ensemble des médias télévisuels. Les

problèmes sont les mêmes pour Arte et France Télévisions. De fait, une part très faible des revenus sont alloués sur le numérique. Les groupes ont tendance à appliquer la majorité de leurs revenus sur le linéaire et réservent une partie bien plus faible au délinéarisé.

De nombreuses publicités ont été transférées sur le numérique. Pourtant, la vente de l'espace est extrêmement faible. Les montants ne sont pas du tout comparables à ceux appliqués pour des espaces publicitaires en *prime time* sur les chaînes.

Certains groupes expliquent à la Sacem qu'il leur faut devenir plus puissants pour faire face à Netflix et à Amazon. Ils demandent à bénéficier d'une offre délinéarisée la plus complète possible. En contrepartie, ils déclarent manquer de budget, alors que développer ce type d'offre est extrêmement coûteux. Ils demandent donc à payer moins de droits et à devenir l'équivalent de Netflix, sans payer les mêmes montants que Netflix. Les plateformes proposent des millions de contenus, alors que la rémunération est divisée par 100 dans le délinéarisé.

Si nous prenons en compte le fait que les flux linéaires diminuent et que la consommation est désormais principalement délinéarisée, tous les créateurs de musique disparaîtront. Nous faisons face à une situation inextricable, parce que nous ne sommes pas associés aux budgets de production de la même façon que d'autres répertoires.

Nous avons besoin d'être assurés du fait que nos répertoires restent présents sur les chaînes linéaires et qu'un montant minimum par visionnage ou par écoute soit mis en place pour que la rémunération du numérique intéresse les créateurs. Actuellement, aucun créateur ne peut vivre s'il est rémunéré uniquement sur la base des revenus publicitaires issus du délinéarisé.

M. Laurent Lafon, président. – M. Hugonet, je vous donne la parole.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Notre rapporteur a souligné à plusieurs reprises le sujet sur le pluralisme et l'indépendance, et un aspect plus risqué, qui est celui que nous évoquons depuis le début de l'après-midi, et qui concerne le poids engendré par ces concentrations sur les négociations.

Dans cette maison, nous abordons quotidiennement le thème du libéralisme régulé. M. El Sayegh a présenté de façon claire, limpide et juridique, ce que nous devons considérer comme une négociation d'affaires. Elle n'est absolument pas liée à la politique, à l'influence ou au libéralisme. Ce dont nous parlons n'est rien d'autre que du business.

Un point important doit nous rendre optimistes : Paul McCartney est parvenu à récupérer une grande partie des droits des Beatles. Ils avaient à l'époque été capturés, et j'emploie volontairement ce mot, par Michael Jackson et par Sony. Paul McCartney a réussi à récupérer une grande partie de ces droits parce que des règles de droit existent aux États-Unis et qu'il y a consacré des moyens juridiques importants.

Quelles sont, selon vous, les voies et moyens pour apporter une régulation, et quel est, dans ce cas, le rôle de l'Arcom, acteur que nous avons récemment porté sur les fonts baptismaux et que nous aimerions entendre sur ce sujet ?

Par ailleurs, comment faire pour que la France s'enorgueillisse de défendre les droits d'auteurs ?

Mme Cécile Rap-Veber. – Avant de donner la parole à M. David El Sayegh, je tiens à souligner que M6 a intenté un procès à la plateforme Molotov, qui distribue, sans droits ni titres, les programmes et les contenus des créateurs. Selon M6, seul le titulaire de droits peut déterminer l'usage et le prix de ses droits.

Il est formidable de constater que M6 décide des prix et des conditions de ses programmes, alors que quand il s'agit de sociétés de droits d'auteurs, ils dictent leurs prix et les conditions. M6 devrait appliquer à elle-même les règles qu'elle souhaite faire appliquer aux autres.

M. David El Sayegh. – Dans toute opération de concentration, des engagements sont demandés à ceux qui se renforcent. Cela a été le cas lorsque Universal a racheté EMI. Universal s'est engagé à céder une partie du catalogue, à ne pas débaucher les artistes pour constituer un pôle monopolistique, à respecter les droits d'autrui et des artistes. L'opération n'a pas été validée tant que ces engagements n'avaient pas été retranscrits et clarifiés.

Notre demande est tout à fait semblable à celle que je viens de mentionner. Nous savons que l'Arcom, grâce à la nouvelle loi que vous avez fait voter, dispose d'une capacité d'intervention auprès des acteurs traditionnels.

Or les droits d'auteurs ne sont pas respectés. L'Arcom dispose d'une base juridique qui lui permet d'intervenir. De même, les autorités de régulation, et principalement l'Autorité de la concurrence, peuvent intervenir.

L'enjeu principal de la fusion entre TF1 et M6 concerne les engagements pris en contrepartie du bonus octroyé par le législateur. Les plateformes paient les droits d'auteurs. Si Netflix et Disney décidaient de ne plus payer les droits à la Sacem, l'indignation serait généralisée.

Le groupe ne doit pas bénéficier d'un cadre plus clément que ces plateformes. Nous espérons que l'Arcom assurera ses fonctions et mérite notre confiance.

Actuellement, nos dialogues sont au point mort avec M6. Nous n'inventons pas des conditions d'intervention selon notre bon vouloir. Nous sommes nous-mêmes soumis au droit de la concurrence et aux fourches caudines de Bruxelles.

Nous demandons de traiter M6 comme les autres acteurs, qui ont accepté le prix du marché tel qu'il a été fixé. Les conditions dans lesquelles la rémunération des droits d'auteurs doit être calculée sont connues de tous.

Je pense donc que l'Arcom peut intervenir juridiquement. Les tribunaux interviendront si la situation n'évolue pas. Nous plaiderons d'ailleurs sur le premier dossier le 14 janvier 2022 et je suis très serein. Si nous perdons en première instance, nous irons jusqu'au bout. Si nous devons recourir à la Cour de justice de l'Union européenne, nous le ferons. Il est hors de question de brader les droits de nos créateurs.

M. Laurent Lafon, président. – Je donne la parole à M. Michel Laugier.

M. Michel Laugier. – Merci monsieur le président. Nous menons aujourd'hui un travail visant à trouver l'équilibre entre la concentration, la liberté d'expression et le système économique. Nous devons atteindre l'équilibre économique, même si certains investisseurs ne cherchent pas à atteindre la rentabilité.

Que pouvez-vous dire de vos relations avec les autres acteurs ? Comment définissez-vous vos relations avec l'audiovisuel public ? Vous avez mentionné les grandes plateformes internationales ; c'est un marché nouveau et leur potentiel est important. Que représentent-elles actuellement ?

Certaines concentrations ont déjà été concrétisées. Comment travaillez-vous avec le groupe TF1 ? Traitez-vous avec ce groupe d'une façon globale, ou discutez-vous en parallèle avec les différentes chaînes du groupe TF1 ?

Vous avez également évoqué les possibles fusions dans la presse et les radios. Pouvez-vous nous présenter des exemples précis pour lesquels l'expression démocratique a été remise en question ?

Même si nous envisageons de nombreux scénarios, ce sont les lecteurs des journaux, les auditeurs des radios et les téléspectateurs qui, *in fine*, sont les véritables décideurs. M. David El Sayegh a cité l'exemple d'une radio. Les résultats ont récemment été divulgués ; ils prouvent que le public est le véritable baromètre du succès d'un média.

Mme Cécile Rap-Veber. – Merci M. le Sénateur, je propose de répondre aux premières questions. Nous passons un temps conséquent à revoir nos accords avec l'ensemble des groupes, parce que de nouveaux modes d'exploitation et de nouvelles chaînes apparaissent. Nous maintenons une relation régulière avec l'ensemble des médias.

Nous avons vécu avec Canal + en 2017. Ce groupe a décidé, du jour au lendemain, d'arrêter de payer les droits d'auteurs. Leur décision a été d'une violence absolue, parce qu'en tant que seule chaîne privée payante, elle était une source de revenus très importante pour l'ensemble des sociétés d'auteurs. Au fur et à mesure des discussions, nous sommes parvenus à faire entendre raison à Canal + et avons mis en place des accords qui respectent parfaitement les droits d'auteurs.

Une négociation globale est menée avec le groupe TF1. Elle prend en compte la présence sur le temps d'antenne de nos œuvres, suivant les différentes chaînes. Notre mode de fonctionnement est d'ailleurs le même avec M6 et France Télévisions.

Trois sources principales de revenus se profilent, hors période de Covid-19. Ces trois sources de revenus seront les manifestations publiques, les télédiffuseurs et le numérique. Or, nous sommes confrontés à un problème que vous avez résumé à la fin de votre intervention. De fait, le public est, *in fine*, le seul décideur. Je peux vous annoncer que 92 % des visionnages sont consacrés à du contenu étranger.

Les télédiffuseurs publics ou privés nationaux sont encore très importants en France, et en cela, ils constituent une différence notable avec d'autres pays en Europe. Notre télévision est d'une qualité supérieure à celle de nombreux territoires. De nombreux contenus sont le résultat de créateurs qui sont membres de nos sociétés d'auteurs. Nous parvenons donc à rémunérer la création française et à participer à la démocratie, qui est liée à la diversité des créations.

Les plateformes n'imposent pas de découvrir un certain type de contenu. Elles proposent au consommateur de regarder le programme qui l'intéresse. Le public est ainsi tenté d'opter pour des créations étrangères. Les sommes ont tendance à augmenter, mais sont envoyées à l'étranger. Les télédiffusions, quant à elles, ont à cœur de participer à la création

locale ; c'est aussi une obligation à laquelle ils doivent se plier. Cette initiative permet de maintenir une partie de la création en France et de défendre les droits d'auteurs et la création locale.

M. Hervé Rony. – La réunion de TF1 et de M6 rendra la négociation des droits d'auteurs plus difficile. La relation avec les services publics est sans commune mesure, car ils ont intégré les droits d'auteurs dans leur ADN. J'en profite pour vous demander, messieurs et mesdames les Sénateurs, de faire tout votre possible pour doter France Télévisions de moyens suffisants pour garantir la création locale. C'est le seul moyen de faire en sorte que le service public soit capable d'affronter la concurrence des plateformes.

Certains médias audiovisuels ont décidé de changer d'attitude et de privilégier certaines opinions. Il est difficile de placer le bon curseur entre le journalisme d'opinion et le journalisme qui décrit une situation et dévoile les faits de manière objective et honnête. Nous percevons une dérive dans ce pays vers des médias qui véhiculent une certaine opinion, ce qui impacte la vie démocratique.

Deux autres chaînes sont également importantes pour nous, alors qu'elles sont marginales d'un point de vue économique : Ushuaïa et Histoire. Elles sont rattachées au groupe TF1 et M6, et sont fondamentales pour les documentaristes. Si elles disparaissent, des dizaines de documentaristes qui ne vivent que grâce à elles seront menacés. Nous en avons parlé au CSA. Nous ne pouvons pas résumer la fusion à la seule opération de la TNT gratuite.

La question de l'indépendance des rédactions est importante. Il me semble légitime d'harmoniser la protection et l'indépendance des rédactions de presse écrite et de la presse audiovisuelle.

M. David Assouline, rapporteur. – Les chaînes de télévision qui reçoivent une autorisation d'émettre par une Convention s'engagent en termes de création et de niche. Les chaînes d'information s'engagent à respecter le pluralisme, la lutte contre les discriminations, la concorde nationale, la paix civile, le respect des minorités entre autres. Si les journaux d'opinion existent, le concept de chaînes d'opinion n'existe pas en France. Nous devons clarifier ce point pour que le pluralisme de l'information ne soit pas mis en danger sur les chaînes en continu auxquelles le public a accès. Les radios sont également sujettes à ce type d'évolutions, que nous ne pouvons pas accepter. Nous devons remettre de l'ordre et de la cohérence dans ce scénario en mutation.

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

La réunion est close à 16 h 50.

Vendredi 14 janvier 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF)

M. Laurent Lafon, président. – Nous nous retrouvons ce matin pour deux auditions de notre commission d'enquête consacrée à la concentration des médias. Je rappelle qu'elle a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et a pour rapporteur David Assouline.

Nous commençons en recevant M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF). RSF a été créée en 1985 et dispose de 115 correspondants dans autant de pays. Votre association dispose d'un statut consultatif auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU), de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Elle a pour but de défendre dans le monde entier l'indépendance de la presse et la liberté d'informer.

Très récemment, au mois d'octobre, RSF s'est penché sur la concentration des médias en diffusant un documentaire, *Le Système B*, qui alerte sur la prise de contrôle de nombreux médias, que vous estimez préoccupante, de l'industriel Vincent Bolloré – il sera entendu par la commission mercredi 19 janvier. Au-delà du cas d'espèce qui est l'objet de ce documentaire, vous formulez sept recommandations visant à assurer le respect du pluralisme.

Votre audition est pour nous l'occasion de bien comprendre votre analyse, mais également d'ouvrir à des préoccupations internationales, puisque RSF est présente dans le monde entier. Il est important de voir comment la concentration des médias est abordée dans d'autres pays comparables.

Je vais vous laisser la parole dix minutes pour un propos liminaire. Puis, je donnerai la parole au rapporteur pour des questions plus précises, avant d'ouvrir le débat à l'ensemble des membres de la commission d'enquête, présents ou en visioconférence.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Deloire, 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. Christophe Deloire prête serment.

M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF). – S’agissant du mandat de Reporters sans Frontières, vous avez évoqué le caractère international de notre organisation. Pendant longtemps, celle-ci n’a pas travaillé en France, au motif qu’il convenait d’abord de défendre les journalistes en proie à des violations de leurs droits dans le monde. Depuis une quinzaine d’années, nous y travaillons beaucoup plus. Notre mandat consiste à promouvoir la liberté, l’indépendance et le pluralisme du journalisme. Je précise que le journalisme s’entend comme un ensemble de droits et de devoirs, dont la transparence et l’indépendance éditoriale ne sont pas de leur seul ressort et dépendent de nombre d’autres acteurs au sein des entités médiatiques, de règles éthiques et de méthodes professionnelles.

Je dirai un mot du contexte dans lequel s’inscrit le travail de votre commission. L’écosystème de l’information a subi un bouleversement radical. Autrefois, le secteur des médias était clairement identifié par le public et par la régulation, différente en fonction du type de support entre la presse écrite et l’audiovisuel. Ce secteur était soumis à des obligations liées à la culture journalistique, à l’auto-régulation des journalistes par l’éthique, obligations qui étaient relativement souples, au sens où elles n’avaient jamais fait l’objet d’un accord entre les représentants des éditeurs, des patrons et des journalistes. Néanmoins, on constatait une forme d’adéquation entre les garanties constitutionnelles sur la liberté d’expression, le cadre de régulation des médias et l’auto-régulation des journalistes d’une part, et un secteur clairement identifié d’autre part. Ces derniers ont perdu leur monopole dans l’organisation de la délibération publique et la diffusion des informations. On se retrouve dans un système de désintermédiation, qui change radicalement la donne. Cela soulève deux problèmes majeurs pour notre société.

En premier lieu, tous les contenus – propagande d’État, information sponsorisée par l’intérêt, journalisme de qualité, pures opinions, etc. – sont en concurrence directe et donc déloyale, car elle favorise, du fait de l’organisation algorithmique et des biais cognitifs de chacun, l’extrémisme, l’outrance, la rumeur. Cette organisation du marché de l’information, qui va au-delà du secteur classique des médias, est un enjeu majeur, qu’aucune nouvelle disposition ne peut éviter de traiter.

En second lieu, la mondialisation de l’information et sa numérisation ont créé des asymétries entre les régimes despotiques et les démocraties, car les systèmes fermés des régimes autoritaires et dictatoriaux bénéficient d’un avantage : ils peuvent fermer leur espace à toute information, même produite dans des conditions d’indépendance et de liberté plus satisfaisantes, et, à l’inverse, exporter des contenus de propagande. Les systèmes ouverts sont, eux, fragilisés de l’intérieur, en plus de cette concurrence déloyale liée aux asymétries dont j’ai parlé. Les futures propositions législatives devront en tenir compte. À cet effet, nous avons lancé deux initiatives structurelles : le partenariat sur l’information et la démocratie, signé par 45 États et qui porte sur les garanties démocratiques dans l’espace numérique. Avec le soutien de la France, nous avons réussi à engager un processus qui ressemble, toutes proportions gardées, au processus climatique, pour éviter que Mark Zuckerberg et Xi Jinping soient les seuls à pouvoir édicter les normes dans l’espace public en imposant les leurs. Autre initiative qui sera plus directement utile pour votre commission : la Journalism Trust Initiative est une solution de marché visant à favoriser dans l’espace public ceux qui s’astreignent à des obligations professionnelles et éthiques.

En France, nous avons le même syndrome que la grenouille, qui s’habitue à l’eau si la température augmente progressivement, et ne sursaute pas comme elle le fait habituellement quand on la jette directement dans le liquide bouillant. Au fil des dernières

années, des occasions ont été manquées de faire respecter certaines obligations par des médias audiovisuels.

Quel pluralisme voulons-nous ? S'agissant de l'audiovisuel, devons-nous renoncer au pluralisme interne, fondé sur une logique historique d'abondance des médias écrits et de prééminence des médias audiovisuels dominants ? Avec l'augmentation des canaux de médias, le renoncement au pluralisme interne a été de plus en plus fréquent. Cela s'est traduit aux États-Unis par une décision de la Federal Communications Commission (FCC) – l'équivalent du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) – abolissant la Fairness doctrine, notion d'équilibre différente du pluralisme interne français qui a mené à la création de Fox News et à la radicalisation de l'orientation politique d'un certain nombre de médias opposés. Des changements de régulation ou des absences de mise en œuvre de la régulation peuvent transformer un paysage médiatique et la manière dont une société débat. Cette polarisation nous menace aujourd'hui en France.

Acceptons-nous de renoncer à la vision de médias d'information, en se disant que chacun reconnaîtra la vérité, y compris dans des médias militants et clairement orientés ? Il y a six ans, lorsque le groupe Bolloré a repris Canal+, le CSA a, selon nous, manqué une occasion historique de faire respecter les principes conventionnels d'indépendance, de pluralisme et d'honnêteté de l'information. Évitions de manquer une nouvelle occasion en ce sens.

On peut citer quelques exemples d'intrusion, pour des motifs économiques ou politiques, de restriction de l'indépendance des journalistes. Mais, lorsqu'une chaîne est vraiment sous contrôle, il n'y a pas de fracas, pas de problèmes. Tout est très bien tenu, sans documentaires censurés. Il faut donc aussi traiter ce qui ne se voit pas, lorsque les contenus sont aux ordres.

Je conclurai sur les éventuels conflits d'intérêts. Reporters sans frontières étant une organisation qui défend le journalisme, nous avons évidemment des relations avec l'ensemble des médias qui ont une propension à nous soutenir par différents moyens - diffusion de notre album photos ou de spots. Nous n'avons de relation privilégiée avec aucun des médias qui font l'objet du travail de cette commission. Mais, comme en témoigne un documentaire que nous avons récemment diffusé, cela ne nous empêche pas d'agir et de nous exprimer avec la plus grande franchise.

M. David Assouline, rapporteur. – Merci beaucoup de ces analyses plus globales sur la situation générale du monde de l'information, soumis à la révolution numérique et à de profonds changements.

Les inégalités entre les différents régimes politiques partout dans le monde entraînent une asymétrie défavorable aux démocraties. Pour rééquilibrer les rapports de force internationaux, des règles de réciprocité devraient être mises en place. Mais, en agissant ainsi face à la fermeture de réseaux internes et à l'intervention d'un pays sur les territoires voisins, on isolerait les peuples et on les empêcherait d'avoir accès à internet ou aux informations internationales. Les êtres humains, quelque régime qu'ils subissent, sont au cœur de nos préoccupations.

Dans votre documentaire *Le Système B*, vous dénoncez clairement la stratégie du groupe Vivendi visant à produire de l'information à bas coûts pour faire de l'audience, et ce

au détriment du travail journalistique et des reportages d'investigation. Vous évoquez aussi les procédures-bâillons. Est-ce dû à la nature industrielle du groupe ou à une politique assumée de ses dirigeants ? Comment y remédier concrètement ? Selon vous, quand le groupe est bien tenu, rien n'est perceptible, et il ne peut être pris en défaut sur le plan juridique. L'autocensure s'impose-t-elle ?

M. Christophe Deloire. – Sur la réciprocité, nous avons publié dans un communiqué une recommandation afin de résoudre les asymétries entre les espaces informationnels des pays autoritaires et dictatoriaux, ainsi que des démocraties. Nous préconisons un mécanisme de réciprocité fondé sur les principes universels et sur lequel nous pourrions vous apporter des éléments complémentaires.

J'en viens à l'un des enjeux de la mondialisation de l'information. En France, nous avons un double marché de l'information : d'une part, un marché régulé, assorti d'obligations en matière de pluralisme et d'indépendance qui sont insuffisamment mises en œuvre ; d'autre part, des chaînes qui, sans faire l'objet de telles conventions, sont diffusées sur le territoire national. L'exemple le plus emblématique est celui de la chaîne chinoise CGTN, anciennement CCTV : alors que l'entrée en Europe ne lui était plus possible par l'*Office of Communications* (Ofcom), une mesure technique prise voilà quelques mois par le CSA lui permet désormais d'être diffusée sur Eutelsat. Les propagandistes et obsédés du complot existaient déjà autrefois, mais ils sont mis au centre du nouvel espace public numérique.

M. David Assouline, rapporteur. – La réciprocité est possible dans nombre de domaines. C'est le cas pour une chaîne de propagande d'un État qui refuse la réciprocité. Sur le net, c'est plus compliqué, car si on ferme les interactions de la Chine avec le reste du monde, les citoyens chinois ne pourront plus envoyer d'alertes ni recevoir des informations de l'extérieur.

M. Christophe Deloire. – La législation doit évoluer afin que tous les acteurs concernés, notamment les chaînes audiovisuelles qui agissent dans l'espace public national, soient soumis aux mêmes règles. Dans un marché concurrentiel, il serait absurde que seules les chaînes étrangères en soient exemptées. Il existe deux moyens d'y remédier : il faut trouver une égalité de traitement entre tous ces médias, et mettre en place un mécanisme de réciprocité qui ouvre les espaces informationnels des pays tiers aujourd'hui fermés.

Votre deuxième question concerne des faits qui se sont récemment produits au sein du groupe Bolloré. Je ne parlais pas nécessairement d'autocensure, mais les exemples qui ont sans doute été cités lors des auditions se déroulent durant une transition, lors de la prise de contrôle d'un groupe comme celle de Canal+ par Bolloré, alors que les pratiques sont changeantes. Une fois que la situation est sous contrôle, plus aucun problème n'est apparent.

L'enjeu consiste à s'attacher à la question plus structurelle de l'indépendance. À cet égard, les trois dispositions figurant dans les conventions des radios et des chaînes de télévision sont assez théoriques. Certes, quelques mises en garde ont visé le pluralisme. Nous avons demandé, dès la prise de contrôle de Canal+ en 2015, que le CSA puisse lancer une enquête indépendante susceptible d'aboutir à des sanctions. À droit constant, il doit absolument donner du contenu à ces dispositions.

L'article 1er du texte qui le constitue dispose d'ailleurs qu'il est le garant de la liberté de communication, à l'heure où tout le monde peut censurer tout le monde et où le

CSA est quotidiennement destinataire de courriers lui enjoignant de faire respecter une ligne éditoriale. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une restriction politique et d'un conformisme plus grand. Il faut juste garder un pluralisme interne. Les journalistes n'exercent pas une activité aux ordres d'un patron ; ils sont censés être des tiers de confiance. Cela repose sur la prohibition des conflits d'intérêts, l'indépendance éditoriale, les méthodes et les règles éthiques.

M. David Assouline, rapporteur. – Ce sujet pourrait encore être approfondi. Nous avons voulu traiter l'ensemble des phénomènes de concentration dans la presse écrite ou les médias audiovisuels, même si l'accent est mis sur les seconds.

Vous dénoncez une confusion : la liberté de la presse, dans le cadre de la liberté d'expression telle qu'elle est définie dans la loi, signifie que chacun peut éditer son propre journal, d'où le foisonnement des journaux d'opinion au lendemain de la guerre, d'où la ligne éditoriale et la clause de conscience. Mais, pour les médias audiovisuels, notamment ceux de la télévision numérique terrestre (TNT), la puissance publique émet des autorisations d'émettre à travers le CSA et des conventionnements, et les chaînes d'opinion n'existent pas dans ce cadre. Le pluralisme et la diversité sont actés, mais le moyen de sanctionner reste très flou.

Quelles sont vos propositions concrètes en la matière ? Le collectif Informer n'est pas un délit (INPD) attire l'attention sur le délit de trafic d'influence. Comment peut-il se matérialiser concrètement ?

M. Christophe Deloire. – La création d'un délit de trafic d'influence appliqué au champ de l'information est l'une des recommandations que nous avons présentées lors de la précédente élection présidentielle.

S'agissant de la différence entre la télévision et la presse écrite, on observe que, même si la presse écrite présentait une plus grande liberté en matière de ligne éditoriale, elle est sortie au fil du temps de la logique d'opinion qui prévalait précédemment – du fait de la construction de l'éthique journalistique et de la professionnalisation du journalisme.

Même s'il subsistait, très à droite ou très à gauche, des journaux relevant plutôt de l'opinion, ce mouvement est né de manière générale à partir de la fin du XIX^e siècle, à l'occasion de conflits, certains usages de la liberté d'expression et du journalisme pouvant, en effet, mener à des conflits. Il est né d'abord aux États-Unis, par la création des écoles de journalisme et des premiers codes d'éthique, et, en France, par la rédaction, en 1918, de la première charte éthique du Syndicat des journalistes.

Ce mouvement s'est poursuivi en France par la reconstruction du secteur des médias effectuée à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, qui était mue par l'idée selon laquelle, en l'absence de garantie relative à la délibération démocratique, la poussée de l'émotion et des passions pouvait mener à des drames. Une organisation est donc requise. C'est le rôle du Parlement, qui lui a été en partie ôté par les plateformes numériques.

Je présenterai sept propositions en réponse à vos questions.

La première consiste à mettre en œuvre les garanties existantes, en appliquant la loi de 1986 et la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite « loi Bloche ». Dès lors que se produit une modification

substantielle des termes d'un contrat, il faut renégocier les conventions et donner du contenu aux critères utilisés pour que les trois obligations dont j'ai parlé ne soient pas purement théoriques.

Il faut également s'assurer que les chartes éthiques sont vraiment des chartes éthiques. Je n'ai pas connaissance de la charte éthique actuelle du groupe Bolloré – nous avons effectué de premières recherches et ne l'avons pas trouvée. En revanche, nous avons consulté celle qui avait été adoptée, dans des conditions très contestables – marquées par la nomination « spontanée », en une journée, d'une personne censée représenter les salariés sur le sujet –, après la reprise du groupe Canal+. Ce texte était clairement un texte de contournement de l'éthique journalistique. Je caricature, mais...

M. David Assouline, rapporteur. – Vous parlez des chartes éthiques qui ont été instituées par la loi Bloche. On ne peut donc pas dire que rien n'a été fait.

M. Christophe Deloire. – Ce n'est pas mon propos.

Se pose ensuite la question de l'application de cette loi, et de la vérification de cette application.

La composition des comités d'éthique est également importante. À l'époque dont je parle, le comité d'éthique constitué par Bolloré comprenait, outre des magistrats, des personnes dont on comprenait mal les compétences qu'elles apportaient à un tel comité. Je ne connais pas la composition du comité d'éthique actuel.

Il me semble par ailleurs – et c'est ma deuxième proposition – qu'il convient de conditionner, le cas échéant, la concentration à des obligations renforcées. La concentration est évidemment un facteur aggravant en cas de défaut d'indépendance ou de conflit d'intérêts, même si elle n'en est pas génératrice en soi. Ainsi, certains des pays les mieux placés dans le classement mondial de la liberté de la presse, comme la Norvège et le Pays-Bas, sont des pays de forte concentration, mais les conflits d'intérêts ou les risques de conflits d'intérêts y sont moins importants qu'en France. Cela tient notamment à la spécificité française, avec des médias détenus par des groupes qui ne sont pas des groupes de médias vivant des contenus, et dont l'essentiel de l'activité se trouve ailleurs.

Il me semble également important, en troisième lieu, de prévoir un régime d'incompatibilité, notamment avec les plateformes numériques et les réseaux sociaux, voire avec les opérateurs de télécommunications.

En quatrième lieu, il me semble important de créer de nouveaux dispositifs anti-conflits d'intérêts. La création d'un statut pour les rédactions et l'ouverture d'une possibilité de validation du directeur de la rédaction me semblent des idées à creuser. Certains conflits d'intérêts sont, en effet, parfois liés au régime des partenariats. La création d'un délit spécifique de trafic d'influence s'inscrit également dans ce cadre.

Notre cinquième préconisation porte sur la mise en œuvre d'un mécanisme de marché, intitulé *Journalism Trust Initiative*, visant à favoriser les médias qui font du journalisme digne de ce nom. Cette initiative, lancée il y a trois ans, a consisté à établir une norme, sous l'égide du Comité européen de normalisation (CEN) et en collaboration avec de grandes télévisions, de grands médias et des syndicats de journalistes situés partout dans le monde – de la Corée du Sud et de Taïwan jusqu'aux États-Unis. Nous avons construit

également un mécanisme de vérification – en cours de finalisation – de la conformité des médias à ces procédures de base.

L'idée est ensuite de trouver un moyen pour que les plateformes numériques, les annonceurs et les organes de régulation puissent s'orienter davantage vers les médias qui s'astreignent à plus d'obligations, afin de bien équilibrer le respect des obligations, d'une part, et les formes d'avantages de marché, d'autre part, dans l'espace public. Cette initiative marche vraiment bien. Il s'agit d'une proposition structurelle. Nous sommes, en outre, en train de discuter avec l'Union européenne de la possibilité pour les États de prévoir des mécanismes de corégulation. Ce critère de distinction des journalistes peut ainsi servir pour l'allocation des fonds publics pour l'aide au développement et des fonds publics dévolus aux journalistes.

Notre sixième proposition consiste à revoir les seuils de concentration de la loi de 1986. L'élargissement de votre travail à la presse écrite et à l'édition me paraît, à cet égard, salubre, pour tenir compte de la réalité actuelle de l'espace informationnel, où la notion de secteur des médias a, d'une certaine manière, explosé. Limiter les concentrations au regard des bassins de population touchés n'a plus grand sens aujourd'hui. Il est donc urgent de revoir la loi de 1986.

Enfin, notre septième suggestion est de mettre fin au double marché que j'évoquais précédemment, en instaurant des mécanismes de réciprocité.

Je reviens sur la notion de délit de trafic d'influence appliqué au champ de l'information. L'éthique journalistique présente une applicabilité très faible – elle est appliquée parce que les journalistes le veulent bien – et ne permet pas de traiter le rôle susceptible d'être joué par d'autres parties prenantes dans le traitement de l'information. Lorsque l'on traite la question de l'indépendance, il ne faut pas faire peser toute la responsabilité sur les journalistes.

Il faut trouver des moyens pour répondre à cette situation. Le dispositif de la *Journalism Trust Initiative* en est un. La création d'un nouveau délit de trafic d'influence appliqué au champ de l'information, notamment pour les propriétaires de groupes de presse qui interviendraient sur les contenus, serait également nécessaire. Il s'agirait d'une forme de transposition de la notion de trafic d'influence valant pour les personnes dépositaires de l'autorité publique. L'enjeu est d'éviter que les intérêts économiques ou les objectifs politiques des patrons de chaînes aient une influence sur leur contenu – ce qui ne les empêchera pas, par ailleurs, de développer leur activité.

M. Michel Laugier. – Peut-il encore exister des médias privés sans investisseurs solides ?

La concurrence avec les grandes plateformes internationales ne rend-elle pas les regroupements et les fusions inévitables ?

La crise du covid-19 n'a-t-elle pas une influence sur la qualité de l'information ?

Comment interprétez-vous l'attrait vers les médias de grands groupes dont la principale activité se trouve ailleurs ?

Vous avez été à la tête d'une école de journalisme. Comment voyez-vous la formation des journalistes de demain ?

Enfin, vous qui avez été très critique à l'égard de certains médias, comment avez-vous réagi aux critiques qui ont été formulées contre vous par *Mediapart*, *Le Monde* et *Le Canard enchaîné* ?

M. Christophe Deloire. – L'équilibre économique constitue évidemment un enjeu. Plus l'économie des médias est précaire, plus cette situation est dangereuse pour leur indépendance, car ils peuvent être tentés d'aller chercher de l'argent ailleurs. Des formes de corruption peuvent donc se produire.

Nous ne récusons pas la logique économique. En revanche, dans l'organisation du marché, il est important de redonner un avantage à ceux qui font du journalisme digne de ce nom. Cette proposition n'est pas orientée politiquement.

Sans dire qu'il ne faut pas tenir compte de la concurrence des grandes plateformes, nous pensons qu'il faut trouver le moyen de concilier le pluralisme politique et le rôle du journalisme en tant que tiers de confiance, avec la logique de concurrence économique. Ces notions ne sont pas antinomiques et peuvent même être très rapprochées.

L'organisation du marché a des effets sur la qualité de l'information. Il y a clairement un risque de dégradation des contenus. C'est un immense danger. Nous avons d'ailleurs formulé une proposition de *New Deal* pour le journalisme, impliquant un investissement fort de la société sur ces questions, en échange de certaines formes d'obligations. En effet, il s'agit de financer non seulement une industrie, mais aussi une fonction sociale. Il faut peut-être se demander comment le secteur peut être mis au service de cette fonction.

Par ailleurs, on m'a raconté que le propriétaire d'un grand groupe de médias que vous allez auditionner la semaine prochaine a dit un jour qu'il n'avait jamais rencontré le Président de la République de l'époque jusqu'à ce qu'il achète son groupe, et qu'à la suite de cet achat il avait été invité à déjeuner très rapidement.

S'agissant de la formation des journalistes, les effets de système sont toujours plus puissants que la formation des individus. S'il arrive dans un système où tout mène à une dégradation des contenus, le journaliste le mieux formé est forcément dominé par ce dernier.

Enfin, vous faites référence à des articles qui n'avaient pas grand-chose à voir les uns avec les autres. Il nous arrive, comme à chacun, de faire l'objet de critiques, que nous pouvons trouver, ou non, légitimes et factuellement justes. Je suis à votre disposition pour y répondre.

L'une des dernières critiques qui nous a été adressée portait sur le fait que nous sommes assez sélectifs, en tant qu'organisation, sur les journalistes que nous défendons. Cela renvoie à la question du pluralisme. Quiconque se revendique journaliste doit-il avoir accès aux subventions publiques, à la défense, etc. ? Ne sommes-nous pas plutôt dans un moment où les devoirs des journalistes doivent être renforcés – à moins que le journalisme se résume à du commentaire et du militantisme, ce qui serait à notre sens un mauvais service à rendre aux journalistes ?

Mme Sylvie Robert. – L'ex-CSA devenu Arcom a-t-il les moyens financiers et juridiques de faire respecter ce que vous proposez, notamment la création d'un nouveau délit

de trafic d'influence, ou faut-il faire évoluer cette autorité, sachant qu'elle a failli il y a six ans lors de la reprise du groupe Canal+ par Bolloré ?

Face aux plateformes numériques, certains prônent la concentration quand d'autres jugent au contraire nécessaire de renforcer le pluralisme et la diversification pour garantir la qualité de l'information. Ces réflexions sont d'actualité du fait de l'annonce du projet de fusion entre TF1 et M6. Quel est votre point de vue sur cette question ?

M. Christophe Deloire. – Il faut faire évoluer le droit, mais, à droit constant, le CSA peut et doit faire beaucoup plus que ce qu'il fait aujourd'hui. J'imagine mal que le législateur ait confié au CSA des compétences uniquement théoriques en matière de vérification de l'indépendance éditoriale, de l'honnêteté de l'information et du pluralisme.

J'ai le plus grand respect pour le CSA, devenu l'Arcom, et pour son président, mais sur ce point il doit faire beaucoup plus. C'est même la responsabilité de l'Arcom de le faire.

En cas de fusion entre TF1 et M6, le groupe comptabiliserait 52 % des audiences en soirée, 62 % à la mi-journée et 75 % de la publicité audiovisuelle. Cependant, il ne faudrait pas commettre l'erreur de placer cet ensemble sur le même plan que les plateformes numériques. Certes, la captation de la publicité par ces dernières met en péril les médias, mais le législateur doit, dans le traitement de ces questions, et dans la ligne des législations numériques européennes que sont le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA), prendre en considération le fait qu'il existe deux types d'acteurs différents.

On trouve, en effet, d'un côté, des entités structurantes, qui organisent la distribution de l'information et créent les normes de l'espace public. Ce sont aujourd'hui les plateformes numériques, auxquelles il est d'autant plus important d'imposer des obligations fortes que nous leur avons délégué, d'une certaine manière, cette organisation du fait de l'évolution technologique. L'équivalent pour le numérique de la loi du 2 avril 1947, dite « loi Bichet », adoptée par le Parlement, est ainsi décidé par Mark Zuckerberg. Ces plateformes ont, en outre, remplacé la justice, parce qu'elles appliquent leurs propres règles – Facebook a même sa cour suprême – ainsi que les organes de régulation, puisque ce sont elles qui affectent les subsides à telle ou telle organisation, et que, contrairement à l'administration, elles ne le font pas selon des critères non discrétionnaires. Il s'agit d'un danger majeur.

De l'autre côté se trouvent ceux qui agissent dans l'espace public, c'est-à-dire les médias, qui sont exposés à un problème de concurrence déloyale. L'enjeu est de tenir compte de l'ensemble du champ de l'information, et non de s'en tenir à un secteur délimité, ce qui ne serait pas très pertinent sachant que les vidéos qui circulent sur les réseaux sociaux viennent de toutes parts.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Un triptyque se dégage au fil de nos auditions, rassemblant les journalistes – certains trouvent que le pluralisme est bafoué, quand d'autres affirment pouvoir exercer leur métier sans problème –, les industriels – M. Olivier Roussat, directeur général du groupe Bouygues, que nous avons auditionné, nous a dit que le *statu quo* n'était plus possible, et que, si la fusion envisagée entre TF1 et M6 n'avait pas lieu, des mesures devraient être prises pour s'adapter aux évolutions du secteur – et les gouvernants, qui se sont montrés successivement incapables de réformer la loi de 1986. La loi du 25 octobre 2021, qui a abouti à la création de l'Arcom, intervenue à la fin d'un quinquennat à bout de souffle, n'est pas suffisante.

Vous avez eu des mots assez durs à l'endroit de Vincent Bolloré. Le service public est-il réellement indépendant ou pensez-vous qu'il est orienté, comme certains journalistes l'ont écrit dans *Le Figaro Magazine* du 23 octobre 2021 ?

M. Laurent Lafon, président. – M. Roussat n'a pas été auditionné par notre commission d'enquête, mais dans le cadre d'une audition organisée conjointement par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et la commission des affaires économiques du Sénat. En revanche, nous recevrons prochainement M. Martin Bouygues.

M. Christophe Deloire. – Il ne m'appartient pas de juger du traitement éditorial de l'information par l'audiovisuel public.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Vous avez pourtant jugé de l'indépendance d'un groupe privé. Pourquoi ne pouvez-vous pas le faire pour le service public ?

M. Christophe Deloire. – Ce n'est pas ce que je voulais dire. Nous ne statuons pas sur la nature des contenus. Une rédaction peut être libre tout en ayant des formes d'orientation, du fait des différentes influences dont elle peut être traversée.

La liberté et l'indépendance éditoriale sont importantes sur le service public. Nous assistons d'ailleurs, en la matière, à une forme de renversement historique. En effet, il y a vingt ou trente ans, les grands magazines d'investigation se trouvaient dans le privé, quand la liberté éditoriale était plus faible dans le public. Chacun peut trouver que les journalistes de l'audiovisuel public sont trop d'un côté ou de l'autre. Le pluralisme politique y est néanmoins respecté et les invités ne sont pas systématiquement du même camp.

M. Jean-Raymond Hugonet. – À moins que Julien Dray, qui intervient souvent sur CNews, n'ait changé d'opinion politique, la distinction que vous formulez me paraît contestable.

M. Laurent Lafon, président. – Pourquoi l'Arcom n'utilise-t-elle pas davantage les moyens juridiques dont elle dispose ?

La notion de pluralisme interne s'applique actuellement, dans le secteur audiovisuel, à des personnes identifiées politiquement, via le décompte du temps de parole des représentants des formations politiques. Dans le cadre du contrôle, faut-il aller jusqu'à identifier des intervenants à l'antenne en fonction de leurs sensibilités ou de leurs opinions ? S'il paraît nécessaire de le faire pour respecter le pluralisme, nous voyons bien le danger d'une telle démarche pour la liberté d'expression.

La notion de « ligne éditoriale » n'est-elle pas imprécise dans l'audiovisuel ? Ne devrait-on pas exiger une définition plus précise des lignes éditoriales de la part des diffuseurs ?

M. Christophe Deloire. – Les questions que vous posez ne sont pas les plus simples ! Nous préconisons une régulation d'ampleur pour l'audiovisuel, tenant compte des bouleversements de l'espace informationnel.

Les régulations en discussion au niveau européen constituent des avancées, mais elles demeureront largement insuffisantes si nous voulons éviter que nos démocraties s'affaiblissent sous l'effet d'une délibération de plus en plus passionnelle et outrancière, dans laquelle la fiabilité de l'information se trouve réduite.

Il est nécessaire d'occuper tout l'espace qui ne sera pas occupé par le DSA et le DMA. La Commission européenne a lancé un projet de *European Media Freedom Act*. Cependant, nous avons besoin de retrouver dans la législation le moyen de favoriser des pratiques – selon la logique historique des démocraties – et de leur donner des formes d'avantages de marché. Ce qui se faisait par la régulation et par l'autorégulation a été bouleversé. L'éthique journalistique ne vaut pas grand-chose dans un espace informationnel où l'immense majorité des acteurs n'y sont pas soumis.

L'objectif de la législation doit donc être de reconstruire l'espace public en vue de défendre cette fonction sociale et les mécanismes de marché permettant de la sécuriser.

J'en viens à votre question relative aux lignes éditoriales. Il y a des tentatives de sortir de la logique de philosophie libérale visant à statuer non pas sur les contenus, mais sur les méthodes et les procédures. Il me semble important d'y rester, compte tenu des dangers de restriction qui se présentent. Les journalistes eux-mêmes sont traversés par toutes sortes d'influences. Il peut y avoir aussi des formes de corruption ou d'effets sociologiques.

Il faut sécuriser le respect de procédures minimales en matière d'indépendance éditoriale, d'éthique, de méthode, de vérification, de correction et de transparence - notamment s'agissant de la propriété des médias. Il faut également bien articuler les avantages et les obligations.

S'agissant du secteur audiovisuel, la situation est un peu compliquée. Les diffuseurs disposent d'avantages spécifiques dans l'accès à nos téléviseurs, tout en étant, sur d'autres terrains, en concurrence directe avec des chaînes YouTube ou d'autres plateformes.

Nous sommes dans une période transitoire où il faut parvenir à traiter deux sujets qui sont très différents, mais qui trouvent tous deux leur réponse dans l'articulation des obligations et des avantages.

M. Laurent Lafon, président. – Merci des réponses et des propositions que vous avez formulées devant notre commission d'enquête.

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

Audition de M. Emmanuel Vire, secrétaire général du Syndicat national des journalistes CGT (SNJ-CGT)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos auditions en recevant M. Emmanuel Vire, secrétaire général du Syndicat national des journalistes affilié à la Confédération générale du travail (SNJ-CGT).

Monsieur Vire, votre organisation est actuellement la deuxième représentative de la profession, après le Syndicat national des journalistes (SNJ), que nous avons entendu le 10 décembre. Vous accordez une attention particulière aux conditions d'exercice du métier de journaliste, un sujet situé au cœur de nos préoccupations, et nous sommes donc très heureux de vous entendre ce matin.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Vire, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant « Je le jure »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Emmanuel Vire prête serment.

M. Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ-CGT. – Le Syndicat national des journalistes de la CGT est le deuxième syndicat de la profession. Il a obtenu environ un quart des voix aux dernières élections.

J'en suis le secrétaire général depuis 2010. Je suis moi-même journaliste au magazine *GEO*, du groupe Prisma Media – groupe racheté par Vivendi le 1^{er} juin 2021.

Mon intervention se fera en deux temps : le constat, et les solutions.

Je commencerai par un mot : enfin ! Enfin, la thématique de la concentration des médias et de ses conséquences sur l'information arrive sur le devant de la scène, et j'en remercie M. Assouline. Comme vous le savez, vous n'êtes pas les seuls à travailler sur ce sujet. Une mission a aussi été lancée conjointement par les ministères de l'économie, des finances et de la relance et de la culture. Des syndicats de journalistes ont été auditionnés cette semaine à ce sujet. Je pourrais aussi parler de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), qui sortira bientôt un rapport sur la liberté de la presse comportant un *focus* sur la concentration. Dans ce cadre également, nous avons été entendus.

Pourquoi votre travail est-il important selon nous ? Nous tenons d'ailleurs à vous remercier de votre invitation. Le SNJ-CGT n'a pas attendu Vincent Bolloré, qui a bon dos aujourd'hui, pour dénoncer cette concentration des médias que nous supportons depuis des années et des années en tant que journalistes. Le rachat des *Échos* par Louis Vuitton Moët Hennessy (LVMH) s'est produit en 2007, celui du *Monde* par le trio Pigasse-Bergé-Niel en 2010. Nous voulons nous servir de la brutalité de M. Bolloré – il y a évidemment une brutalité dans le traitement fait à Canal+, Europe 1, *etc.* – pour dénoncer cette concentration qui n'a que trop duré et dont tout le monde voit les effets néfastes.

Pendant très longtemps, même les syndicats amis du SNJ-CGT nous ont répondu qu'ils savaient que la concentration, ce n'était pas très bien, mais qu'il n'y avait que ces milliardaires et ces grands groupes pour sauver l'emploi de journaliste dans la crise patente provoquée par la révolution numérique dans le secteur de la presse écrite.

Or, en 2021, la démonstration est faite. En réalité, la concentration se traduit par moins d'emplois de journalistes. La concentration, c'est une précarité extrême dans une profession qui vit très mal à tous les niveaux. Elle comporte, en effet, plus de 25 % de précaires, et le salaire moyen n'y a pas évolué en vingt ans. Un journaliste en contrat à durée indéterminée (CDI) gagne en moyenne 3 000 euros par mois, comme il y a vingt ans. Ce sont les moyennes de la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP). Vous pouvez les vérifier.

La concentration est donc néfaste pour l'emploi, et la concentration est bien sûr néfaste pour la qualité de l'information.

En tant que journalistes, nous sommes pris en tenaille, car nous sommes confrontés à la défiance très forte de la population, qui prend parfois des formes violentes. Notre image est profondément dégradée.

Il existe une régulation, et des lois, notamment la loi de 1986. Mais, quand nous voyons ce qu'il se passe, ce qui se rachète et comment cela se passe, nous constatons qu'il faut changer ces lois et les renforcer.

J'en viens aux solutions. J'évoquerai quatre points. Il faut tout d'abord revenir, sans les copier et moyennant sans doute des adaptations, à l'esprit des ordonnances de 1944, selon lesquelles une personne ne pouvait pas posséder plus d'un média.

Il faut également reprendre ce qui était l'une des propositions fortes de M. Bayrou lors de l'élection présidentielle de 2007 : des groupes vivant des commandes de l'État ne peuvent pas posséder de médias. Dans la plupart des grandes démocraties occidentales, il existe de grands groupes de médias, mais l'on n'y voit pas de groupes spécialisés dans l'armement posséder des médias. C'est ce mélange des genres qu'il faut arrêter.

Il faut aussi revoir la structuration de la régulation des médias. Comme l'ensemble des syndicats de journalistes, le SNJ-CGT estime que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) doit être profondément revu et démocratisé.

Il faut également revoir l'ensemble des aides à la presse et à l'information. Nous sommes un pays où la presse est sursubventionnée. Je ne regrette pas le montant donné à la presse et aux médias, qui s'élève, selon les sources, à plus de 6 milliards d'euros par an pour l'audiovisuel public, l'Agence France-Presse (AFP) et les aides à la presse. Mais il faut que ce montant soit considérablement revu, et que le budget de l'audiovisuel public soit augmenté.

L'audiovisuel public est dans une mauvaise situation, alors qu'il fait un excellent travail, y compris sur le plan des audiences, comme en témoigne l'exemple de France Inter.

Il faut aussi revoir les aides à la presse, qui s'élèvent à environ 1,2 ou 1,3 milliard d'euros par an, dont plus de 400 millions d'aides directes, qui vont en priorité aux milliardaires qui possèdent la presse. Cela doit évidemment être terminé ! Les aides doivent être réorientées pour permettre à de nouveaux médias d'éclorre. Je pense en particulier à la presse locale. En effet, nous parlons de Bolloré, mais il faut mentionner aussi la concentration dans la presse quotidienne régionale à laquelle nous assistons depuis vingt ans. Il n'existe plus désormais qu'un seul journal dans les métropoles, et les journaux se ressemblent tous considérablement. Je prends l'exemple du groupe Est Bourgogne Rhône Alpes (EBRA), dont le bureau d'informations générales situé à Paris fournit l'information nationale et internationale à tous ses titres de presse de l'est de la France.

Il faut également conditionner les aides au respect du code du travail et de la convention collective des journalistes, qui sont battus en brèche dans nombre d'entreprises de presse par ces mêmes milliardaires, qui sont des *cost-killers* au quotidien. Nous le vivons dans mon entreprise. Bolloré n'est pas seulement brutal ; il peut agir différemment selon les entreprises. Nous pourrions revenir sur la notion d'interventionnisme dans l'éditorial.

Enfin, nous proposons une dernière solution que connaît bien M. Assouline. Nous avons perdu, pour l'instant, cette bataille contre la concentration. Cela fait longtemps. Nous voulons nous servir de votre travail pendant la campagne présidentielle pour interpeller l'ensemble des candidats sur ce sujet.

Il y a, d'un côté, la concentration, la structuration capitaliste des médias, et, de l'autre, l'indépendance des journalistes et des rédactions. Or celle-ci ne passera, selon nous, que par la reconnaissance juridique de l'équipe rédactionnelle, qui avait été d'ailleurs proposée par M. Bloche ainsi que par la sénatrice Nathalie Goulet.

Il faut aussi faire le bilan de la loi Bloche de novembre 2016 sur les chartes déontologiques. Sans critiquer la volonté de M. Bloche, cette loi est trop faible par rapport à ce qui nous arrive au quotidien dans les entreprises de presse.

Il faut également une plus grande transparence sur les aides, et que nous soyons intégrés dans la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP).

M. David Assouline, rapporteur. – Je vous remercie de votre travail quotidien pour défendre les journalistes.

Vous avez évoqué des constats largement partagés, notamment l'obsolescence de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Existe-t-il des différences dans le travail des rédactions selon que le média est indépendant, fait partie du service public ou appartient à un grand groupe ? Comment appréciez-vous les conditions de travail et l'indépendance des journalistes entre les types de médias – presse écrite, chaînes de télévision ou service public audiovisuel ?

Avez-vous connaissance d'exemples précis d'interférences dans un sens favorable à l'actionnaire ? À cet égard, nous avons bien noté votre proposition de créer un statut juridique des rédactions.

M. Emmanuel Vire. – On ne doit pas s'imaginer que les journalistes travaillant au sein du groupe Bolloré subissent une pression quotidienne. Fort heureusement, les choses se passent – le plus souvent – différemment.

L'action de Vincent Bolloré à Canal+ et à Europe 1 a été largement commentée. La volonté de changer la ligne éditoriale en changeant les journalistes était claire : pas moins de 60 % des journalistes d'Europe 1 ont quitté la radio. Le ménage s'effectue par leur départ – les journalistes d'i-Télé, devenue CNews, en ont aussi fait les frais.

Le groupe de Vincent Bolloré a récemment racheté Prisma Media, le premier groupe de presse magazine en France, dans lequel je travaille. Celui-ci ne possède pas de publications d'information politique et générale (IPG). En revanche, il détient des titres de presse féminine, *people* et télévisuelle, mais aussi le magazine *Capital*, avec lequel M. Bolloré était souvent en conflit.

Huit mois après son arrivée, nous constatons le renforcement des synergies : les émissions de Canal+ sont davantage citées dans les magazines de télévision de Prisma Media.

Mme Sylvie Robert. – Qui donne de telles consignes ?

M. Emmanuel Vire. – Les rédactions en chef ! Il faut se départir de l’image de journalistes indépendants : la pression qu’elles exercent sur eux est très forte, même pour ceux qui disposent d’un contrat à durée indéterminée. Heureusement, les journalistes ont le droit de refuser de signer un article trop largement modifié – c’est l’une des grandes avancées de la loi Bloche.

Nous constatons donc non pas des influences politiques, mais des synergies publicitaires et économiques entre les entreprises du groupe Bolloré.

J’ai le sentiment que le magazine *Capital* ne fait quasiment plus jamais mention des activités de M. Bolloré depuis le mois de juin. Certes, je ne pense pas que Vivendi intervienne directement dans les rédactions, mais les journalistes, par peur, pratiquent l’autocensure, car ils savent qu’ils n’auraient pas les moyens de résister à une intervention.

Ils peuvent faire valoir une clause de cession lorsque l’actionnaire change, laquelle leur permet de quitter l’entreprise avec leurs indemnités conventionnelles. Sur 400 titulaires de la carte de presse au sein de Prisma Media, 60 journalistes ont déjà quitté le groupe ; la direction prévoit un total de 140 départs d’ici à la fin de l’année.

Les journalistes partent moins par peur d’une zemmourisation des esprits que par la dégradation de leurs conditions de travail. Beaucoup d’entre eux ne se reconnaissent plus dans les tâches qui leur sont demandées. Ils sont devenus des couteaux suisses ! Ils n’ont plus le temps de faire correctement leur travail. Or le journalisme d’investigation suppose du temps et il coûte cher. Un titre comme *Mediapart*, qui compte 70 cartes de presse, laisse à ses journalistes le temps de travailler.

Il en va de même pour les médias de l’audiovisuel public, qui, s’ils peuvent faire l’objet de critiques, ont créé des commissions de déontologie efficaces : ils sont très rarement condamnés par l’ex CSA.

M. David Assouline, rapporteur. – Disposez-vous d’un recensement du nombre de comités de déontologie créés par la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l’indépendance et le pluralisme des médias ? Avez-vous des exemples précis de leur utilisation ? Certes, les parlementaires pourraient accomplir ce travail dans leur mission de contrôle de l’application des lois.

Comment faudrait-il renforcer ces dispositifs pour assurer leur indépendance ?

Quelles sont vos attentes au sujet du statut juridique qui serait accordé aux rédactions ?

M. Emmanuel Vire. – Les chartes déontologiques résultent du rapport de forces au sein de l’entreprise lors de leur rédaction. Emmanuel Hoog, ancien président de l’AFP, avait recensé les chartes par forme de presse. La loi Bloche contraint les titres d’information politique et générale, qui reçoivent des aides financières, à disposer d’une charte. Pour les autres titres, elle prévoit l’ouverture de négociations, mais pas la signature d’une charte.

Les journalistes de Prisma Media accordent une grande importance à la charte depuis l’arrivée de M. Bolloré. Toutefois, la présidente du groupe la considère inutile.

S’agissant la reconnaissance juridique de l’équipe rédactionnelle, je citerai l’exemple du *Monde*, qui s’explique par l’histoire du journal et le poids de la société des

journalistes, agissant comme une personne morale. Ceux-ci peuvent, par exemple, émettre un vote lors du renouvellement du directeur de la rédaction.

M. David Assouline, rapporteur. – Le journal *Le Monde* constitue-t-il le modèle concret de cette revendication générale du statut juridique ?

M. Emmanuel Vire. – La réponse est plus nuancée. Un journal est le fruit d'une histoire et d'un rapport de forces entre un collectif rédactionnel et son actionnaire.

Il est nécessaire de briser la verticalité à l'œuvre : le directeur de la rédaction doit être aux côtés non pas de ses actionnaires, mais de ses journalistes. Ces derniers doivent pouvoir approuver sa nomination, comme c'est le cas au *Monde* et à *Libération*.

M. Michel Laugier. – Les médias et surtout la presse sont confrontés à une situation difficile : les ventes au numéro diminuent et les recettes publicitaires ont baissé de 50 % en dix ans. Or les recettes sont nécessaires pour parvenir à l'équilibre financier.

Vous avez affirmé que la grille salariale des journalistes n'a pas évolué depuis longtemps. Pourtant, certains d'entre eux gagnent très bien leur vie.

Comment un média indépendant peut-il exister sans l'apport d'un investisseur fort ?

Quel regard portez-vous sur les grandes plateformes qui concurrencent fortement la presse et les médias ?

La concentration peut présenter des côtés positifs : le concours financier d'un grand groupe permet de sauver des titres, qui, sinon, auraient disparu.

Vous avez évoqué le poids des investisseurs face aux journalistes. À l'inverse, ne pensez-vous pas que certains journalistes sont très orientés sur le plan politique ?

M. Emmanuel Vire. – Nous ne sommes pas opposés aux investisseurs. En revanche, nous dénonçons la concentration dans les médias : nous déplorons que la plupart des médias français soient aux mains de quelques-uns.

Qu'une grande entreprise dépendante de la commande publique possède des médias me choque, surtout quand les journalistes et les salariés ne sont pas indépendants. Comment les petits médias peuvent-ils survivre sans investisseurs ?

Les investisseurs finançant les médias ne devraient pas recevoir les aides à la presse. Voilà vingt ans, nous savions que M. Dassault acceptait déjà de perdre 15 millions d'euros pour combler le déficit du *Figaro* !

Je ne crois aucunement à la neutralité du journaliste : c'est une fable. Chaque publication a une ligne éditoriale représentée par le directeur de la rédaction – seul l'audiovisuel public doit faire preuve de neutralité. Si la neutralité du journaliste n'existe pas, ses pratiques professionnelles doivent être conformes à notre déontologie : publier une idée politiquement orientée suppose que celle-ci soit vraie et vérifiée.

Les plateformes et les Gafam représentent une autre menace. Une prochaine déclaration intersyndicale exigera que les journalistes reçoivent une partie des sommes

obtenues après les négociations relatives aux droits voisins ; des discussions sont actuellement menées à l'AFP sur ce sujet. Je salue l'action de la France au niveau européen dans ce domaine, mais le chemin est encore long. Toutefois, je regrette l'attitude des éditeurs, ainsi que l'absence des journalistes à cette réflexion.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Vous considérez qu'un industriel ayant des accords avec l'État ne devrait pas posséder un groupe audiovisuel. Estimez-vous nécessaire d'étendre cette restriction à d'autres secteurs, les clubs de football par exemple ?

Depuis que Prisma Media appartient à Vincent Bolloré, avez-vous constaté des changements dans votre vie professionnelle ?

M. Emmanuel Vire. – Je limiterai ma restriction aux seuls marchands d'armes possédant des journaux ou des télévisions. Je ne me prononcerai pas sur les autres secteurs.

Nous sommes heureux que la concentration des médias revienne au cœur du débat. L'interventionnisme de M. Bolloré et de Vivendi revêt des formes brutales pour Canal+ et à Europe 1. Ce n'est pas le cas pour Prisma Media. Toutefois, l'arrivée prochaine au sein du groupe du *Journal du dimanche* et de *Paris Match*, qui sont des titres politiques susceptibles d'avoir une influence sur la vie démocratique de la Nation, changera peut-être la donne.

Depuis l'arrivée de M. Bolloré, je n'ai subi aucune pression à titre personnel, mais peut-être est-ce dû à mes fonctions syndicales.

M. David Assouline, rapporteur. – La loi de 1986 limite aujourd'hui la concentration horizontale à sept chaînes de télévision. Est-il nécessaire de modifier cette disposition ?

La loi précise également qu'il est possible de posséder deux types de médias sur les trois existants à l'époque – la radio, la télévision et la presse écrite, cette dernière étant circonscrite uniquement à la presse quotidienne couvrant plus de 20 % du territoire. Une évolution doit-elle être envisagée ?

Quel est votre avis sur la concentration verticale des médias, inconnue en 1986 ? Pouvez-vous définir un seuil pertinent à ce sujet ?

M. Emmanuel Vire. – Nous considérons que les concentrations horizontales et verticales doivent désormais être traitées ; il ne faut plus distinguer la presse écrite et l'audiovisuel.

Des progrès ont été accomplis dans le cahier des charges des chaînes, sur la présence des femmes à la télévision notamment. Rien de tel n'existe dans la presse écrite ! La précarité touche pourtant avant tout les femmes journalistes.

Pour ce qui concerne les concentrations horizontales, j'estime qu'une limite de sept chaînes de télévision est trop élevée : il convient de réduire ce chiffre.

La logique est semblable pour la presse écrite : les groupes de presse régionaux possèdent le quotidien et l'hebdomadaire locaux, et leur zone de couverture est immense. Nous avons alerté – sans succès ! – l'Autorité de la concurrence lorsque le Crédit mutuel avait racheté plusieurs titres dans l'est de la France.

Une action s'impose également pour lutter contre les concentrations transversales – c'était le rêve de Jean-Marie Messier de réunir les contenus et les contenants.

Enfin, je déplore que seuls 17 dessinateurs et 600 photographes soient encore titulaires d'une carte de presse ; la concentration des médias entraîne aussi la disparition de certains métiers.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie pour vos réponses.

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

La réunion est close à 12 h 25.

Lundi 10 janvier 2022

**Audition de M. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel Alliance Fédérale,
et de M. Philippe Carli, président du groupe EBRA**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 35.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je profite de notre première réunion de l'année pour vous souhaiter une bonne année 2022. Le programme de nos auditions sera particulièrement intense en janvier et février.

Je rappelle que la commission d'enquête a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et David Assouline en est le rapporteur.

L'ordre du jour de notre réunion est consacré à la presse régionale. Nous accueillons en effet M. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel Alliance Fédérale, et M. Philippe Carli, président du groupe Est Bourgogne Rhône Alpes (EBRA), avant de recevoir M. Louis Echelard, président du directoire du groupe Société d'investissements et de participations (SIPA) – *Ouest-France*.

Peu en ont conscience, mais le premier acteur de la presse en France est le Crédit mutuel, actionnaire unique du groupe EBRA. Ce groupe possède en effet dix-huit titres et rayonne sur tout l'est de la France, à travers, par exemple, *L'Alsace*, *Le Bien public*, *Le Dauphiné Libéré*, *Les Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA)*, *L'Est Républicain*, *Le Journal de Saône-et-Loire*, *Le Progrès*, *Le Républicain Lorrain* et *Vosges Matin*. En 2019, il représentait 9,4 % des tirages nationaux de presse et près de 18 % de la presse quotidienne. Il s'agit donc d'un acteur majeur de la presse régionale, qui illustre bien la problématique de la concentration des médias au cœur de notre commission d'enquête. Il est en outre le seul groupe bancaire à être fortement présent dans les médias.

Monsieur Théry, monsieur Carli, nous sommes heureux de vous recevoir pour que vous exposiez les racines de l'engagement du Crédit mutuel dans la presse, qui remonte à 2004, date de la vente par le groupe Dassault de ses titres de presse régionale. Vous nous présenterez votre vision de la situation de la presse et vos perspectives pour les années à venir.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant « Je le jure. ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Nicolas Théry et M. Philippe Carli prêtent successivement serment.

M. Nicolas Théry, président du Crédit Mutuel Alliance Fédérale. – Je vous présente tout d'abord mes vœux de bonne année. Je vous remercie de nous avoir invités. C'est pour nous un honneur de nous trouver devant une commission parlementaire et de pouvoir lui expliquer les actions que nous essayons de conduire dans nos rôles respectifs d'actionnaire et de dirigeant, à travers neuf titres de presse régionale.

Je m'exprime ici en qualité de président de Crédit Mutuel Alliance Fédérale, actionnaire du groupe EBRA, et non en tant que président de la Confédération nationale du Crédit mutuel.

Le Crédit mutuel entretient avec la presse une longue histoire qui remonte à 1972, date de l'intégration du journal *L'Alsace*, journal qui connaissait alors des difficultés, dans le Crédit mutuel Alsace Lorraine Franche-Comté.

Comme vous l'avez souligné, à partir de 2004, pour des raisons conjoncturelles, mon prédécesseur a progressivement proposé la prise de contrôle de neuf titres de la presse quotidienne régionale, *via* les acquisitions successives de journaux détenus par le groupe Dassault et du groupe *L'Est Républicain*. Ces titres sont désormais regroupés au sein du groupe EBRA, sous la présidence de Philippe Carli.

Je ne vous parlerai pas des raisons de l'acquisition de ces journaux, car je n'étais pas dans le groupe à l'époque, mais de la raison de la confirmation de la présence des titres de presse au sein du groupe Crédit Mutuel Alliance Fédérale, en 2017.

Au moment de ma prise de fonctions, il y a six ans, la presse régionale constituait un cas dilemme. Elle perdait entre 50 et 60 millions d'euros par an, couverts par les sociétaires, et était marquée par un certain retard en matière de numérisation et de rajeunissement. Une forte pression s'est exercée à l'époque en faveur de la vente ou de la fermeture de ces titres. Or le directeur général et moi-même avons souhaité procéder tout d'abord à un audit de la situation, que nous avons confié à Philippe Carli, alors consultant extérieur, qui avait conduit le redressement remarqué du *Parisien* et de *L'Équipe*.

Au terme de cette analyse, rendue en avril 2017, nous avons acquis trois convictions qui ont été soutenues et votées par notre gouvernance mutualiste.

La première est que le redressement était possible. Les activités de presse écrite régionale pouvaient être à l'équilibre moyennant des mesures exigeantes. Celles-ci ont été

conduites par un nouveau dirigeant, Philippe Carli, dans le but de parvenir à un équilibre financier fin 2020. Cet objectif a été atteint avec trois mois de retard du fait du covid-19, ce qui constitue une superbe performance. Le résultat d'exploitation du groupe de presse est désormais positif.

La deuxième conviction était que les responsabilités de dirigeant et d'actionnaire devaient être clairement distinguées. Je suis président de Crédit Mutuel Alliance Fédérale, je ne suis pas président du groupe EBRA. Nous avons avec Philippe Carli une relation fondée sur le lien normal qui unit un actionnaire et un responsable d'entreprise, et centrée sur l'idée selon laquelle le groupe de presse et chacun des titres doivent être placés sous une stricte autonomie éditoriale, et disposer de ce point de vue d'une stricte responsabilité. Dans ce cadre, nous avons fait le choix fondamental de maintenir chaque titre.

La troisième conviction est que notre groupe est un groupe mutualiste. Le statut d'entreprise à mission qu'il détient désormais a formalisé son engagement, de longue date, d'être un groupe complètement mutualiste et non coté – engagement dont témoigne la décision prise en 2017 par le directeur général et moi-même de retirer le Crédit industriel et commercial (CIC) de la cote.

L'intégralité de nos résultats est mise en réserve, et ces réserves ont vocation à servir l'économie française, les sociétaires et le développement du groupe.

La presse quotidienne régionale constitue un service de proximité, en ligne avec notre mission d'accompagnement des territoires – inscrite en quatrième position de la liste des missions figurant dans les statuts de l'entreprise à mission Crédit Mutuel Alliance Fédérale –, sa vocation étant d'entretenir le débat démocratique et le lien social dans tous les territoires.

La « saison 1 » du redressement du groupe EBRA a été conduite avec succès. Le Crédit mutuel s'inscrit dans un engagement durable auprès des neuf titres de presse régionale du groupe, l'idée étant de conforter ce redressement et d'assurer leur développement, en ligne avec notre mission de présence dans les territoires, d'information locale et d'entretien de la confiance envers nos titres. La presse quotidienne régionale présente en effet, d'après les enquêtes d'opinion, un taux de confiance élevé, de 62 %. Il s'agit pour nous non seulement d'un témoignage de reconnaissance, mais aussi d'une responsabilité. C'est dans cet esprit que nous souhaitons continuer à agir aux côtés du groupe EBRA.

M. Philippe Carli, président du groupe Est Bourgogne Rhône Alpes (EBRA). – La presse est importante pour la pluralité politique. Les titres de presse quotidienne régionale du groupe EBRA ont pour objet d'informer le public et mettre en valeur les acteurs du territoire. Nous ne sommes pas là pour avoir des opinions, mais pour apporter des informations importantes.

Par ailleurs, il n'y a pas de pluralité ni de presse sans des équipes de journalistes et des rédactions fortes. C'est pourquoi j'ai souhaité, au lancement de la saison 1 de la transformation d'EBRA, améliorer l'ensemble du fonctionnement de l'entreprise, tout en gardant des rédactions fortes. Nos neuf titres de presse représentent ainsi 1 400 journalistes, sans compter l'ensemble de nos correspondants. Nous aimerions en faire travailler plus mais, malheureusement, avec la crise de la covid et ses conséquences, cela n'a pas été possible. .

La majorité des titres du groupe ne seraient plus là si nous n'avions pas bénéficié du fort soutien de notre actionnaire pour opérer la transformation nécessaire à leur maintien.

La presse quotidienne vit depuis dix ans une transformation sans précédent, liée à la révolution internet, mais surtout aux changements d'usage de l'information. On traite désormais l'information de six heures du matin à vingt-trois heures sous la forme la plus adaptée au moment où le lecteur la consomme.

Nous avons rassemblé nos expertises et nos savoir-faire et mis en œuvre des synergies pour garder des rédactions fortes. Dans ce but, nous avons rationalisé et mis en commun nos imprimeries, nos studios graphiques et nos centres d'appels clients ainsi que les informations nationales générales et sportives. En revanche, chacun des neuf titres régionaux dispose de sa propre rédaction, les rédactions étant regroupées par territoire – territoires lorrain, alsacien, dauphinois et rhônalpin. Nous avons en outre systématiquement remplacé les journalistes à l'issue des départs.

Nous travaillons à présent sur la « saison 2 » du redressement du groupe. Nos titres ont la capacité de financer eux-mêmes leur croissance. Nous travaillons en particulier dans le but de renforcer les liens de proximité et de confiance avec les citoyens et l'ensemble des acteurs de nos régions. Un vrai problème de confiance se présente en effet à l'égard des institutions et des médias. Nous sommes particulièrement bien positionnés, au travers de nos rédactions fortes, pour répondre à cet enjeu.

J'ajoute que notre groupe vient d'être labellisé « Responsabilité sociétale des entreprises » (RSE) par *Positive Workplace* et constitue le premier groupe de presse quotidienne régionale à se voir attribuer cette distinction.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous êtes à la tête d'un groupe de presse géant. Or la diversité intrinsèque à la presse quotidienne régionale et son maillage territorial, qui sous-tend la confiance qui lui est accordée par les citoyens, diminuent au fil de la constitution de grands groupes et des mutualisations de moyens décidées par souci de rationalisation économique, qui réduisent la proximité des rédactions, donc l'originalité et la liberté éditoriale de chaque titre. Cette situation soulève des interrogations légitimes.

Quelle part le groupe EBRA représente-t-il dans l'ensemble des activités du Crédit mutuel ?

Pourquoi avez-vous jugé nécessaire de développer l'activité de presse ?

M. Nicolas Théry. – Nous faisons et tenons le pari de la diversité démocratique dans l'unité économique. Ne sont donc mutualisées que les fonctions situées « derrière le comptoir » de la démocratie, relevant de la régie ou de l'imprimerie. En revanche, les 1 400 cartes de presse, les rédactions, les titres et leur identité sont maintenus, dans toute leur dimension d'information régionale et locale.

Cette activité représente un chiffre d'affaires de 470 millions d'euros, sur un chiffre d'affaires total de 14,5 milliards d'euros pour Crédit Mutuel Alliance Fédérale. Il s'agit donc d'une activité significative, mais non majoritaire. Si nous nous réjouissons par ailleurs que le groupe EBRA affiche un résultat d'exploitation positif et sommes très reconnaissants aux équipes d'y être parvenues, l'exigence qui a été fixée est que cette activité soit à l'équilibre et puisse financer son développement, pour que les sociétaires du Crédit mutuel ne se retrouvent pas tenus de combler des pertes. Ce pari économique me semble sain.

Nous avons décidé de conserver cette activité, car elle répondait à la véritable identité de notre groupe, qui est d'être un groupe mutualiste local. Notre groupe rassemble en effet 1 550 établissements de crédit de plein exercice que sont les caisses locales du Crédit mutuel. Nous voulons être très présents auprès du milieu associatif, des citoyens, des professionnels, des commerçants et des artisans, et contribuer également à l'information locale.

Notre choix répond à une mission mutualiste territoriale. Nous l'assumons, car nous croyons à la vitalité territoriale. Mais le corollaire de ce choix, qui répond à la critique consistant à se demander pourquoi une banque contrôle des journaux, est de dire que nous sommes redevables de garanties de gouvernance et de fonctionnement relatives à l'indépendance éditoriale et à l'autonomie de gestion du groupe EBRA.

M. Philippe Carli. – L'indépendance éditoriale est difficile à tenir pour de petits titres comme Vosges Matin ou L'Alsace. Nous avons investi plus de 40 millions d'euros pendant la saison 1 pour remettre à plat nos sites internet, nos applications, produire des contenus adaptés aux usages, etc. Le fait de former un groupe permet de financer ces opérations pour l'ensemble des titres, alors que les petits titres seuls seraient incapables de les assumer – ou le feraient aux dépens de la force journalistique.

M. David Assouline, rapporteur. – Les possessions de votre groupe s'étendent sur presque toute la partie Est de la France, où une diversité de titres est donc détenue par un seul propriétaire.

Un responsable du syndicat national des journalistes (SNJ) que nous avons reçu nous a fait part de son émotion à l'annonce de votre décision de constituer un bureau d'informations générales chargé de produire de l'information censée être reprise localement par tous les titres, qui contrevenait, selon lui, à la liberté éditoriale et allait au-delà du seul objectif de rationalisation logistique. Que répondez-vous à cela ?

M. Philippe Carli. – La principale raison d'être du bureau d'informations générales, basé à Paris, est de traiter l'information nationale, dont beaucoup d'acteurs se trouvent en région parisienne et qui fait beaucoup appel aux dépêches de l'Agence France-Presse (AFP).

Les titres régionaux doivent effectivement reprendre l'information nationale générale et sportive. Ces reprises sont coordonnées par les rédacteurs en chef, qui se réunissent régulièrement pour décider de la façon dont sont traitées les informations. Tout ce qui relève de l'information régionale est en revanche distinct de ce bureau.

Le bureau d'informations générales produit des pages aux formats adaptés à chaque titre, et peut éventuellement proposer un traitement différent à la demande d'un rédacteur en chef local.

M. Nicolas Théry. – Les éditoriaux sont propres à chaque titre. Chaque titre a sa propre ligne éditoriale.

M. Philippe Carli. – La décision de mettre ou non un sujet en avant est prise par le rédacteur en chef du quotidien, non par le bureau d'informations générales.

M. David Assouline, rapporteur. – Le traitement d'une information nationale par une agence centrale fournit un angle de vue, une ligne éditoriale, qui s'applique forcément

à tous les titres. De plus, le traitement de l'actualité nationale par le biais local avait son originalité, y compris pour des événements sportifs. Considérez-vous que ces débats de fond sont secondaires, que les mutualisations effectuées ont permis de sauver ces titres et qu'il n'y a pas d'autre modèle possible ?

M. Nicolas Théry. – Il ne s'agit pas d'un débat secondaire. Il nous a conduits à des propositions d'organisation très claires, notamment concernant le maintien de titres, l'articulation des rédactions, et le rôle non hiérarchique du bureau d'informations générales. Nous avons été soucieux d'éviter toute domination du bureau d'informations générales sur les titres. Il s'agit d'un contributeur.

Si la réponse que nous avons apportée peut vous paraître critiquable, cette question importante n'a donc pas été traitée de manière secondaire.

M. Philippe Carli. – Les titres de la presse quotidienne régionale disposent souvent de petites équipes pour l'information nationale. *A contrario*, le bureau d'informations générales rassemble une équipe de trente journalistes focalisés sur l'information nationale. L'AFP constitue par ailleurs une source d'information importante à la qualité reconnue.

La décision que nous avons prise de disposer d'une force journalistique à Paris pour traiter l'ensemble des sujets nationaux, tout en conservant des forces en région pour traiter les informations concernant directement les territoires, nous a paru un bon équilibre.

M. Laurent Lafon, président. – Cette organisation impliquant la formation d'une équipe dédiée à l'information générale et sportive et le maintien d'équipes au niveau régional constituait-elle un élément important du retour à l'équilibre financier du groupe ?

M. Philippe Carli. – Sans en être l'élément unique, cette organisation participe à l'équilibre des titres. Elle a en outre du sens du point de vue éditorial. Nous traitons beaucoup mieux l'information nationale depuis que le bureau d'informations générales s'en occupe. Nous avons renforcé également les contenus éditoriaux régionaux, et prenons beaucoup plus de temps pour mettre en valeur l'information régionale.

Auparavant, le temps manquant pour envoyer quelqu'un à Paris, les titres se contentaient souvent de reprendre telles quelles les dépêches de l'AFP. Il n'en va plus de même aujourd'hui. Le groupe EBRA lance même parfois des informations nationales avant la presse quotidienne nationale.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous gagnez là ce que vous perdez en traitement de proximité et en vision originale de l'information nationale par la presse quotidienne régionale, qui était complémentaire de ce qui existait par ailleurs.

La presse quotidienne régionale traite donc toutes les questions nationales, qui concernent tous les Français, de manière unique et non plus à travers la diversité de titres qui faisait pourtant son originalité.

Estimez-vous que les conditions imposées par l'Autorité de la concurrence à l'occasion de l'autorisation du rachat par votre groupe de titres de *L'Est Républicain* – relatives notamment à la diversité des contenus, au maintien de rédactions en chef dédiées et à la garantie de la diffusion des titres de presse quotidienne régionale concernés – sont remplies au moyen de la pratique des mutualisations ?

M. Philippe Carli. – Ces conditions sont respectées. Les informations produites par le bureau d'informations générales sont mises dans chaque journal sur la décision du rédacteur en chef local. En outre, si un sujet national a un impact régional fort, la rédaction locale peut le traiter en lien avec les journalistes du bureau d'informations générales.

M. David Assouline, rapporteur. – Des journalistes ont-ils déjà été incités à ne pas traiter tel ou tel sujet susceptible de concerner le Crédit mutuel ?

M. Philippe Carli. – Le meilleur moyen pour qu'un sujet explose dans la presse est d'expliquer aux rédactions ce qu'elles doivent faire ! C'est quelque chose qui n'existe pas. Du reste, les journaux ont tendance à hésiter à parler de leur actionnaire, plutôt qu'à essayer de valoriser ses actions.

Nous recevons des communiqués de presse de la part d'acteurs de la banque. Lorsque de tels sujets sont traités, c'est la rédaction qui décide de ce qu'elle en fait.

M. Nicolas Théry. – C'est la deuxième fois en six ans que je parle publiquement du groupe de presse. La première fois, c'était à l'occasion d'un entretien que Philippe et moi avons accordé au *Figaro*, en septembre dernier, pour annoncer que le redressement du groupe EBRA était effectif.

La règle est très claire, et les six années écoulées l'ont fait accepter par tous : je n'interviens pas, je n'ai aucune demande, aucun souhait, aucune remarque, en aucune manière. C'est une question de pratique. Une pratique constante produit aussi une forme d'apaisement de la relation, où chacun fait son métier en toute responsabilité, sans interférence. Je m'en porte mieux, et je pense que les 1 400 journalistes de même que Philippe Carli s'en portent mieux également.

M. David Assouline, rapporteur. – Je prends acte de ce que vous dites. Les témoignages concernant votre prédécesseur faisaient état d'une tout autre réalité.

Mme Sylvie Robert. – Les titres détenus par votre groupe sont très variés, notamment s'agissant de leur implantation – en agglomération, ou rurale. Chaque titre a-t-il une indépendance totale en matière de stratégie à déployer localement, sur le plan du tirage par exemple, ou cette décision est-elle prise au niveau global ?

Tous les journalistes qui traitaient l'information générale dans les titres régionaux avant la création du bureau d'informations générales ont-ils été gardés par le groupe, au moyen, par exemple, d'une reconversion ?

Chaque rédaction dispose-t-elle d'une charte de déontologie ?

Chaque titre a-t-il un fonctionnement totalement indépendant, décidé à la discrétion de son rédacteur en chef et qui diffère forcément de celui des autres titres en fonction de son environnement ?

M. Philippe Carli. – Les titres ne fonctionnent pas complètement indépendamment les uns des autres, sinon ce n'est pas la peine d'avoir un groupe.

Nous travaillons beaucoup ensemble pour les outils informatiques, les plateformes, les studios graphiques, la distribution, etc. Mais nous travaillons également avec les autres titres de la presse quotidienne régionale, notamment à travers la régie nationale 366,

qui constitue un interlocuteur unique pour tous les grands donneurs d'ordre souhaitant placer des publicités dans la presse quotidienne régionale.

La presse répond à un marché, comme d'autres environnements économiques. Il existe donc un prix marché pour les abonnements papier. Il faut des méthodes de marketing direct particulières pour aller chercher des abonnements digitaux. Or ces méthodes ne varient pas d'un titre à un autre. Nous échangeons d'ailleurs beaucoup avec le reste de la presse pour identifier les meilleures pratiques. Ces méthodes requièrent en outre des expertises très pointues difficiles à trouver. Or le groupe a l'avantage de nous conférer une attractivité suffisante pour recruter les meilleurs talents dans ce domaine.

Nos titres mettent en œuvre une stratégie groupe, qui est évidemment adaptée en fonction de leurs particularités. Ainsi, si les *DNA* comptabilisent 92 % d'abonnés papier, *Le Dauphiné Libéré* n'en compte que 50 % à 55 %. Ces deux réalités n'appellent donc pas la même stratégie d'approche. Ainsi, en réponse à une baisse de diffusion importante que nous subissons sur la vente au numéro du *Dauphiné Libéré*, une campagne a été lancée, à l'initiative du journal, pour ouvrir des points de vente supplémentifs.

L'approche des marchés varie effectivement selon que l'on se trouve en ville ou à la campagne. Les agriculteurs, les viticulteurs ou les artisans ont ainsi l'habitude de recevoir leur journal en portage avant sept heures du matin, alors que nous avons développé des applications, notamment l'application ASAPP, pour les lecteurs de Strasbourg ou de Lyon, dont les usages de consommation sont différents. Le fait de former un groupe nous a d'ailleurs permis de mener une étude marketing éditoriale dans les grands centres urbains de Strasbourg, Grenoble, Lyon, ou encore Metz, où l'on rencontre des problématiques similaires.

Nous menons aussi des démarches avec les groupes Sipa *Ouest-France*, Rossel ou encore Sud Ouest. Ainsi, l'information étant aujourd'hui très consommée sous format vidéo, peu connu historiquement de la presse quotidienne régionale, nous avons pris des participations croisées dans des sociétés qui nous apportent ce savoir-faire.

Il y a une indépendance pour mettre en œuvre la stratégie groupe localement et l'adapter en fonction des réalités des territoires. Le fait d'être un groupe a en outre du sens, car cela nous permet de fédérer nos actions et d'amortir le coût du développement des outils dont nous avons besoin.

Enfin, le côté industriel des métiers de la presse se retrouve en Allemagne et en Italie, où un certain nombre de choses sont progressivement mises en commun. La presse est un métier en grande transformation qui a besoin d'investissements majeurs que les titres n'ont pas la capacité de financer seuls.

M. Michel Laugier. – Que seraient devenus les neuf titres détenus par le groupe EBRA si le Crédit mutuel n'avait pas investi en leur faveur ?

Leurs lignes éditoriales sont-elles très différentes ou finalement assez proches ?

Comptez-vous sur la saison 2 pour parvenir à un retour sur investissement ?

Une saison 3 est-elle prévue ? Avez-vous d'autres ambitions, dans d'autres médias comme la radio ou la télévision ?

M. Nicolas Théry. – Vous nous croyez vraiment sans limites ! Nous ne sommes pas des papivores.

M. David Assouline, rapporteur. – Il y a quand même neuf titres !

M. Nicolas Théry. – Indépendance éditoriale et indépendance financière vont de pair. Nous avons besoin d'une presse régionale vivante, active et diverse, nourrie par des coopérations entre les différents titres, pour maintenir une présence territoriale.

Il faut que l'indépendance et l'équilibre économiques soient assurés pour garantir le maintien de 1 400 cartes de presse et permettre aux neuf titres de se développer.

Nous n'avons pas de saison 3 prévue ni d'ambition de rachat ou d'extension. Nous avons des ambitions de développement du groupe EBRA sur les nouveaux vecteurs – applications, vidéos – appuyées sur des investissements très lourds, et vers de nouveaux publics, notamment les jeunes.

En 2016, à mon arrivée, un grand nombre de personnes plus ou moins intéressées m'ont dit qu'il fallait se débarrasser de l'activité de presse, car elle était source de problèmes. Ma conviction est que trois ou quatre titres auraient réussi à s'en sortir sans notre soutien, quand cinq autres auraient fermé.

M. David Assouline, rapporteur. – Il y aurait peut-être eu d'autres acheteurs.

M. Nicolas Théry. – Les marques d'intérêt ont été très claires à l'époque. Il y avait au moins cinq titres qui n'intéressaient rigoureusement personne.

Il se trouve que le Crédit mutuel était actionnaire de neuf titres. Dans la ligne de notre positionnement de banque territoriale, nous ne souhaitons pas mettre en difficulté cinq d'entre eux. Cela a fait partie du choix que nous avons posé.

M. Philippe Carli. – Nos titres ne sont pas des titres de presse papier, mais des titres de presse plurimédias. Nous distribuons 900 000 exemplaires par jour, sommes lus sur le papier par 3,7 millions de personnes par jour et comptabilisons entre 4,9 millions et 5,5 millions de visiteurs quotidiens sur nos applications et nos sites internet.

Nous avons terminé l'année 2021 avec 80 000 abonnés numériques, alors que nous n'en avions aucun au lancement du plan cette même année. Nous produisons 200 *podcasts* et 1 500 vidéos par mois, soit une augmentation de 153 % en trois ans. Nous avons en outre augmenté nos audiences de 70 %.

Notre actionnaire nous a donné les moyens de faire les réformes que les titres individuellement n'étaient pas capables de mener. Nicolas Théry n'a pas mentionné le coût que ce plan de transformation de trois ans a représenté pour le Crédit mutuel.

M. Laurent Lafon, président. – Dans *Le Figaro*, vous mentionnez le chiffre de 115 millions d'euros.

M. Philippe Carli. – Exactement. C'est le montant de l'investissement effectué par le Crédit mutuel pour transformer ces titres. De plus, si le groupe EBRA est bien à l'équilibre, certains titres, notamment les titres lorrains, continuent à perdre de l'argent. Ils

partaient en effet d'une telle situation que beaucoup d'actionnaires intéressés par de futurs dividendes auraient depuis longtemps déposé le bilan.

Grâce au Crédit mutuel, nous avons réussi à garder une pluralité de presses quotidiennes régionales, notamment dans l'est de la France. Nos lecteurs parcourent tous les jours nos titres lorrains avec grand plaisir. Pendant la pandémie de la covid-19, particulièrement pendant le premier confinement, la presse quotidienne régionale était le seul lien social existant, car nous nous sommes débrouillés pour continuer à imprimer et distribuer nos titres tout en protégeant nos salariés, notamment les porteurs.

Mme Monique de Marco. – La participation des salariés et journalistes au sein des instances dirigeantes de votre groupe va-t-elle croissante ?

Les rédacteurs ou rédactrices en chef – je ne sais pas si cette profession est très paritaire – sont-ils élus par leurs pairs au sein du comité de rédaction ou désignés par une instance dirigeante ?

M. Philippe Carli. – Toute notre transformation s'est faite sans aucun départ contraint, appuyée sur des accords signés de manière majoritaire par les partenaires sociaux. Cela montre que nous avons su développer un véritable dialogue. L'obtention du label RSE dépendait d'ailleurs du résultat obtenu à l'issue de l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble de nos salariés, fournisseurs et clients.

Les partenaires sociaux sont associés à nos actions. Nous avons en outre investi un peu de plus de 2 millions d'euros par an dans la formation sur les trois dernières années et poursuivons cet effort par la création de l'*EBRA Academy* pour former l'ensemble des salariés et rendre également nos partenaires sociaux encore plus pertinents dans nos discussions.

Nous avons aussi mis en place des mesures pour améliorer la parité. Notre comité exécutif comprend ainsi 40 % de femmes, et le rédacteur en chef du bureau d'informations générales vient d'être remplacé par une femme. Nous poursuivons plusieurs objectifs dans le cadre de la RSE pour rendre l'entreprise représentative de la population française.

Les journalistes ne participent pas à la nomination des rédacteurs en chef. Cette décision de recrutement est prise par le directeur du titre concerné en lien avec la direction des ressources humaines. Je rencontre également les rédacteurs en chef pour me faire ma propre opinion sur leur éthique.

Enfin, nous avons des chartes éditoriales et venons de signer un accord de qualité de vie au travail pour le groupe, incluant une charte de savoir-vivre.

M. Pierre Laurent. – Comment en êtes-vous arrivés au périmètre qui est celui de vos possessions de titres de presse ? Des raisons économiques vous ont-elles conduits à considérer que cette échelle était la bonne ou vous êtes-vous heurtés à la frontière constituée par les possessions d'autres groupes ?

Vous sentez-vous protégés de la concentration ? Pensez-vous que certains pourraient avoir des velléités d'empiétement sur votre groupe ? Selon vous, à quelle échelle la concentration devient-elle nécessaire dans la presse quotidienne régionale ?

Quelles ont été les recettes du succès du retour à l'équilibre pour les titres qui y sont parvenus : s'agit-il des ventes, de la publicité, des abonnés, du portage ou de la vente en kiosque ? De manière générale, d'où vos coûts et vos ressources proviennent-ils ?

Les moyens mutualisés que vous avez évoqués sont-ils utilisés par d'autres que vous ? Avez-vous des rapports avec le reste de la presse quotidienne régionale ou avec la presse nationale, et, le cas échéant, ces rapports obéissent-ils plutôt à une logique de mise en commun ou à une logique de concurrence ?

M. Nicolas Théry. – L'extension des années 2006-2011 a été une affaire d'opportunités, lorsque des groupes étaient cédés. Le Crédit mutuel a décidé au coup par coup.

Les sociétaires du Crédit mutuel ont payé, à coup de prix d'acquisition et de déficits récurrents, 1 milliard d'euros pour ce développement dans la presse. Il fallait soit tirer un trait sur ces activités, soit trouver les moyens d'assurer à ces titres un avenir durable.

Sommes-nous à la bonne échelle ? À mon sens, oui. Grâce à Philippe Carli, aux équipes, aux partenaires sociaux, à la mobilisation collective et au soutien du Crédit mutuel, nous avons trouvé une voie pour arriver à un équilibre durable.

Nous ne nous sentons pas menacés par la concentration. Nous ne sommes pas acheteurs ou en croissance, mais nous voulons développer nos titres, y compris sur des nouveaux publics et avec de nouveaux moyens, notamment en coopérant avec d'autres groupes.

M. Philippe Carli. – Détenir neuf journaux nous donne une taille critique pour amortir efficacement les investissements. La transformation est globale : les sites sont différents, mais l'outil est le même. Lorsqu'on réalise un investissement ou qu'on noue un partenariat avec un fournisseur de contenus comme Taboola ou Outbrain, nous avons la force du groupe. Nous sommes le premier acheteur de papier en France. D'ailleurs, nous sommes fortement impactés par l'augmentation du prix du papier, qui génère un surcoût de 8 millions d'euros pour EBRA.

Lorsque nous développons un outil CRM pour nos équipes de vente, nous l'amortissons sur l'ensemble des titres. Actuellement, nous réalisons 500 millions d'euros de chiffre d'affaires, ce qui donne un fort potentiel de rationalisation.

Nous pouvons réaliser des économies supplémentaires en travaillant avec la presse quotidienne régionale – nous n'avons pas vraiment de concurrence, puisque nous sommes sur des territoires différents – ou avec la presse quotidienne nationale, dans le cadre du plan filières. Nous négocions actuellement sur la mise en commun de l'impression, vers Lyon. Nos imprimeries sont très chargées et ont été modernisées. Pour la diffusion, nous avons commencé à porter des titres de la presse quotidienne nationale, ce qui remplit mieux les véhicules, réduit le coût à l'exemplaire du portage et permet à la presse quotidienne nationale d'être encore distribuée dans de nombreux endroits où elle ne pourrait plus l'être sinon, notamment pour ses abonnés.

M. Nicolas Théry. – Nous sommes très reconnaissants au Sénat pour son action sur les grandes plateformes technologiques. Nous voulons offrir une information diversifiée

sans être pillés. La législation sur les droits voisins est un élément très important de l'équilibre durable de la presse écrite, notamment régionale.

M. Laurent Lafon, président. – Pourquoi les grands groupes industriels investissent-ils dans les médias ? Quel retour en ont-ils ?

Vous êtes un peu atypiques, car vous êtes une banque et surtout, dans les autres grands groupes, il y a une logique économique associée à une petite touche personnelle du président du groupe, qui peut être une volonté de reconnaissance ou d'influence.

On ne peut pas vous mettre sur le même plan. Chez vous, la logique économique prédomine, avec une volonté de rationalisation et de mutualisation.

Quel est le retour économique attendu de vos médias ? Plusieurs fédérations régionales sont couvertes par l'un de vos médias, d'autres pas du tout. Y a-t-il une différence en matière de chiffre d'affaires, de public visé dans les fédérations régionales ayant une presse régionale du Crédit mutuel et celles n'en ayant pas ? Quel est l'impact sur les activités des fédérations régionales du Crédit mutuel ?

La clientèle traditionnelle du Crédit mutuel, ce sont notamment les artisans et les associations. Avez-vous établi un lien entre vos titres de presse régionale et ce public ? S'il n'y avait pas d'intérêt commercial du Crédit mutuel, seriez-vous moins intéressé par la presse régionale ?

Vous en êtes à la saison 2 ou 3. L'actionnaire, M. Théry, vous donne-t-il un objectif en matière de bénéfices ? Un taux de rentabilité de 2 à 3 % par exemple ?

M. Nicolas Théry. – Je ne suis pas actionnaire, mais le Crédit mutuel que je préside l'est.

M. Laurent Lafon, président. – C'est une précision importante.

M. Nicolas Théry. – C'est bien un choix collectif, que j'ai proposé et que j'assume. Les instances du Crédit mutuel ont voté le plan de redressement de M. Carli à l'unanimité. En novembre 2021, il a présenté les résultats de cette stratégie. J'ai demandé à tous les administrateurs une minute d'honnêteté, pour savoir qui y croyait vraiment il y a quatre ans. Aucune main ne s'est levée... C'est un choix collectif, important, issu d'un mouvement mutualiste, collectif, estimant, à la fois dans le domaine bancaire, de l'assurance, des services aux concitoyens, qu'il est un acteur des territoires.

À titre personnel, je suis convaincu que tous, nous devrions plus souvent, dans nos choix collectifs, nous demander quel est l'impact de décisions prises au nom d'intérêts consommateurs, financiers, prudentiels, de régulation, etc., sur les territoires. En ce qui nous concerne, le choix pour la presse, c'est de contribuer au maintien d'une presse quotidienne régionale de qualité sur les territoires où nous investissons, reflet de ces territoires, contribuant à leur développement et à leur vitalité.

L'objectif fixé, c'est l'équilibre – y compris les investissements. C'est un objectif ambitieux, compte tenu de la hausse du prix du papier notamment, mais ce n'est pas un objectif conditionnel. S'il faut décaler l'objectif en raison d'un souci de ce type, nous réaliserons un accompagnement en confiance et en exigence.

Il n'y a aucun lien entre les fédérations régionales et les journaux. L'indépendance d'EBRA est totale. Les fédérations régionales sont parties prenantes de Crédit Mutuel Alliance Fédérale qui réunit quatorze fédérations régionales. À ce titre, elles suivent l'ensemble des filiales et des activités, mais sans intervention.

Il en est de même pour les associations ou les artisans : nous n'avons pas de lien commercial, pas d'interférence ou d'intérêt économique en lien avec la presse. Nous veillons, et c'est un choix stratégique assumé, à un objectif d'équilibre des activités de presse, sans excès. Le mutualisme, c'est être capable de tenir des choix stratégiques de changement dans un souci d'efficacité opérationnelle. Voilà l'équilibre que nous recherchons.

L'objectif de l'actionnaire, c'est que les sociétaires du Crédit mutuel portent cette structure sans qu'elle leur coûte comme dans le passé. Cette partie de l'histoire est terminée : depuis cinq ans, c'est une nouvelle aventure. Nous savons désormais pourquoi le Crédit mutuel a souhaité rester actionnaire de ce groupe, et conforter sa présence et son développement dans une contrainte économique, mais dans un accompagnement durable.

M. Laurent Lafon, président. – Je ne parlais pas d'un lien de personnes ou de structures, mais d'un lien géographique : le chiffre d'affaires des fédérations du Crédit mutuel est-il plus important dans les zones géographiques où vous détenez des titres de presse ?

M. Nicolas Théry. – Non, il n'y a aucun impact d'aucune sorte. Le Crédit mutuel est un groupe multiservices. Les activités de presse ne sont pas proposées sur les applications bancaires.

M. David Assouline, rapporteur. – Une commission d'enquête est un outil puissant de contrôle parlementaire, afin d'éclairer le débat public.

Sans être d'un scepticisme absolu, n'avez-vous pas d'autre intérêt que le bien commun, pour posséder tous ces titres ? Si nous acquiescions sans vous interroger, nous ferions preuve de peu de vigilance.

Dans l'ensemble de votre groupe, la valorisation du Crédit mutuel ou de ses activités dans vos titres n'est-elle pas l'objet d'une bienveillance ou d'un regard acritique ? Ce ne serait pas une touche personnelle, mais un intérêt d'influence et de rayonnement du propriétaire, qui investit dans la presse et prend des risques.

Si ce n'est pas le cas dans votre propre groupe de presse, nous avons entendu devant notre commission d'enquête, ici même, une accusation portée contre le Crédit mutuel. En 2015, le Crédit mutuel a été accusé d'avoir fait pression sur Vincent Bolloré et son groupe Canal Plus, et du chantage à la publicité et à des relations apaisées, pour ne pas diffuser un documentaire de Nicolas Vescovacci, consacré à l'évasion fiscale, qui mettait en cause le Crédit mutuel. M. Vescovacci a réitéré ses propos devant nous. Cela avait fait scandale. Canal Plus, après avoir investi dans ce documentaire, l'a retiré de la diffusion. Le service public l'a diffusé. Il se dit – je demanderai confirmation à Delphine Ernotte – que les crédits de publicité de votre groupe vers le service public auraient été supprimés pour sanctionner la diffusion du documentaire sur le service public. Que répondez-vous à cela, sachant que ce n'était pas durant votre mandat, qui a débuté en 2016 ? Tout ceci n'est-il que mensonge ? N'en savez-vous rien, ou le confirmez-vous ?

M. Nicolas Théry. – Je répondrai d’abord à la question la plus pertinente : contribuons-nous au bien commun ? Il n’y a pas que l’argent dans la vie : c’est notre conviction en tant que mutualistes.

Je trouve surprenante l’autre question, dans une institution ayant en charge l’intérêt public. Nous n’avons pas en charge le bien commun ni l’intérêt public, mais une fonction d’utilité collective. Notre décision d’investir dans la presse est une décision d’utilité collective, au même titre que la suppression du questionnaire de santé pour les emprunteurs immobiliers il y a quelques semaines, ou que la soumission de nos portefeuilles de crédits *corporate*, gestion d’actifs et d’assurance aux accords de Paris, au même titre que nous avons pris des mesures en faveur des clientèles fragiles ou des professionnels, des artisans et des commerçants, lors de la crise du coronavirus – des décisions claires et sans contreparties. Cela vous surprendra peut-être, mais nous n’avons aucun regret et nous sommes même joyeux de faire cela.

Le scepticisme, c’est bien, les interrogations sont nécessaires, le débat est utile. Par contre, le soupçon et le complotisme ne sont pas de mise.

Je suis désolé de vous le dire, mais il n’y a pas de logique complotiste ; il n’y a pas de logique d’influence ; il n’y a pas d’exercice d’un pouvoir caché dans notre décision. Cette décision est collective et assumée. Elle n’a pas été facile à prendre pour un certain nombre d’élus mutualistes. Mais elle a été prise, elle est assumée et elle sera maintenue. Ce n’est pas l’expression d’une personne devant vous, mais l’expression d’une institution qui a une vraie fierté mutualiste et une vraie fierté d’utilité collective. Notre investissement dans la presse peut vous surprendre, dans une logique complotiste ou sceptique, mais il relève bien d’une logique d’utilité collective.

Me concernant, ou concernant Daniel Baal pour les prises de parole, vous constaterez peut-être que nous intervenons beaucoup plus souvent dans d’autres médias que dans ceux du groupe EBRA, justement pour qu’il n’y ait pas de soupçons. En revanche, nous sommes très heureux de répondre aux journalistes du groupe EBRA lorsque nous sommes interviewés, à leur demande. Cette simplicité de relation et de fonctionnement est notre meilleur atout. Quelquefois, faire simple, c’est aussi juste faire démocratique, faire transparent, et faire efficace – je vous le dis avec beaucoup d’engagement et de passion. Ce petit système interne qui consiste à porter les questions et à les faire tourner en se demandant ce que cela cache, ce que cela veut dire... Non ! À un moment, on peut poser les débats de manière simple.

Vous parlez de pressions et de chantage ? Ce n’est pas rien ! J’entends les dires des auteurs du documentaire. Nous avons consulté les faits allégués, qui ne portent pas sur le Crédit mutuel, mais sur une filiale, qui, à l’époque, avait été déjà aux trois quarts cédée : la banque Pasche. Aucun des faits allégués n’a été confirmé nous concernant. Je constate que rien, depuis, n’a modifié ce jugement. Aucune suite judiciaire n’est intervenue sur ces faits. Le groupe Canal Plus a démenti cette réalité. Nous restons l’un des principaux annonceurs du service public. Vous pouvez le vérifier. Nous l’avons été de manière continue.

À un moment, il faut se dire simplement les choses. Ce reportage a eu lieu, je n’ai pas de jugement à porter. Je constate juste que les faits allégués ne sont pas confirmés nous concernant ; à ce stade, ils n’ont pas été repris sur le plan judiciaire. Ils ont été démentis par le groupe Canal Plus. Nous avons eu des conflits du travail avec certains salariés qui s’exprimaient dans ce reportage. Ils ont été déboutés par la justice. Je m’en tiens là, la page

est tournée. À un moment, l'ère du soupçon et du « oui, mais quand même » doit avoir un terme. Les choses ont été claires ; nous les avons dites à l'époque, je le répète. Nous avons une part de fierté à contribuer à l'existence d'une presse qui se porte bien.

M. Lafon a bien souligné que nous avons le souci de l'équilibre économique, mais au service d'un engagement durable – j'insiste sur ce point. Personnellement, j'ai constaté que lorsqu'une activité est structurellement et fortement déficitaire, la question de sa pérennité se pose. Je veux éviter cette question dans nos débats, en interne, pour que nous assumions ce choix collectif.

M. David Assouline, rapporteur. – Parlementaire à ce stade de ma vie politique, je déteste le complotisme par-dessus tout. Je sais ce qu'il charrie. J'admire, dans le joyau qu'est le parlementarisme, qu'il nous donne les outils pour combattre les bruits, les allégations non fondées, grâce à l'outil puissant de la commission d'enquête. Celle-ci permet que les choses soient dites, claires et nettes, sous serment. Ensuite, le citoyen peut juger et se faire une opinion le plus précisément possible. Voilà ce à quoi nous travaillons.

Les éléments étaient publics. Il était de mon devoir, justement, dans cette commission d'enquête, de vous interroger sur ce sujet. Vous vous êtes exprimé, ainsi que le documentariste qui a porté cette accusation. Si nous n'avions pas abordé franchement ce sujet, et ne vous avons pas permis de répondre, alors nous aurions laissé les choses circuler, sans débat démocratique.

C'est bien parce que le complotisme, le populisme, et l'antiparlementarisme sont des fléaux actuellement, en France et à l'étranger, que cette commission d'enquête, avec ses questions franches, permet de donner confiance dans nos institutions et dans notre démocratie, où le débat peut être organisé et éclairé de la façon la plus approfondie possible.

M. Laurent Lafon, président. – Merci de votre intervention.

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

Audition de M. Louis Échelard, président du directoire du groupe SIPA Ouest-France

M. Laurent Lafon, président. – Après avoir reçu les représentants du premier groupe de presse avec EBRA, nous recevons le deuxième, avec M. Louis Échelard, président du directoire du groupe SIPA Ouest-France, que je remercie de sa venue. Mais peut-être êtes-vous le premier groupe, ai-je lu récemment dans un article de presse ?

M. Louis Echelard, président du directoire du groupe SIPA Ouest-France. – Nous appartenons à la même famille, c'est l'essentiel.

M. Laurent Lafon, président. – Le groupe SIPA Ouest-France rassemble 85 titres, dont le premier tirage de la presse, *Ouest France*, avec 625 000 numéros chaque jour. Votre groupe représentait 8,7 % des tirages nationaux en 2019 et 14,5 % de la presse quotidienne.

Le groupe SIPA possède une structure originale, sur laquelle vous pourrez peut-être nous éclairer, puisqu'il est détenu en totalité par une association loi 1901, l'Association

pour le soutien des principes de la démocratie humaniste, constituée en 1990 autour d'*Ouest France*. Le démocrate-chrétien que je suis y est sensible.

Le groupe possède des titres dans tout l'Ouest, comme *Le Maine Libre*, *La Presse de la Manche*, ainsi que des radios locales.

Nous sommes donc impatients de vous entendre nous exposer la structure et la philosophie d'ensemble de SIPA Ouest-France, un acteur majeur d'une presse régionale qui participe si bien à notre vie démocratique.

Cette audition est diffusée sur le site internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Louis Echelard prête serment.

M. Louis Echelard. – Je vous remercie de votre invitation à contribuer à vos travaux. J'espère que mon témoignage vous sera utile.

SIPA Ouest-France est organisé de manière originale. Il est né autour du journal *Ouest France*, créé en 1944, à la Libération. Ce groupe, ancré dans la presse écrite, s'est constitué par la voie du développement organique, mais également par des acquisitions, afin de répondre à des sollicitations de dirigeants n'ayant plus de solutions pour poursuivre leur action. Nous avons engagé un processus de rationalisation et de mutualisation de leurs moyens et de leurs activités. L'urgence était de les sauver, et de leur proposer une viabilité économique à moyen et long termes.

Nous détenons 5 quotidiens, 77 hebdomadaires payants, 15 hebdomadaires gratuits, et le quotidien *20 Minutes* contrôlé avec le groupe Rossel. Tous ces titres acquis ont conservé leur raison sociale – j'insiste sur ce point. Ils disposent toujours de leur rédaction. Ils sont en équilibre économique ou proches de l'être.

Certes, nous avons été confrontés à l'érosion de la diffusion ; grâce à une politique de portage dynamique, 85 % de nos quotidiens sont portés au domicile de nos lecteurs avant 7 h 30 le matin. Grâce à une politique de prix le plus bas possible et à d'importants investissements commerciaux, nous avons pu limiter cette érosion par rapport à d'autres confrères, mais elle se poursuit.

La prise en compte de l'évolution des usages nous a conduits à engager une politique numérique, et à développer de nouveaux services, complémentaires des journaux papier.

Avec nos deux plateformes *Ouestfrance.fr* et *Actu.fr*, nous constatons que la fréquentation cumulée classe cet ensemble au premier niveau dans le paysage numérique français de l'information.

La menace du numérique pourrait s'avérer en définitive une opportunité, surtout si nous savons proposer des informations de qualité, équivalentes à la qualité exigée dans les journaux papiers – j'y insiste. Bien évidemment, il faut convaincre les internautes de s'abonner.

Le défi numérique exige aussi de collecter des revenus publicitaires suffisants pour maintenir le prix des abonnements au niveau le plus bas possible. Nous tenons à notre positionnement populaire, qui exige que l'abonnement soit peu coûteux. Le défi est difficile, car les petites annonces sont parties vers les grands acteurs spécialisés et la publicité commerciale continue d'être ponctionnée par les géants du numérique. Malheureusement, les droits voisins, malgré l'avancée majeure obtenue, monsieur Assouline, sont bien loin de compenser cette perte de revenus.

Le pluralisme, l'accès du plus grand nombre à l'information et l'indépendance éditoriale de la presse écrite ne seront garantis que si les revenus publicitaires participent à l'équation économique. Des garde-fous doivent être prévus ; ils devront tenir compte du profil particulier du modèle économique de la presse écrite, bien différent de celui des grands groupes de médias, notamment de télévision.

C'est dans un contexte compliqué, mais enthousiasmant que nous évoluons. Le groupe SIPA Ouest-France avance.

Qu'est-ce qui nous anime ? Quel sens donnons-nous à notre action ? Nous sommes là par conviction, pour accomplir une mission : elle découle des valeurs de notre actionnaire unique, l'Association pour le soutien des principes de la démocratie humaniste. Cette mission est simple : informer et relier les citoyens, pour faire progresser le bien commun. Pour y parvenir, nous nous sommes dotés d'une structure et d'une gouvernance adaptée, à trois niveaux : l'Association pour le soutien des principes de la démocratie humaniste, association loi 1901, à but non lucratif, dont les membres ne perçoivent aucun dividende : ce sont des bénévoles. Cette association est l'actionnaire du groupe, qui contrôle à 100 % les médias d'information, à l'exception de *20 Minutes*. Cette association porte les valeurs et les engagements éthiques du groupe, et garantit juridiquement son indépendance. Dans le paysage juridique français, l'association est un outil très intéressant pour protéger les actifs.

SIPA est la holding du groupe, dont je suis cogérant. Elle s'assure du respect des valeurs promues par l'association actionnaire. Elle garantit l'indépendance économique et s'assure de la réalisation de la mission.

Les médias – dont *Ouest France* –, entités opérationnelles, déploient leur projet éditorial dans le respect des valeurs de l'actionnaire et dans le respect de leur propre charte éditoriale. Cette organisation a été conçue pour nous mettre à l'abri des convoitises et des pressions. Je dis souvent aux journalistes du groupe qu'ils ont la chance de vivre dans un certain confort pour exercer leur profession, puisque les pressions externes n'ont aucun effet sur nos activités et sur notre manière de présenter l'information.

Notre mission prévoit aussi que nous devons relier les citoyens. Par nos articles dans nos journaux et nos publications numériques, nous contribuons à l'animation des communautés, au premier rang desquelles la commune. Notre rôle consiste aussi à rassembler nos lecteurs et tous les citoyens pour échanger avec eux, et qu'ils échangent entre eux. Les nombreuses invitations que nous lançons tout au long de l'année vont en ce sens. Par

exemple, l'événement « Vivre ensemble » rassemble habituellement – hors pandémie – 5 à 6 000 personnes à Rennes, durant deux jours, pour débattre. Nous organisons aussi des événements rassemblant des filières professionnelles : les assises de l'économie de la mer, celles de la pêche, de l'automobile, de l'outre-mer... Nous réunissons, en temps normal, 30 à 40 000 personnes chaque année.

Les engagements éthiques du groupe apportent des réponses concrètes aux intentions suggérées par les valeurs de l'actionnaire. Nous organisons des opérations d'aide aux victimes de conflits ou de catastrophes initiées par Ouest France solidarité, grâce à la générosité de nos lecteurs, lors de collectes, et nous rendons compte de l'utilisation des fonds.

Nous mettons à disposition des journaux gratuits auprès de tous les détenus des prisons de l'ouest, et dans les structures sociales : Secours populaire français, Secours catholique, La Croix-Rouge française, pour que les plus défavorisés accèdent à l'information.

Enfin, mesure importante pour la profession et pour la vitalité démocratique de notre pays, nous faisons de l'éducation aux médias, *via* l'Association pour les journaux des lycées, qui aide les lycéens à élaborer leur journal avec le soutien de journalistes.

- Présidence de M. Michel Laugier, vice-président -

M. David Assouline, rapporteur. – Merci de cette présentation.

Vous êtes en situation de quasi-monopole sur l'ouest de la France, et êtes un grand groupe de presse. On pourrait imaginer que vous soyez très contestés ; or beaucoup disent du bien de vous – quelles que soient les opinions de votre groupe – pour la qualité du travail fourni par les journalistes et le pluralisme des lignes éditoriales.

Récemment, vous avez eu le courage d'annoncer que vous ne publierez ni ne commenterez les sondages, car les citoyens devront décider. Selon vous, les sondages ne doivent pas influencer l'opinion. C'est à contre-courant de la tendance actuelle, avec un sondage par jour depuis trois mois.

Vous êtes en monopole, on pourrait craindre pour la diversité. Mais vous semblez ne pas abuser de cette situation et rassurer les acteurs locaux. Cependant, la possession de nombreux titres sur de nombreux territoires sans concurrence ne nuit-elle pas à la diversité et à la démocratie ? Que faites-vous pour contrecarrer ou atténuer de tels risques ?

M. Louis Echelard. – Un « quasi-monopole » ? Si l'on prend en compte les journaux physiques d'information, nous avons une position importante, avec, toutefois, un concurrent de qualité, *le Télégramme*, sur notre territoire. Mais si l'on prend en compte l'accès à l'information des citoyens, quel que soit le support, nous n'atteignons pas plus de six personnes sur dix dans cette région.

M. David Assouline, rapporteur. – C'est énorme !

M. Louis Echelard. – Il en reste encore quatre sur dix éloignées de l'information. C'est important que nous fassions les meilleurs efforts pour aller vers ces personnes. Elles ne nous lisent pas pour plusieurs raisons. J'ai évoqué la question du prix : même un abonnement numérique coûte cher pour un budget difficile à boucler. Peut-être aussi que notre manière d'aborder l'information ou nos sujets ne leur convient pas. En permanence, nous devons nous interroger : pourquoi des citoyens restent-ils éloignés de l'information ? Si nous ne prenons

pas toute notre place, vous savez où ils vont et ce qui se passe : les réseaux sociaux atteignent plus de six personnes sur dix, quelle que soit leur formule. C'est un exercice de tous les instants.

Pour éviter un certain endormissement, nous devons tous les jours échanger avec nos lecteurs, et être sur le terrain, partout. C'est pourquoi nous avons toujours un maillage important sur les douze départements de l'Ouest. Nous employons 1 000 journalistes, utilisons les services de 4 000 correspondants de presse, et avons 70 rédactions. Ce maillage nous permet d'être au plus près des citoyens, qui nous critiqueront chaque jour, car ils ne seront pas d'accord avec ce qu'ils ont lu. C'est ainsi que nous bougeons.

M. David Assouline, rapporteur. – Comment faites-vous pour gérer un groupe unique et une diversité de titres ? Êtes-vous satisfait de l'indépendance des rédactions de chaque titre ? Quel lien y a-t-il entre le groupe, à l'échelon central, et la ligne éditoriale, indépendante, de chaque titre ?

M. Louis Echelard. – Chaque titre, qu'il ait été créé par le groupe ou qu'il ait été acquis, est toujours en place avec son nom et sa rédaction. Chaque journal, qui alimente aussi un site internet, a un rédacteur en chef, en relation avec un directeur de la publication. Ce dispositif évolue chaque jour dans le cadre d'une charte éditoriale qui lui est propre.

M. David Assouline, rapporteur. – EBRA a créé un bureau d'informations générales à Paris traitant l'information nationale pour la fournir à chaque titre local. Avez-vous un tel dispositif, ou chaque titre traite-t-il l'information nationale et locale de façon autonome ?

M. Louis Echelard. – Chaque ensemble de titres traite l'information nationale et internationale dans le cadre de son projet éditorial.

M. David Assouline, rapporteur. – Quel est le rôle de la société d'investissement et de participation Sofiouest, dont vous êtes actionnaire majoritaire, et qui investit dans de nombreuses entreprises ? En 2010, un article accusatoire de *L'Express* la qualifiait de « machine à cash » du groupe. Qu'en dites-vous ?

M. Louis Echelard. – Malheureusement, ce n'est pas une machine à cash ! Sofiouest investit pour conforter l'indépendance économique du groupe ; elle est chargée de constituer un patrimoine pour que le groupe puisse faire face à une difficulté ou réalise un projet important. Historiquement, cette société a reçu la contrepartie du prix du journal *Ouest France* lorsqu'il est passé sous propriété de l'association. Les actionnaires minoritaires ont été désintéressés et les capitaux provenant de la « vente » à l'association sont gérés par Sofiouest. C'est pourquoi le groupe ne détient que 51 % de cette société ; 49 % sont détenus par les descendants des personnes qui, à la Libération, ont créé *Ouest France*.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – J'aurais trois questions. La gouvernance d'Ouest France a été modifiée l'an dernier. Quelles en sont les raisons, et dans quel but ?

Ouest France a toujours revendiqué une grande indépendance. Vous déclarez vouloir vous protéger de l'« entrisme capitalistique ». Qu'entendez-vous par ces termes ?

La presse est un secteur dans lequel l'on perd beaucoup d'argent. Êtes-vous parvenu à un modèle économique équilibré ? Avez-vous des créanciers auxquels vous seriez redevable ?

M. Louis Echelard. – La gouvernance d'*Ouest France* n'a pas été modifiée l'an dernier, contrairement aux statuts et à la gouvernance du groupe. Le dispositif juridique était mis en place en 1990. Trente ans plus tard, dans un contexte différent, avec des outils juridiques nouveaux, une concurrence nouvelle, nous avons fait le point pour vérifier que cette structure originale pourrait nous accompagner dans les trente prochaines années. Après 18 mois de travaux, avec le concours d'experts, nous avons conforté ce dispositif en allant plus loin sur la formalisation de notre fonctionnement : nous avons mis en place des limites d'âge, des incompatibilités de fonctions. Nous confortons ce modèle. La singularité d'un actionnaire associatif va perdurer, même si nous avons étudié les alternatives possibles : fonds de pérennité, les fonds de dotation, les fondations... Nous allons au bout de notre projet avec cet actionnariat associatif qui n'a qu'un seul objet : l'information. En cas de cessation d'activité, il céderait la valeur de ses actifs à des œuvres d'intérêt général.

Notre indépendance est totale. L'entrisme capitalistique n'est pas possible. Aucune personne morale ou physique ne détient une partie du capital du groupe. Lorsqu'il y a des associés capitalistiques, c'est à des niveaux inférieurs, dans des outils ou dans un média, comme au niveau du journal *20 Minutes*, partagé avec Rossel.

Si notre modèle économique n'était pas équilibré, nous ne serions plus indépendants. Le premier élément clé pour l'indépendance éditoriale des médias est d'obtenir des résultats pour éviter d'aller vers de généreux donateurs qui vous veulent du bien, avant de vous demander des services. Ces résultats nous permettent de continuer à investir. Nous n'avons jamais autant investi, car il est nécessaire, *a fortiori* avec le numérique, mais aussi dans nos activités traditionnelles, comme pour toutes les entreprises, d'investir chaque année. C'est pourquoi notre modèle économique est bénéficiaire. Il sollicite parfois des concours bancaires, mais nous permet d'investir en toute indépendance.

Mme Monique de Marco. – J'aimerais mieux comprendre la composition de vos instances dirigeantes. Comment est constitué le holding SIPA ? Quelle est la part des salariés et des journalistes ? La charte des valeurs de l'actionnaire a le mérite d'exister, même si elle n'est pas extrêmement contraignante. N'est-ce pas par la présence massive de journalistes et de salariés dans ces instances dirigeantes que cette charte aurait une valeur plus importante, non seulement symboliquement et éthiquement, mais aussi une portée effective ?

M. Louis Echelard. – Le holding SIPA est une société civile. Elle fonctionne grâce à une gérance. Deux gérants sur trois – dont moi – sont des professionnels. Les membres de SIPA sont des membres de l'association, donc des représentants de la personne morale actionnaire de l'ensemble du groupe. Il n'y a pas des salariés. Selon nos textes, la représentation des salariés se fait dans les structures opérationnelles, comme *Ouest France*. Il n'y a pas de salariés dans les instances dirigeantes – SIPA – ni comme membres de l'association. L'implication des salariés se fait au niveau des médias.

En revanche, nous avons des échanges réguliers entre membres de l'association et les salariés sur des thèmes de réflexion. Début février, s'il n'y avait pas eu la crise sanitaire, nous aurions dû échanger, durant toute une journée, sur le thème de la confiance, au regard de nos activités.

Mme Sylvie Robert. – *Ouest France* est mon quotidien régional. Je le connais bien, ainsi que l'association. Nous avons regretté le décès de François-Régis Hutin, modèle atypique d'une histoire familiale, qui a contribué à la création de l'association, où restent des

descendants de la famille. On parle d'influence, de modèle spécifique. Je salue la qualité du journal. Quels sont les membres de cette association qui porte les valeurs du journal ?

Vous avez cité l'indépendance éditoriale et économique. *Ouest France* a parié sur une stratégie visant à développer le numérique, et c'est heureux. Nous échangeons précédemment avec les représentants d'un autre groupe. Le coût du papier impacte la presse. Porter chaque matin un journal dans des endroits reculés est aussi une stratégie. Pour garantir votre indépendance, pariez-vous vraiment sur le numérique ? Comment voyez-vous l'évolution de ce quotidien qui a une histoire singulière et un modèle particulier ? Alors que le contexte est difficile, il réussit à garantir cette indépendance.

M. Louis Echelard. – L'association était initialement composée de personnes présentes lors de la création en 1944. C'est le journal *Ouest France* qui a créé le groupe. Beaucoup de ces personnes sont décédées. Actuellement, c'est plus une famille d'esprit qu'une famille génétique. La cinquantaine de membres de l'association est cooptée ; ils sont intéressés par l'information, réfléchissent sur le sujet, ou ont des activités diverses. Nous veillons à une répartition équilibrée de toutes les spécialités. Ils ont des engagements personnels, sociaux ou autres. Nous ne pouvons pas parler d'actionnariat familial, sauf à parler d'une famille d'esprit.

Nous avons accéléré le développement du numérique, mais il ne s'agit pas d'un pari, qui serait aléatoire. Nous avons apporté des réponses aux demandes de nos concitoyens, dont certains veulent lire leurs articles sur un support papier, ou numérique, tout le temps ou à certains moments... La proposition du numérique à tous nos lecteurs est due à une raison de service.

C'est aussi une raison économique : le modèle économique fondé uniquement sur le papier, compte tenu de l'érosion de la diffusion papier, conduisait à une impasse. Nous devons trouver de nouvelles sources de financement, toujours fondées sur l'abonnement. Il y a eu quelques années d'errements avec la gratuité. Désormais, l'abonnement est au centre de notre stratégie.

La deuxième ressource du numérique, c'est la publicité. Il faut les deux ressources, c'est indispensable.

Lorsqu'on réfléchit à la concentration des médias, il faut évoquer le sujet de la publicité, dans son ensemble, et notamment numérique. Il ne faut pas regarder uniquement ce qui se passe avec les médias français, mais mettre en place des règles nécessaires pour réguler l'activité des géants, arrivant avec de nouvelles règles et sans vergogne.

Mme Laurence Harribey. – Vous avez évoqué l'abonnement, mais votre groupe détient à la fois des titres de presse payants et gratuits. Comment articulez-vous ces deux stratégies différentes ? Y a-t-il une répartition géographique spécifique ? Je viens du Sud-Ouest : je vois bien *20 Minutes*, et ce n'est pas toujours pour les beaux yeux de *Sud Ouest*...

Prenez-vous en compte les risques d'ubérisation des correspondants de presse et du portage, acteurs de la presse, dont le statut est précaire ? Les correspondants locaux sont très utiles pour assurer de la proximité. Cela pose d'autant plus problème quand on a une charte éthique...

Quand on appartient à un groupe, avec les mêmes fondements, on devrait voir émerger au sein du groupe une communauté éditoriale. Y a-t-il vraiment une politique autour de ces valeurs communes ? Y a-t-il une communauté de journalistes passant d'un titre à l'autre, et qui façonnent l'identité ?

Quand on a un objectif de responsabilité sociétale, mener des actions de solidarité ne suffit pas. La responsabilité sociétale se mesure dans la gouvernance interne d'une entreprise, notamment en termes de participation et de conditions sociales.

M. Louis Echelard. – Nous avons une politique d'information fondée sur deux supports : le papier et le numérique, pour lesquels nous proposons du gratuit et du payant. C'est une nécessité pour nous adresser aux personnes éloignées de nos idées et loin de l'information. On ne peut leur demander immédiatement un abonnement payant. Sur le numérique et le papier, nous avons une politique de gratuité qui a pour objet aussi de nourrir le développement des abonnements payants. Par exemple, durant le confinement de 2020, nous n'avions plus de commerciaux dans les galeries marchandes, à domicile ou par téléphone, pour convaincre nos concitoyens de s'abonner. Nous avons continué à recevoir des souscriptions d'abonnement, par la plateforme numérique. Tout cela est complémentaire et ne s'oppose pas.

20 Minutes est un cas particulier, s'intéressant aux jeunes actifs urbains et aux étudiants. Cette population ne dépense pas son budget à la souscription d'un abonnement, et ce n'est pas nouveau ! Nous allons vers elle avec des supports gratuits financés par la publicité. C'est une politique délibérée : ainsi, nous créons une relation avec l'information qui sera utile plus tard.

Mme Laurence Harribey. – C'est un pari sur l'avenir ?

M. Louis Echelard. – Ce n'est pas un pari, mais une politique.

Atout de notre association, actionnaire désintéressé, nous pouvons travailler à long terme, et aborder l'avenir en le construisant pas à pas. Le résultat immédiat est encourageant et crée une forme d'émulation. Mais avec *20 Minutes*, nous ne gagnons pas d'argent et en perdons même significativement en ce moment. Il faut appréhender l'ensemble, qui progresse en diffusion : nous atteignons de plus en plus de personnes. Cela génère des résultats et permet de continuer à investir. Nous n'avons pas de dividendes à verser. Nous créons de la richesse pour nous-mêmes.

M. Michel Laugier, président. – Je vous remercie. J'aimerais avoir quelques précisions.

Lorsque nous vous avons interrogé sur la fabrication de l'information et l'indépendance des journalistes, vous avez répondu en parlant d'« ensembles de titres. » Quelle est la différence entre un titre et un ensemble de titres ?

Quels bénéfices faites-vous chaque année ?

Vous avez évoqué les moyens pour faire vivre votre groupe. Dans vos ambitions, vous parlez beaucoup d'investissements. Avez-vous envisagé le rachat de nouveaux titres ? Il y a encore des trous dans la raquette dans l'Ouest.

Durant l'audition précédente, nous avons vu le fonctionnement d'un groupe avec des investisseurs financiers importants. Votre groupe est associatif. Un groupe indépendant est-il encore viable ?

M. Louis Echelard. – Nous n'avons pas d'acquisitions programmées. Nous conduisons une politique de développement qui nous axe fortement sur le numérique, ce qui est une politique de développement organique. Les acquisitions faites sont des outils. Par exemple, notre expertise vidéo et radio était insuffisante. Nous avons acquis de petites structures, partagées avec nos confrères de la presse écrite. Nous n'avons pas d'ambition précise d'acquisition de nouveaux titres.

Des titres indépendants sont-ils viables ? Oui, nous en sommes la démonstration. Nous équilibrons nos comptes et nous continuons à investir, car le résultat de notre excédent brut d'exploitation, en période normale, est d'environ 35 millions d'euros. Par comparaison à des médias audiovisuels, nous sommes à une échelle bien plus réduite, allant de 1 à 15. Mais c'est un résultat suffisant pour maintenir l'indépendance à long terme, car nous continuons à investir.

Notre groupe est organisé avec plusieurs familles de titres : *Ouest France*, les journaux de Loire, les hebdomadaires et *20 Minutes*. Chaque ensemble a sa propre charte éditoriale. Nous n'avons pas cherché à fédérer ou à créer un consensus aboutissant à une seule charte éditoriale, car chacune des familles de presse évolue dans un environnement différent et va vers des publics différents, d'où la multiplicité des chartes ayant toutes un point commun : elles respectent les valeurs de l'actionnaire.

M. David Assouline, rapporteur. – Existe-t-il un bureau d'information nationale pour l'ensemble des titres d'une même famille ? En disant qu'il n'y avait pas de mutualisation de ligne éditoriale entre les différents ensembles de titres, cela signifie-t-il que les différents titres d'une même famille ont un bureau mutualisé ? Votre réponse est donc positive ?

M. Louis Echelard. – Chaque famille de titres a sa charte éditoriale et sa rédaction s'intéressant à l'actualité nationale et internationale. *Ouest France* est seul, avec sa rédaction nationale et internationale et son réseau de correspondants. Les journaux de Loire ont aussi leur propre bureau. Les hebdomadaires sont seuls avec leur propre bureau d'actualités nationales surtout, plus qu'internationales.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous détenez des journaux à la diffusion très locale comme *La Dépêche d'Évreux*, *Les Alpes Mancelles Libérées*, *L'Éveil de Lisieux*, pour lesquels vous touchez des aides publiques. Quelle est l'importance de ces aides pour ces titres ? Plus généralement, le système des aides à la presse vous semble-t-il juste, ou doit-il être réformé ?

M. Louis Echelard. – Le sujet est souvent débattu. Nous recevons des aides à la presse pour les investissements, mais comme nous sommes dans un groupe, ces aides sont plafonnées : chacun des titres ne peut pas recevoir des aides conduisant à dépasser le plafond.

M. David Assouline, rapporteur. – À combien se monte ce plafond ?

M. Louis Echelard. – Environ 2,5 millions d'euros.

M. David Assouline, rapporteur. – C'est ce que vous touchez ?

M. Louis Echelard. – Ce doit être l'ordre de grandeur. Il y a aussi l'aide au portage, qui vient d'être réformée, et qui aide les organes de presse à développer le portage à domicile.

Nous souhaitons aider le portage, mais surtout aider le citoyen à accéder aux journaux, à l'information et au portage. Nous l'avions proposé, sans que cela ne soit retenu. C'est en aidant le citoyen que la presse écrite se développera. Les budgets des familles sont soumis à des arbitrages entre les différents postes. Il faut trouver des solutions pour rapprocher le citoyen et l'information.

M. David Assouline, rapporteur. – Le système des aides à la presse est-il juste ?

M. Louis Echelard. – Il me semble, mais nous devons centrer nos efforts sur les aides aux citoyens.

M. David Assouline, rapporteur. – Comment ? On avait imaginé un passeport culture pour les jeunes. Envisagez-vous un dispositif fiscal ou une aide pour que le citoyen achète de la presse ?

M. Louis Echelard. – C'est une possibilité. L'Australie est allée dans ce sens. Cela peut être aussi de qualifier le portage de presse à domicile de service à la personne. Des citoyens avec un budget plus serré pourraient souscrire un abonnement à un prix plus réduit.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous acceptez en échange un abonnement à prix réduit, et vous seriez remboursé de la différence par l'État ?

M. Louis Echelard. – Le citoyen serait remboursé par un crédit d'impôt, au titre des services à la personne. On considérerait que le citoyen emploie le porteur, et on l'aiderait lui plutôt que les journaux. Il y a un souci autour du portage. Nous avons de plus en plus de mal à trouver des porteurs. Leurs conditions financières sont insuffisantes. Si nous voulons maintenir l'arrivée du journal tous les matins dans les boîtes aux lettres des Français, nous devons revaloriser les conditions des porteurs.

M. Michel Laugier, président. – Je vous remercie de votre intervention.

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

La réunion est close à 18 h 10.

Jeudi 13 janvier 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)

M. Laurent Lafon, président. – Après avoir traité de la presse régionale lundi, nous allons consacrer notre après-midi à la question tout aussi sensible des auteurs.

Je rappelle que la commission d'enquête a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, et a pour rapporteur David Assouline.

Nous commençons donc avec M. Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), fondée, je le rappelle pour l'histoire, par Beaumarchais en 1777.

La SACD protège et répartit les droits de plus de 50 000 auteurs membres dans les domaines du spectacle vivant, de l'audiovisuel, du cinéma et du web. Je tiens, par ailleurs, à rappeler l'action de la SACD au profit des auteurs pendant la première phase de la crise pandémique, action qui avait été saluée à l'époque par notre ancienne collègue Françoise Laborde.

Monsieur Rogard, vous êtes bien connu de la commission de la culture puisque vous avez été délégué général de l'ARP entre 1989 et 2003, et vous êtes depuis 2003 directeur général de la SACD. Cela vous donne donc un incontestable recul sur l'évolution des médias audiovisuels sur une longue période, et sur leurs relations avec les auteurs.

Nous sommes donc très intéressés par vos analyses des conséquences pour vos sociétaires du phénomène de concentration des médias, qui est au cœur des préoccupations de la commission d'enquête, dans un contexte marqué par l'arrivée de nouveaux acteurs, avec les plateformes, et l'entrée en vigueur de la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) après les négociations menées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu depuis le 31 décembre l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Je rappelle, d'ailleurs, que la directive prévoit de nouveaux droits pour les auteurs, vous pourrez peut-être nous en dire un mot.

Donc, monsieur Rogard, en un mot : les concentrations, chance ou péril pour les auteurs ?

Je vous propose l'organisation suivante : je vais vous laisser la parole pour dix minutes – et je serai strict sur le respect du temps de parole ! –, puis je donnerai la parole au rapporteur pour des questions plus précises, avant d'ouvrir le débat à l'ensemble des membres de la commission d'enquête.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Pascal Rogard, 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. Pascal Rogard prête serment.

M. Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD). – Monsieur le président, vous avez présenté la SACD,

ce qui m'épargne d'avoir à le faire. La concentration n'est pas en soi bonne pour les créateurs et les auteurs, qui ont besoin d'une diversité d'intervenants. Mais le système de l'audiovisuel a évolué très profondément grâce à l'action des différents gouvernements – cela a commencé sous le quinquennat de François Hollande et le mouvement s'est poursuivi plus récemment. Les règles européennes ont été modifiées, ce qui a permis à la France et aux autres pays européens qui le souhaitent de soumettre les opérateurs étrangers, en particulier de vidéo à la demande par abonnement qui émettent depuis l'étranger, à des obligations d'investissement dans la création nationale. C'est le résultat de la directive SMA. Les grands opérateurs – Netflix, Disney Amazon, Warner – vont devoir investir dans la création française. Ils seront, par ailleurs, tenus de respecter des quotas d'œuvres européennes.

Moi, qui signe des contrats pour les auteurs, j'ai actuellement plus d'interlocuteurs que je n'en avais auparavant, notamment des interlocuteurs ayant les capacités financières de rémunérer les auteurs et de faire de la création de haut niveau.

En matière de concentration, les règles actuelles sont obsolètes, car elles n'appréhendent que la diffusion hertzienne. Elles sont lacunaires, car elles ne visent que la concentration horizontale, sans s'intéresser aux cas de concentration des activités de production, de diffusion et de distribution, même s'il y a des règles de protection de la production indépendante.

Une fois établi ce constat d'obsolescence, force est de reconnaître que l'offre audiovisuelle n'a jamais été aussi abondante et diversifiée. Dans le même temps, les offres se sont aussi fragmentées. Il n'y a jamais eu autant de concurrence pour l'acquisition des programmes, en particulier avec le développement de la vidéo à la demande (VAD) par abonnement. Il n'y a jamais eu non plus autant de concurrence pour capter les ressources publicitaires, qui ont été massivement transférées vers les acteurs de la publicité digitale.

Un exemple, le marché de la publicité, qui s'élevait en 2020 à 3 milliards d'euros, a connu une baisse de 11 %. *A contrario*, celui de la publicité en ligne a connu un développement exceptionnel et est passé de 3 milliards d'euros en 2013 à 8 milliards d'euros en 2021. Les ressources sont captées par trois opérateurs : Amazon, Facebook et Google, qui prennent 80 % de ce marché nouveau de la publicité digitale.

En ce qui concerne la concentration, il est important de distinguer les effets sur l'information – dont on parle beaucoup en ce moment, mais qui ne me concernent pas directement en tant que directeur de la SACD – de ceux sur la création. Je le répète : la concentration, c'est-à-dire l'émergence d'opérateurs puissants, est plutôt favorable à la création.

Lorsqu'on a souhaité multiplier les chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), on a abouti à un émiettement des ressources. Les chaînes non historiques de la TNT, qui représentent à peu près 31 % de l'audience, ne contribuent qu'à hauteur de 3 % au financement de la production audiovisuelle soutenue par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Les petits opérateurs financent moins bien les programmes que les gros opérateurs. De surcroît, le développement des petites chaînes n'a pas favorisé l'amélioration de la qualité des programmes.

Qui dit concentration dit aussi ressources nouvelles pour les auteurs. Les plateformes américaines, dont on pouvait craindre qu'elles déstabilisent complètement le

système français pour la création, ont été contraintes, grâce à la nouvelle réglementation, à financer des programmes européens et des programmes d'expression française.

En revanche, les chaînes de télévision sont clairement fragilisées, car elles se retrouvent en concurrence avec des opérateurs mondiaux. La base d'abonnés de Netflix représente plus de 200 millions de personnes. Il en ira de même pour Disney et Warner. La position concurrentielle des opérateurs nationaux s'est dégradée. Or il me semble que nous avons absolument intérêt à garder des opérateurs nationaux forts. De quels garde-fous avons-nous besoin ?

Premier garde-fou – c'est un débat qui a été malheureusement lancé par des candidats d'extrême droite à la présidentielle, dont certains ne respectent pas le droit d'auteur... –, il faut renforcer le service public. Ce qui est capital pour le financement de la création, c'est un service public fort. Je remercie les parlementaires, sénateurs comme députés, qui se sont battus pour le maintien de France 4, car cette chaîne est essentielle pour le développement de l'animation française. La première tâche dans les mois qui viennent sera de renforcer le service public, qui est le pôle d'équilibre à la fois pour l'information et pour les programmes.

Deuxième garde-fou, il faut conforter les obligations de financement dans la création française et patrimoniale. À cet égard, je regrette les dernières décisions du CSA – le conventionnement des plateformes – qui sont en dessous de ce qui avait été prévu par le Gouvernement. Je regrette aussi que nous n'ayons pas été consultés sur ces conventions.

Troisième garde-fou, il faut des centres de décision pluralistes. La loi sur le service public de l'audiovisuel prévoit que, pour France Télévisions en matière de cinéma, il doit y avoir une filiale pour France 2 et une filiale pour France 3.

En conclusion, il importe de ne pas opposer concentration et soutien à la création. Il faut en revanche veiller à ce que les nouveaux opérateurs contribuent le plus possible au financement de la création française. Il faut aussi s'assurer de conserver les opérateurs français, car ces derniers se trouvent forcément affaiblis par l'arrivée de ces mastodontes qui ont une vision mondiale du développement de la création.

M. David Assouline, rapporteur. – Merci de votre éclairage, qui met les pieds dans le plat de la contradiction générale que nos travaux tentent d'éclaircir. Il y a des acteurs puissants sur la place mondiale et ils agissent en France. Nous avons besoin d'acteurs français forts, avec des capacités d'investissement. C'est vrai pour la création, mais c'est aussi valable pour l'information.

Dans le même temps, ces modèles ne sont pas les meilleurs en termes de verticalité et de pluralisme. Ce sont des acteurs très puissants, mais avec un centre de décision unique capable de mettre en coupe réglée un certain nombre de secteurs. Il est par ailleurs nécessaire de faire vivre le pluralisme, qu'il s'agisse de l'information, mais aussi de la création.

En tant que dirigeant d'une société de droits d'auteur, vous êtes plutôt ravi de disposer de nouveaux acteurs, notamment les plateformes, qui renouvellent les possibilités d'expression des auteurs. Mais vous reconnaissez aussi que si ces nouveaux acteurs ne se plient pas aux mêmes obligations que les autres, ce sera la fin du service public, qui demeure en France le pilier essentiel du financement de la création – même si vous ne l'avez pas

exactement formulé ainsi. Pour le cinéma, il y a aussi Canal+. Ce n'est ni Netflix ni Disney qui joueront ce rôle. Il importe donc de conforter les piliers qui font vivre la création et les auteurs. Si vous n'êtes pas par principe opposé aux concentrations, vous avez aussi insisté sur les moyens de la réguler pour lui permettre d'être acceptable.

Pensez-vous que la production indépendante soit fragilisée par l'intégration verticale des grands groupes de médias ? En tant que société d'auteur, estimez-vous qu'il est préférable de négocier avec des producteurs indépendants ou des acteurs intégrés, comme les plateformes ou les grands groupes ?

M. Pascal Rogard. – Les problèmes de droits d'auteur que j'ai connus, en particulier ceux de non-paiement des droits d'auteur à la SACD, voire de rupture ou de non-exécution unilatérale des contrats, je les ai connus avec des opérateurs français et non avec les grands opérateurs internationaux. J'ai depuis longtemps un contrat avec Netflix : ça fonctionne. Je leur ai d'ailleurs demandé récemment une amélioration qui consistait à me fournir plus rapidement les vues faites par les œuvres pour me permettre de rémunérer plus vite les auteurs. Trois mois après cette demande, ils m'ont apporté une réponse favorable.

J'ai rencontré, en revanche, de gros problèmes avec Canal+, qui a suspendu l'exécution du contrat signé avec nous pour faire pression à la baisse sur les rémunérations des auteurs. Je n'ai certes pas cédé, mais ce sont eux qui ont posé problème, pas Netflix. Je rencontre également des difficultés avec certaines chaînes de télévision, mais je n'ai pas de problème avec les grands opérateurs.

En ce qui concerne la production indépendante, les opérateurs américains n'aiment pas forcément notre législation, mais ils la respectent. La personne à l'origine de toute la réglementation visant à protéger la production indépendante a siégé au Sénat, il s'agit de Catherine Tasca. Elle a donné ces droits aux producteurs indépendants pour pouvoir mieux financer le développement et la création, c'est-à-dire les auteurs. Or nous sommes actuellement en discussion avec le CNC à la suite du vote d'une loi obligeant les producteurs à négocier des accords pour encadrer la rémunération des auteurs : la volonté des producteurs de ne pas avancer est évidente. Il aurait peut-être été plus facile pour nous de négocier directement avec les plateformes, je suis désolé d'être aussi franc...

M. David Assouline, rapporteur. – J'aime la franchise et je connais vos positions, parfois décalées. Vous parlez des producteurs et des plateformes. La loi de 1986 n'a pas prévu le phénomène de concentration verticale, c'est pourquoi elle est obsolète. Ne craignez-vous pas, vous qui défendez les auteurs, que les mouvements de concentration se traduisent par une uniformisation des contenus produits ? À terme, cela pourrait réduire la créativité et la diversité auxquelles nous sommes attachés, d'autant que les Américains risquent fort de s'imposer sur le plan culturel, au détriment des Européens.

M. Pascal Rogard. – Les auteurs ont intérêt à avoir une production indépendante vivante, les producteurs indépendants étant sûrement de meilleurs interlocuteurs que des sociétés intégrées. Encore faut-il que ces producteurs indépendants s'inscrivent dans un cadre régulé. Ils ne peuvent pas demander la régulation pour eux face aux chaînes de télévision et ne pas la vouloir pour les auteurs.

M. David Assouline, rapporteur. – J'ai cru comprendre que vous préférez négocier avec Netflix ?

M. Pascal Rogard. – Oui, en ce moment !

En revanche, en matière de diversité, il y a d'abord eu une formidable amélioration de la création et de la fiction, par exemple, sur une chaîne comme TF1. À l'heure actuelle, la fiction française obtient de bons résultats alors qu'auparavant les meilleures audiences étaient réalisées par les formidables capteurs d'audience que sont les fictions américaines. Je ne peux pas me prononcer sur Disney et sur Amazon, qui n'ont pas encore commencé à faire de la production. Mais les productions engagées par Netflix sont relativement diversifiées en ce qui concerne l'audiovisuel.

En matière de cinéma, Canal+ dispose quasiment d'un monopole : tout est d'ailleurs organisé pour que celui-ci perdure, un système de chronologie des médias étant mis en place pour repousser le plus loin possible les nouveaux entrants...

En tout état de cause, en matière de production audiovisuelle, je n'ai pas constaté pour le moment d'uniformisation des productions engagées par Netflix. Il existe même une certaine diversité.

Canal+ a également engagé des productions très diverses, notamment parce que la chaîne s'est libérée de la contrainte de la protection de l'enfance et de l'adolescence qui existe sur les chaînes en clair.

Je pense que les interlocuteurs vont chercher à se positionner de façon différente. Ce que je regrette, c'est que toutes les plateformes soient américaines. Je déplore en effet l'incapacité des Européens à créer une grande plateforme rassemblant le meilleur des services publics européens. Nous avons la chance d'avoir des services publics puissants et bien financés en Europe. Pourquoi, lorsqu'ils produisent un succès, sont-ils obligés de passer par une plateforme américaine pour obtenir une diffusion mondiale ? Tel est, selon moi, le problème.

La France devrait profiter de sa présidence de l'Union européenne pour lancer l'idée d'une grande plateforme européenne, à l'instar de ce qui a été réalisé par MM. Mitterrand et Kohl pour Arte. Car serions-nous capables de rivaliser avec les Américains en termes de programme et non en termes de technologie ?

Quoi qu'il en soit, il n'est pas juste d'opposer création et concentration. La télévision à péage a toujours été concentrée, mais elle était régulée très fortement, avec des obligations de financement du cinéma français. Cela a permis à la fois à Canal+ d'obtenir de bons résultats au niveau des abonnés et au cinéma français de se développer.

M. David Assouline, rapporteur. – Le terme de « concentration » recouvre plusieurs réalités différentes. Il s'agit de réunir des moyens dans un secteur où les financements sont fondamentaux : la production artistique, comme la production d'information, coûte cher lorsqu'elle est de qualité. Comment, en cas de regroupement, voire de fusion ou de collaboration, maintenir la diversité des centres de décision pour éviter tout abus de position dominante ?

Vous avez cité l'exemple de France Télévisions, qui a maintenu des centres de décision différents pour France 3 et France 2. C'est effectivement une solution pour éviter, en cas de regroupement, que les rédactions ne soient menacées, démantelées et uniformisées. Notre commission d'enquête est également amenée à réfléchir sur ces questions. Selon vous,

que faudrait-il faire pour maintenir la diversité et les guichets qui la permettent dans le cadre de l'éventuelle fusion entre M6 et TF1 ?

M. Pascal Rogard. – Je n'aime pas le mot « guichet », je préfère parler de centres de décision. Premièrement, il y aurait quelque chose de très simple à faire. M6 a des obligations patrimoniales envers le documentaire, l'animation et la fiction sensiblement moins élevées que TF1. Il faudrait donc, dans le nouvel ensemble, que tout soit aligné par le haut. C'est la clause de la nation la plus favorisée.

M. David Assouline, rapporteur. – Nous savons bien que la tendance est plutôt d'aligner vers le bas !

M. Pascal Rogard. – On verra, le CSA pourra peut-être se racheter !

Deuxièmement, un auteur ou un producteur peut actuellement s'adresser soit à TF1, soit à M6, c'est-à-dire à deux centres de décision différents : une proposition peut ne pas plaire à l'un, mais plaire à l'autre. Il faut donc maintenir ce pluralisme des centres de diffusion comme on l'a fait très sagement pour le service public dans le cadre du regroupement et de la création du grand pôle public en ce qui concerne le cinéma. Pour la fiction, on a fait l'inverse puisque tout a été regroupé.

Quoi qu'il en soit, il me semble que nous avons les moyens de contrecarrer grâce à une bonne organisation le fait que la concentration, en elle-même, peut réduire le pluralisme.

M. Jean-Raymond Hugonet. – C'est une lourde charge de faire respecter le droit moral, je mesure ce que cela représente en tant que membre de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem). J'apprécie votre pragmatisme et la façon dont vous énoncez des vérités évidentes.

La première audition à laquelle nous avons procédé était celle de M. Roussat, directeur général du groupe Bouygues, dont la vision est aussi pragmatique, mais très tournée business, ce qui n'est pas un gros mot dans ma bouche. Il est étonnant de constater que vos deux auditions sont en parfaite cohérence, chacun restant dans son rôle. Pour reprendre une *baseline* de l'antenne CNews, c'est en confrontant les opinions qu'on s'en fait une !

Vous l'avez dit clairement, il ne faut pas confondre la concentration et l'uniformisation. Les auteurs ont besoin d'acteurs puissants pour financer leur travail. Le seul acteur avec lequel vous ayez eu des problèmes est français. Mais les grands opérateurs internationaux, qui montent en puissance, ne seront-ils pas tentés, à un moment ou à un autre, de faire comme Canal+, c'est-à-dire de négocier ?

M. Pascal Rogard. – Ils sont peut-être tentés, mais ils ont échoué parce qu'heureusement en France il y a des tribunaux ! Quelques jours avant l'audience, on a pu trouver les bases d'un accord.

M. Jean-Raymond Hugonet. – C'est donc qu'il existe aujourd'hui des régulateurs de droit. C'est la réponse que j'attendais puisque notre commission se penche sur la question du libéralisme régulé. Il existe donc des moyens, y compris juridiques, pour faire respecter le droit des auteurs malgré la concentration.

M. Pascal Rogard. – Ce n’est pas toujours simple, il faut quand même être un peu courageux. Je remercie d’ailleurs les parlementaires et le Gouvernement, qui m’ont apporté leur soutien dans cette période difficile. Le plus important a été fait par les politiques, qu’ils soient de droite ou de gauche. Nous pensions que c’était impossible, mais ils ont mis en place une régulation des opérateurs étrangers qui émettent à partir d’un territoire étranger.

Dorénavant, ces opérateurs étrangers devront contribuer au financement de la création française et financer le compte de soutien du CNC. Il faudra, bien sûr, veiller à ce que les conventions passées soient bien respectées. D’ailleurs, et le président du CSA le sait, je vais saisir le Conseil d’État sur les conventions qui ont été signées, car j’estime que le CSA s’est substitué au pouvoir réglementaire en baissant systématiquement les obligations pour tous les services de vidéo à la demande, sans tenir compte de leur spécificité : le CSA a le droit de moduler, mais il faut tenir compte des spécificités.

M. Michel Laugier. – Vous êtes favorable à l’émergence de grands opérateurs français pour faire face aux géants du numérique. La fusion annoncée de TF1 et de M6 va-t-elle dans le bon sens ? Êtes-vous favorable à d’autres fusions de ce type ? Depuis l’apparition des nouveaux opérateurs, vous nous dites que vous signez de nouveaux contrats. Pouvez-vous les chiffrer afin que nous puissions savoir ce qu’ils représentent au niveau de la création ? Par ailleurs, que se passe-t-il dans les autres pays européens avec les sociétés d’auteurs comme la vôtre ?

M. Pascal Rogard. – J’ai été auditionné par l’Autorité de concurrence sur la fusion entre TF1 et M6. J’ai aussi envoyé mes remarques au Conseil supérieur de l’audiovisuel et j’ai soutenu, sous réserve de certaines conditions, cette opération.

Je suis cohérent avec ce que j’ai dit précédemment sur les nouveaux opérateurs, mais je ne peux pas citer de chiffres : le seul opérateur installé depuis longtemps et avec lequel j’ai des recettes est Netflix ; or les contrats signés sont couverts par le secret des affaires.

J’ai récemment signé un contrat avec Amazon et un autre avec Disney. Quant à Warner, ils se lanceront en 2023. Dans le courant de l’année prochaine, je pourrai vous en dire plus. En tout état de cause, en raison de la crise des recettes publicitaires et de quelques déplacements de ressources du côté du service public, la SACD a passé la période grâce aux recettes apportées par le nouvel opérateur de vidéo à la demande par abonnement. C’est donc bien tombé !

Les opérateurs ne sont pas tous les mêmes. Il va y avoir, pour les opérateurs étrangers, trois vrais opérateurs de vidéo à la demande dont le métier est la création : Disney, tourné vers le cinéma ; Netflix, tourné vers les séries ; et Warner. Il y en a un quatrième dont on a du mal à appréhender les recettes, c’est Amazon. Et la vidéo, chez Amazon, c’est un peu le « cadeau Bonux » au fond du baril de lessive ! Il est donc très compliqué d’appréhender leurs recettes. C’est la raison pour laquelle j’ai signé avec eux un contrat – Beaumarchais va probablement se retourner dans sa tombe – forfaitaire pour ne pas entrer dans leur système de calcul de la recette vidéo. Le CSA a choisi une autre option, mais elle fera bénéficier Amazon d’une sorte d’effet d’aubaine par rapport aux opérateurs qui, eux, sont vertueux parce qu’ils n’exercent que le métier d’opérateur de vidéo à la demande par abonnement.

M. Laurent Lafon, président. – Qu’en est-il dans les autres pays européens ?

M. Pascal Rogard. – La France est la championne de l’obligation ! Le décret sur les services de médias audiovisuels à la demande prévoit que les services de vidéo à la demande devront consacrer au moins 20 % de leur chiffre d’affaires qu’ils réalisent en France à la production cinématographique ou à l’audiovisuel français, obligation portée à 25 % si la plateforme diffuse des films de moins de 12 mois. Aucun autre pays européen ne prévoit une obligation supérieure au taux de 10 %. Les Suisses ont prévu une obligation de dépenser 4 % du chiffre d’affaires pour les productions suisses, mais un référendum d’initiative populaire aura lieu. Nous sommes donc loin devant en matière d’obligations de financement comme de quotas réservés à la diffusion indépendante.

Mme Monique de Marco. – Comment le service public peut-il renforcer son soutien à la production française ? Ensuite, question perfide puisque vous êtes favorable à une plateforme européenne, que pensez-vous de la plateforme française Salto ?

M. Pascal Rogard. – J’ai eu l’occasion de dire, en effet, que je ne prédisais pas un avenir radieux à Salto. S’il est bon que les chaînes françaises se regroupent pour être présentes sur le numérique, je suis inquiet pour l’alimentation en œuvres de la plateforme. Je ne suis pas sûr, en effet, que les chaînes françaises, qui sont dans une situation de concurrence, lui réserveront leurs meilleures œuvres. Face aux grandes plateformes internationales, je crois que la seule solution est la création d’une grande plateforme européenne.

Si les moyens globaux du service public ont été réduits, les moyens consacrés à la création ont, eux, été maintenus. Dans un nouvel élan, il faudrait permettre au service public d’être davantage présent sur le numérique, à l’image des efforts récents faits, à l’initiative de Delphine Ernotte, pour développer la diffusion de cinéma en replay et la programmation numérique sur francetv.fr, à tel point que Canal+ a essayé de limiter le nombre de films en replay sur le site. L’enjeu pour le service public, maintenant que la mise à jour de la réglementation a été faite - et plutôt bien faite, à l’exception du dérapage du CSA s’agissant de la création de langue française -, concerne désormais son financement. Le Gouvernement a fait des annonces positives sur la redevance. L’important est d’augmenter les financements, et non de privatiser le service public, car cela déstabiliserait le paysage audiovisuel français !

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Le CSA a signé des conventions avec les plateformes de vidéo à la demande pour les faire participer au financement de notre création. Vous déplorez le manque de concertation. Qu’auriez-vous changé dans ces conventions ? Vous plaidez pour des opérateurs nationaux forts et un renforcement des moyens du service public : n’est-ce pas un combat perdu d’avance dans la mesure où les moyens des grandes plateformes internationales seront toujours immensément supérieurs ?

M. Pascal Rogard. – Je déplore l’absence de concertation. La vérité est que le CSA était un peu hors délai pour signer les conventions par rapport aux délais fixés par le décret... J’aurais fait pour l’audiovisuel ce qui a été fait pour le cinéma. J’aurais notifié le décret. J’aurais gardé le taux de 100 % pour la part consacrée aux œuvres patrimoniales, et ne l’aurait pas abaissée à 95 % - ce qui revient à garantir une place à Nabilla ! Je n’aurais pas accepté non plus de baisser à 75 % la part des investissements devant être consacrée par les plateformes aux œuvres d’expression originale française, part qui est de 85 % actuellement pour tous les opérateurs conventionnés. J’aurais aussi accordé une place plus forte à l’animation, aux documentaires et à la diversité des genres.

Un combat perdu d'avance ? Non, car les plateformes mondiales n'ont pas nécessairement un ciblage précis du public français. Si les opérateurs nationaux sont bien organisés, ils peuvent reconquérir l'audience du public, comme l'a fait TF1, qui a reconquis le public avec des œuvres françaises, alors que la chaîne réalisait auparavant l'essentiel de son audience avec des œuvres américaines. Nul combat n'est perdu d'avance !

M. Laurent Lafon, président. – *Quid* de la concentration dans le secteur de l'édition ?

M. Pascal Rogard. – Je n'en ai pas parlé, car je n'y connais rien ! Je sais que les éditeurs y sont hostiles, mais je ne suis pas un spécialiste.

M. Laurent Lafon, président. – Les groupes concernés possèdent aussi des chaînes de télévision ; un rapprochement pourrait avoir un impact sur la création audiovisuelle.

M. Pascal Rogard. – Oui, il peut y avoir des répercussions : le nouveau groupe concentrant l'édition pourra réserver les meilleurs projets d'adaptation aux chaînes du groupe. Dans l'immédiat, nous sommes préoccupés par les problèmes posés par les plateformes : nous avons soutenu les gouvernements français successifs pour faire en sorte que la loi applicable en matière d'obligations d'investissements soit celle du pays de diffusion, et non celle du pays d'installation. Je veux d'ailleurs rendre hommage à notre Gouvernement, à notre diplomatie, au ministère de la culture, pour leur action. Ils ont réussi à convaincre les autres pays, ce qui n'est pas simple. Nous avons réussi aussi à mieux protéger le droit d'auteur, avec la création d'un droit voisin, et avons obtenu, grâce au soutien du ministre de la culture et du Premier ministre, une transposition ambitieuse de la directive sur le droit d'auteur. Le droit d'auteur et le droit moral ont été renforcés. Je regrette qu'un candidat à la présidentielle ne s'en soit pas rendu compte... La protection du droit d'auteur est meilleure qu'il y a cinq ans.

M. Laurent Lafon, président. – À l'heure où les concentrations se multiplient dans le secteur, ne faudrait-il pas renforcer les pouvoirs du régulateur qui est le principal interlocuteur de ces acteurs ? Estimez-vous que le CSA, devenu l'Arcom, a mené une mauvaise négociation avec les plateformes, ou bien qu'il n'avait pas les moyens de négocier avec elles ?

M. Pascal Rogard. – C'est une mauvaise négociation ! Le CSA pouvait prendre son temps, comme il l'a fait pour le cinéma, c'est-à-dire notifier le décret, puis laisser la concertation avoir lieu.

Or, soudainement, on a appris que des conventions au rabais avaient été signées, très éloignées des objectifs du législateur. Il faudrait donc plutôt diminuer les pouvoirs du régulateur ! Il faut en tout cas encadrer son action, réduire son pouvoir de modulation des obligations décidées par le Gouvernement ou le Parlement : on ne peut pas diminuer brutalement de 10 % les obligations pour la création en langue française. Celle-ci est le socle de notre culture.

M. David Assouline, rapporteur. – Au fond, vous considérez que les fusions sont naturelles, et que l'essentiel est de réguler pour préserver la diversité et la création française. Vous insistez aussi sur la nécessité de renforcer le service public de l'audiovisuel. Mais la tendance n'est pas celle-là : certains candidats à la présidentielle prônent ouvertement une privatisation, tandis que d'autres n'y voient pas de tabou... Pendant ce quinquennat, les

moyens du service public ont fortement diminué, y compris, indirectement, dans la création, puisque la modernisation numérique, pour un montant de 200 millions, a dû être financée sur les fonds propres. La priorité, c'est de cesser d'affaiblir le service public.

Selon vous, la bonne échelle face aux grandes plateformes est le niveau européen, je suis assez d'accord avec vous sur ce point. Que pensez-vous du projet de rapprochement entre Lagardère et Bolloré ? Ce projet n'est pas que capitalistique, mais aussi d'ordre idéologique. Le groupe posséderait 30 maisons d'édition, des chaînes d'information, tout en étant le pilier du financement du cinéma. Si un tel groupe en venait à conditionner la production à la soumission à une certaine idéologie, alors ce serait très dangereux. Quels garde-fous pourrions-nous mobiliser pour prévenir un tel scénario catastrophe ?

M. Pascal Rogard. – La réponse, c'est le pluralisme. François Ozon n'aurait pas pu réaliser son film *Grâce à Dieu*, sur l'Église, si un opérateur à péage, OCS en l'occurrence, n'avait pas accepté de le financer. Le cinéma français s'est mis dans la main de Canal+, alors qu'il aurait pu trouver d'autres sources de financement. Le Gouvernement a instauré des obligations de financement du cinéma pour les plateformes.

Je ne connais pas le secteur de l'édition, mais des regroupements massifs sont évidemment problématiques ; ils risquent de bloquer les relations entre certains auteurs et les éditeurs. André Rousselet, le fondateur de Canal+, disait qu'il s'était fixé comme principe de ne jamais intervenir dans les programmes.

M. Laurent Lafon, président. – C'était un engagement personnel, pas une règle de droit.

M. Pascal Rogard. – Mais il l'a tenu ! Un président de chaîne ne doit pas intervenir dans les programmes.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie.

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

Audition de Mme Cécile Rap-Veber, directrice générale – gérante de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) et M. Hervé Rony, directeur général de la Société civile des auteurs multimédias (SCAM)

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions de l'après-midi consacré aux auteurs avec l'audition de Mme Cécile Rap-Veber, qui est directrice générale de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) et de M. Hervé Rony, qui est directeur général de la Société civile des auteurs multimédia (SCAM).

La Sacem a été créée en 1851 et est aujourd'hui la plus importante OGC de France centrée sur la musique. Elle rassemble plus de 160 000 membres et Mme Cécile Rap-Veber exerce à la direction générale de la Sacem depuis le 22 octobre 2021.

La SCAM a été créée en 1981. Elle a depuis considérablement élargi son champ, qui recouvre désormais les réalisateurs, auteurs d'entretiens, écrivains, traducteurs,

journalistes, vidéastes, photographes, illustrateurs et dessinateurs, soit près de 50 000 membres. M. Hervé Rony occupe la direction générale de la SCAM depuis 2010.

Notre commission d'enquête est soucieuse d'évaluer les conséquences des mouvements de concentration dans les médias sur l'ensemble des parties prenantes, et notamment sur les auteurs à l'origine de tous les contenus. Nous sommes donc très intéressés d'entendre votre analyse sur cette question spécifique de la concentration.

Je vous laisserai la parole huit minutes chacun. Je serai assez strict sur le temps pour que nous puissions par la suite vous poser des questions, et en premier lieu, celles du rapporteur.

Cette audition est diffusée sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte-rendu, qui sera publié. Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre Commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 14 et 15 du Code pénal, et je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêt en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous inviterai successivement à prêter serment et de dire toute la vérité, rien que la vérité en levant la main droite et en disant « je le jure ». Je commence par vous, madame Rap-Veber.

Mme Cécile Rap-Veber, directrice générale-gérante de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem). – Toute la vérité, rien que la vérité, je le jure.

M. Laurent Lafon, président. – Merci. Monsieur Rony.

M. Hervé Rony, directeur général de la Société civile des auteurs multimédias (SCAM). – Toute la vérité, rien que la vérité, je le jure.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie. Je vous donne donc la parole pour huit minutes, Mme Rap-Veber.

Mme Cécile Rap-Veber. – Je vous remercie beaucoup, monsieur le président et monsieur le rapporteur. Je me permets juste de vous indiquer que je suis venue accompagnée de notre directeur général adjoint, David El Sayegh. Je le précise car la situation avec M6 présente deux aspects : un aspect contractuel, sur lequel nous reviendrons sous peu, et un aspect contentieux. Les deux sont extrêmement liés, car nous sommes confrontés à une situation très complexe. Les deux grands télédiffuseurs que sont TF1 et M6 ont rompu à leur initiative les contrats qu'ils avaient signés avec les sociétés d'auteurs, chacun à un an d'intervalle. Tous les accords contractuels entre la Sacem et le groupe TF1 ont été renégociés et résiliés dans le respect des droits d'auteurs. La procédure contentieuse qui avait été engagée par TF1 a été retirée.

Nous attendions donc la même attitude de la part de M6, compte tenu du fait que ces deux groupes seraient bientôt associées. Malheureusement, une mise en demeure envoyée à l'ensemble de sociétés d'auteurs nous a fait comprendre la volonté de M6 de renégocier à la baisse l'ensemble des taux. La France étant un pays de libre négociation contractuelle, la discussion entre contractants est compréhensible. Cependant, le cas présent souligne une menace, car une procédure contentieuse est en cours, qui porte sur plusieurs millions d'euros.

M6 nous demande de baisser notre rémunération future en contrepartie du fait qu'ils abandonnent leurs actions judiciaires.

Évidemment, nous nous devons de réagir face à une telle pression judiciaire. La Sacem est composée de 180 000 membres, ainsi que de créateurs et d'éditeurs de musique. Nous représentons des réalisateurs de documentaires musicaux, de clips et de concerts, des auteurs, des poètes et des auteurs de doublages et de sous-titrages. De ce fait, que les œuvres soient françaises ou écrites par des créateurs du monde entier, nous avons mis en place des accords de représentation. L'une des particularités de la Sacem est qu'elle représente le répertoire mondial dans le cadre des contrats négociés avec M6.

Le poids de notre répertoire est très important et les règles sont les mêmes pour tous les télédiffuseurs. Nos conditions sont publiques et peuvent être consultées sur notre site internet.

Nous éprouvons des difficultés à trouver un accord avec M6, qui exige de payer un montant inférieur aux autres chaînes, et notamment à son futur partenaire. Quand ils auront fusionné, ils seront tentés d'étendre la négociation la plus avantageuse aux deux partenaires.

La Sacem comprend le besoin des télédiffuseurs de se renforcer face à une concurrence accrue des nouvelles plateformes. Personne d'autre que la Sacem ne peut mieux comprendre les problèmes liés au téléchargement et au streaming. De ce fait, nous comprenons le besoin de fusion ; elle ne doit cependant pas avoir lieu au détriment du respect du droit des créateurs. Je propose à M. El Sayegh d'aborder le volet judiciaire.

M. Laurent Lafon, président. – Avant de donner la parole à M. El Sayegh, je vous demande de prêter serment.

M. David El Sayegh, directeur adjoint de la Sacem. – Toute la vérité, rien que la vérité, je le jure.

La vérité est également judiciaire. La possibilité de renégocier des contrats avec des sociétés d'auteurs n'est pas acceptable lorsque deux acteurs sont appelés à fusionner et à devenir, à terme, le principal groupe de l'audiovisuel privé financé par la publicité.

Si la fusion se confirme, l'audiovisuel français s'articulera autour de trois pôles : le groupe M6/TF1, le service public et la télévision payante avec Canal +.

Le premier contentieux a été initié à la fin de l'année 2018 par les sociétés du groupe M6 ; ces chaînes sont accessibles uniquement par le biais du câble et du satellite.

En octobre 2020, M6 a résilié l'ensemble de ses contrats, avec une prise d'effet au 31 décembre 2021. Depuis le 1^{er} janvier 2022, les sociétés du groupe M6 ne possèdent plus de contrat avec la Sacem et, il me semble, avec les autres sociétés d'auteurs.

M6 soutient que, lorsque le signal des chaînes de télévision de son groupe est porté par un opérateur, ces chaînes ne réalisent pas un acte de communication publique. À ce titre, elles ne doivent payer aucune rémunération aux sociétés d'auteurs.

Or l'ADN d'une chaîne de télévision est de diffuser son programme auprès d'un public, quelle que soit la manière dont le programme est acheminé. Les signaux sont reçus par le biais de la TNT, d'Internet et par l'injection directe. M6, comme toutes les autres chaînes,

réalise la transmission de ses programmes par la technique de l'injection directe et réalise donc un acte de communication publique. La chaîne doit par conséquent verser des rémunérations à la Sacem.

Jusqu'au 31 décembre 2021, les contrats prévoyaient expressément que les sociétés du groupe M6 s'engageaient à verser ce droit de communication publique. Par ailleurs, depuis avril 2019, la directive « Câble Satellite » n°2, transposée au droit interne par une ordonnance en juin 2021, détermine que lorsqu'une chaîne de télévision passe par le truchement d'un opérateur pour véhiculer ses programmes, elle se doit d'obtenir une autorisation de la part des titulaires de droits. Cette directive n'est pas une novation en termes juridiques, mais contient un principe de clarification à la suite de jurisprudences contradictoires de la Cour de justice de l'Union européenne.

Il n'existe donc aucun argument juridique valable pour éluder le paiement des droits des créateurs de la part d'une société appelée à devenir l'acteur majeur de l'audiovisuel privé financé par la publicité.

M. Laurent Lafon, président. – Je dois vous interrompre, car nous avons dépassé les huit minutes. Je donne la parole à M. Rony.

M. Hervé Rony. – Merci monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs et sénatrices de nous recevoir. Je souhaite élargir le sujet de la concentration des médias, car il ne concerne pas que TF1 et M6.

Nous sommes présents dans de multiples répertoires, ce qui nous place dans une position de connaisseurs du domaine de l'audiovisuel comme des problématiques de la presse et de l'écrit. Nous représentons des milliers de journalistes et de documentaristes. L'information est au cœur des préoccupations de la SCAM.

Nos préoccupations principales sont liées aux opérations de concentrations en cours, au respect du droit d'auteur et au monde du livre, dans le cadre des opérations menées par le groupe Vivendi.

Nous considérons que le dispositif de la loi de 1986, qui reste adapté pour les médias traditionnels, ne l'est plus compte tenu de la dimension internationale et numérique d'un grand nombre de diffuseurs. Nous devons envisager la réforme de cette loi pour en renforcer les principes et réfléchir à la possibilité de traiter le sujet au niveau européen. De fait, les thèmes abordés sont transfrontaliers. La loi de 1986 ne pourra être modifiée qu'en y associant l'Union européenne.

Ce sujet est d'autant plus important que la question du périmètre des dispositifs anti-concentration dans les médias est assez difficile à gérer. Les réseaux sociaux empiètent sur le domaine de l'information et sont à l'origine de problèmes de déontologie considérables. C'est le problème principal auquel nous avons affaire dans nos sociétés démocratiques.

Le dispositif anti-concentration est désormais obsolète. Une actualisation des dispositifs est nécessaire.

Le *Media Freedom Act* est un projet de texte de l'Union européenne attendu pour 2022 et qui permet une refonte de ces règles. Il offre des possibilités de consultations et d'échanges intéressants.

Nous ne sommes en principe pas opposés au rapprochement entre deux acteurs majeurs. Nous sommes conscients du fait que les sociétés françaises doivent se renforcer face aux mastodontes internationaux que sont Amazon et Netflix, entre autres. J'inclus également les réseaux sociaux, car ceux-ci agissent comme s'ils étaient des médias, alors qu'ils n'en sont pas.

La SCAM comprend les raisons qui poussent les actionnaires de TF1 et de M6 à souhaiter se rapprocher. Mais, ils deviendront le premier pourvoyeur de droits à la SCAM, devant France Télévisions, ce qui est une conséquence qui appelle notre vigilance. À date, les négociations avec M6 sont au point mort. Nous ne pouvons pas accepter une baisse drastique de nos droits.

Par ailleurs, il est important de veiller à ce que le rapprochement entre ces deux sociétés n'entraîne pas une dérégulation accentuée du paysage audiovisuel. Depuis la création de M6, Nicolas de Tavernost n'a cessé de déclarer que le mode de régulation français empêche l'émergence d'un grand groupe français capable de rivaliser avec d'autres grands groupes européens. Or la régulation a porté ses fruits et ne peut pas être rendue coupable de l'échec de la mise en place d'un groupe audiovisuel puissant.

Par ailleurs, le rapprochement du groupe Vivendi et de Lagardère met en danger le pluralisme et la liberté d'information. Il est important d'être attentifs aux conséquences sur le pluralisme de l'information et au fait que l'indépendance des rédactions doit être renforcée.

La commission des journalistes de la SCAM a signé un document public initié par le collectif *Informer n'est pas un délit*, lequel propose le renforcement d'un statut juridique des rédactions pour en assurer une meilleure indépendance, la création d'un délit de trafic d'influence en matière de presse et de meilleures garanties pour la protection de l'honnêteté, de l'indépendance et du pluralisme.

De plus, la SCAM adresse des droits à des milliers d'écrivains. De ce fait, je suis très attentif au sujet de la fusion entre Editis et Hachette. J'ai constaté que le syndicat professionnel SNE a publié son propre communiqué pour exprimer ses inquiétudes. Nous partageons ces inquiétudes et devons nous assurer qu'aucune reprise en main éditoriale de collections n'ait lieu dans le domaine de l'édition.

M. Laurent Lafon, président. – Merci M. Rony. Je donne la parole à notre rapporteur, M. David Assouline, pour une première série de questions.

M. David Assouline, rapporteur. – Les lois de 1986 sont obsolètes, notamment du fait des concentrations verticales, qui n'étaient pas prévues à l'époque. Il est donc important de retravailler la question des concentrations, ne serait-ce que pour y inclure les éléments qui n'étaient même pas envisagés à ce moment-là.

Nous pouvons réfléchir à l'éventualité d'assouplir les lois pour permettre les concentrations, et ainsi permettre la création de plus de chaînes. D'autres préféreront aménager les lois pour empêcher que des monopoles se constituent et étouffent les autres.

Quel est, selon vous, le meilleur choix ?

M. Hervé Rony. – Il me semble que les concentrations verticales sont souvent plus inquiétantes que les concentrations horizontales. Nous sommes attachés à une production audiovisuelle indépendante et forte. Les rapprochements entre producteurs sont admissibles.

Je prône une production indépendante forte composée de nombreux acteurs, mais je constate également que quand les entreprises indépendantes sont de trop petite taille, elles ne possèdent pas de fonds propres suffisants. Si un producteur dispose de plus de moyens pour investir, il bénéficiera de plus de possibilités.

En revanche, les producteurs dont l'actionnaire principal est un des principaux diffuseurs français peuvent être confrontés à un problème. C'est pourquoi j'ai toujours estimé que les concentrations verticales sont les plus malsaines.

Nous devons envisager les concentrations horizontales, car le sujet des seuils d'audience et de couverture potentielle sont désormais complexes. Une chaîne de télévision peut faire l'objet d'une audience linéaire faible et obtenir d'excellents résultats par le biais du numérique.

Nous devons assurer l'indépendance au sein de la filière et faire en sorte que certains acteurs ne soient pas contrôlés par d'autres. En parallèle, nous devons mener une réflexion sur le bassin d'audience et sur l'influence qui peut être exercée sur le public. Évidemment, il est préférable qu'un plus grand nombre d'acteurs possible assure un rôle dans l'information et la création.

Je suis très prudent sur le sujet de la concentration verticale, car je considère qu'elle donne aux acteurs le pouvoir d'agir comme bon leur semble.

M. David Assouline, rapporteur. – Dans votre introduction, vous avez évoqué le fait que vous soutenez une proposition visant à permettre l'indépendance par le biais du renforcement du statut juridique des rédactions. En vérité, les événements que vous redoutez ont déjà lieu. Les problèmes sont très concrets : la rédaction d'Europe 1 a été renvoyée.

M. Hervé Rony. – Vous avez raison : certains éléments nous inquiètent et je partage probablement certaines de vos préoccupations. Nous avons vécu des difficultés dans un passé récent, et nous les connaissons encore avec le groupe Vivendi.

Je ne fais pas de procès d'intention dans l'absolu. Je me méfie toujours des jugements hâtifs. En revanche, il est évident que des indices de dysfonctionnements sont à l'origine de nos inquiétudes. Mais nous souhaitons renforcer les règles existant au sein des rédactions pour en garantir l'indépendance, pour limiter les possibilités d'interventionnisme des actionnaires et de leurs représentants et pour garantir la participation active des rédactions.

Une telle initiative a été prise dans la rédaction du journal *Le Monde*. Nous devons structurer des règles que certains organes de presse ont adoptées afin qu'elles deviennent la norme pour toutes les rédactions.

Certains actionnaires interviennent peu ; d'autres interviennent trop. Actuellement, la nature des interventions au sein du groupe de Vincent Bolloré est un motif de préoccupation.

Je rappelle que Patrick Bloche avait tenté de mettre en place une législation, qui n'avait pas abouti *de facto* à des résultats concrets.

M. David Assouline, rapporteur. – J'ai déposé trois projets de loi sur le sujet. Patrick Bloche a mené une discussion et a fait adopter un projet de loi qui a apporté certaines

améliorations, même s'il n'est pas parvenu à établir un statut juridique. De nombreux acteurs s'y sont opposés, notamment dans la presse écrite, parce qu'ils considèrent qu'ils éditent une presse d'opinion et que la clause de conscience suffit.

Or le secteur de l'audiovisuel ne fonctionne pas de la même façon, car il n'est pas composé de chaînes et de radios d'opinion. Les agréments menés par l'Arcom et par le CSA sont différents.

Pendant votre temps de parole, vous avez choisi de plaider sur votre différend avec M6 et Nicolas de Tavernost. Si la fusion se concrétise, nous devons nous intéresser à la politique adoptée dans le futur. Cela est d'autant plus important que selon les informations dont nous disposons, Nicolas de Tavernost sera le président du groupe.

Vous n'avez pas dévoilé votre point de vue sur les mouvements de concentration et leurs conséquences pour la Sacem. Quels sont vos garde-fous, quelle est votre vision et quelles régulations envisagez-vous ? Par ailleurs, la publicité audiovisuelle est traditionnellement une source de revenus importante pour la musique. Sachant que la publicité en ligne est de plus en plus présente, quelles actions vous semblent être les plus appropriées ? Quelles régulations doivent être mises en place pour préserver les sources de revenus de vos membres ?

Mme Cécile Rap-Weber. – Tout d'abord, je tiens à vous expliquer les motifs pour lesquels j'ai choisi de consacrer ces huit minutes à ce sujet. La musique ne vit que de la gestion collective. Nous ne possédons pas de budget de production en amont.

Par ailleurs, il est de plus en plus souvent demandé aux créateurs de fournir des bandes de diffusion masterisées et prêtes à être diffusées au cinéma. Les producteurs et les diffuseurs demandent souvent à recevoir 50 % des droits d'auteur, sous prétexte qu'ils seraient diffuseurs de l'œuvre et en feraient la promotion. La captation d'une partie des droits a tendance à réduire la rémunération des créateurs.

Je ne suis pas en train de dire que M6 a recours à ces procédés. Nous menons également des conversations très soutenues avec cette chaîne et je ne sous-entends pas que M6 refuse d'entamer des négociations. En revanche, nous avons besoin d'aboutir à un accord.

M6 a été conventionné par l'ancien CSA en tant que groupe qui doit principalement diffuser de la musique sur ses antennes. Le succès de M6 est principalement dû à l'intelligence de ses dirigeants.

La musique fait partie de leur ADN. Si je vous dévoile notre difficulté à négocier avec eux, c'est parce qu'ils constituent une part majeure des revenus de télédiffusion pour les compositeurs et les éditeurs de musique.

L'accord avec M6 nous tient à cœur. Le groupe doit respecter ses obligations vis-à-vis de la place de la musique sur W9 et M6. Cet élément est fondamental pour la Sacem lorsque le sujet de la fusion est abordé.

La France peut s'enorgueillir de promouvoir la diversité, d'autant plus quand elle est culturelle. Je ne suis pas vraiment inquiète sur le fait que la musique sera toujours diffusée, car elle est profondément attachée à l'intégralité des programmes. Même la publicité est constituée de musique. Cependant, certaines personnes ont tendance à oublier l'importance de la musique dans leurs programmes.

Face à des mastodontes du numérique, et sachant que les consommateurs peuvent tout obtenir à la demande, nous devons nous demander si le public souhaite que de nombreuses chaînes subsistent. Il préfère peut-être une offre numérique variée. La fusion a également pour objectif de proposer une offre délinéarisée très forte face à Netflix et Amazon.

Dans ce contexte, nous perdons complètement les bases établies pour les revenus, et je dois dire que cette règle s'applique pour l'ensemble des médias télévisuels. Les problèmes sont les mêmes pour Arte et France Télévisions. De fait, une part très faible des revenus sont alloués sur le numérique. Les groupes ont tendance à appliquer la majorité de leurs revenus sur le linéaire et réservent une partie bien plus faible au délinéarisé.

De nombreuses publicités ont été transférées sur le numérique. Pourtant, la vente de l'espace est extrêmement faible. Les montants ne sont pas du tout comparables à ceux appliqués pour des espaces publicitaires en *prime time* sur les chaînes.

Certains groupes expliquent à la Sacem qu'il leur faut devenir plus puissants pour faire face à Netflix et à Amazon. Ils demandent à bénéficier d'une offre délinéarisée la plus complète possible. En contrepartie, ils déclarent manquer de budget, alors que développer ce type d'offre est extrêmement coûteux. Ils demandent donc à payer moins de droits et à devenir l'équivalent de Netflix, sans payer les mêmes montants que Netflix. Les plateformes proposent des millions de contenus, alors que la rémunération est divisée par 100 dans le délinéarisé.

Si nous prenons en compte le fait que les flux linéaires diminuent et que la consommation est désormais principalement délinéarisée, tous les créateurs de musique disparaîtront. Nous faisons face à une situation inextricable, parce que nous ne sommes pas associés aux budgets de production de la même façon que d'autres répertoires.

Nous avons besoin d'être assurés du fait que nos répertoires restent présents sur les chaînes linéaires et qu'un montant minimum par visionnage ou par écoute soit mis en place pour que la rémunération du numérique intéresse les créateurs. Actuellement, aucun créateur ne peut vivre s'il est rémunéré uniquement sur la base des revenus publicitaires issus du délinéarisé.

M. Laurent Lafon, président. – M. Hugonet, je vous donne la parole.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Notre rapporteur a souligné à plusieurs reprises le sujet sur le pluralisme et l'indépendance, et un aspect plus risqué, qui est celui que nous évoquons depuis le début de l'après-midi, et qui concerne le poids engendré par ces concentrations sur les négociations.

Dans cette maison, nous abordons quotidiennement le thème du libéralisme régulé. M. El Sayegh a présenté de façon claire, limpide et juridique, ce que nous devons considérer comme une négociation d'affaires. Elle n'est absolument pas liée à la politique, à l'influence ou au libéralisme. Ce dont nous parlons n'est rien d'autre que du business.

Un point important doit nous rendre optimistes : Paul McCartney est parvenu à récupérer une grande partie des droits des Beatles. Ils avaient à l'époque été capturés, et j'emploie volontairement ce mot, par Michael Jackson et par Sony. Paul McCartney a réussi à récupérer une grande partie de ces droits parce que des règles de droit existent aux États-Unis et qu'il y a consacré des moyens juridiques importants.

Quelles sont, selon vous, les voies et moyens pour apporter une régulation, et quel est, dans ce cas, le rôle de l'Arcom, acteur que nous avons récemment porté sur les fonts baptismaux et que nous aimerions entendre sur ce sujet ?

Par ailleurs, comment faire pour que la France s'enorgueillisse de défendre les droits d'auteurs ?

Mme Cécile Rap-Veber. – Avant de donner la parole à M. David El Sayegh, je tiens à souligner que M6 a intenté un procès à la plateforme Molotov, qui distribue, sans droits ni titres, les programmes et les contenus des créateurs. Selon M6, seul le titulaire de droits peut déterminer l'usage et le prix de ses droits.

Il est formidable de constater que M6 décide des prix et des conditions de ses programmes, alors que quand il s'agit de sociétés de droits d'auteurs, ils dictent leurs prix et les conditions. M6 devrait appliquer à elle-même les règles qu'elle souhaite faire appliquer aux autres.

M. David El Sayegh. – Dans toute opération de concentration, des engagements sont demandés à ceux qui se renforcent. Cela a été le cas lorsque Universal a racheté EMI. Universal s'est engagé à céder une partie du catalogue, à ne pas débaucher les artistes pour constituer un pôle monopolistique, à respecter les droits d'autrui et des artistes. L'opération n'a pas été validée tant que ces engagements n'avaient pas été retranscrits et clarifiés.

Notre demande est tout à fait semblable à celle que je viens de mentionner. Nous savons que l'Arcom, grâce à la nouvelle loi que vous avez fait voter, dispose d'une capacité d'intervention auprès des acteurs traditionnels.

Or les droits d'auteurs ne sont pas respectés. L'Arcom dispose d'une base juridique qui lui permet d'intervenir. De même, les autorités de régulation, et principalement l'Autorité de la concurrence, peuvent intervenir.

L'enjeu principal de la fusion entre TF1 et M6 concerne les engagements pris en contrepartie du bonus octroyé par le législateur. Les plateformes paient les droits d'auteurs. Si Netflix et Disney décidaient de ne plus payer les droits à la Sacem, l'indignation serait généralisée.

Le groupe ne doit pas bénéficier d'un cadre plus clément que ces plateformes. Nous espérons que l'Arcom assurera ses fonctions et mérite notre confiance.

Actuellement, nos dialogues sont au point mort avec M6. Nous n'inventons pas des conditions d'intervention selon notre bon vouloir. Nous sommes nous-mêmes soumis au droit de la concurrence et aux fourches caudines de Bruxelles.

Nous demandons de traiter M6 comme les autres acteurs, qui ont accepté le prix du marché tel qu'il a été fixé. Les conditions dans lesquelles la rémunération des droits d'auteurs doit être calculée sont connues de tous.

Je pense donc que l'Arcom peut intervenir juridiquement. Les tribunaux interviendront si la situation n'évolue pas. Nous plaiderons d'ailleurs sur le premier dossier le 14 janvier 2022 et je suis très serein. Si nous perdons en première instance, nous irons jusqu'au bout. Si nous devons recourir à la Cour de justice de l'Union européenne, nous le ferons. Il est hors de question de brader les droits de nos créateurs.

M. Laurent Lafon, président. – Je donne la parole à M. Michel Laugier.

M. Michel Laugier. – Merci monsieur le président. Nous menons aujourd’hui un travail visant à trouver l’équilibre entre la concentration, la liberté d’expression et le système économique. Nous devons atteindre l’équilibre économique, même si certains investisseurs ne cherchent pas à atteindre la rentabilité.

Que pouvez-vous dire de vos relations avec les autres acteurs ? Comment définissez-vous vos relations avec l’audiovisuel public ? Vous avez mentionné les grandes plateformes internationales ; c’est un marché nouveau et leur potentiel est important. Que représentent-elles actuellement ?

Certaines concentrations ont déjà été concrétisées. Comment travaillez-vous avec le groupe TF1 ? Traitez-vous avec ce groupe d’une façon globale, ou discutez-vous en parallèle avec les différentes chaînes du groupe TF1 ?

Vous avez également évoqué les possibles fusions dans la presse et les radios. Pouvez-vous nous présenter des exemples précis pour lesquels l’expression démocratique a été remise en question ?

Même si nous envisageons de nombreux scénarios, ce sont les lecteurs des journaux, les auditeurs des radios et les téléspectateurs qui, *in fine*, sont les véritables décideurs. M. David El Sayegh a cité l’exemple d’une radio. Les résultats ont récemment été divulgués ; ils prouvent que le public est le véritable baromètre du succès d’un média.

Mme Cécile Rap-Veber. – Merci M. le Sénateur, je propose de répondre aux premières questions. Nous passons un temps conséquent à revoir nos accords avec l’ensemble des groupes, parce que de nouveaux modes d’exploitation et de nouvelles chaînes apparaissent. Nous maintenons une relation régulière avec l’ensemble des médias.

Nous avons vécu avec Canal + en 2017. Ce groupe a décidé, du jour au lendemain, d’arrêter de payer les droits d’auteurs. Leur décision a été d’une violence absolue, parce qu’en tant que seule chaîne privée payante, elle était une source de revenus très importante pour l’ensemble des sociétés d’auteurs. Au fur et à mesure des discussions, nous sommes parvenus à faire entendre raison à Canal + et avons mis en place des accords qui respectent parfaitement les droits d’auteurs.

Une négociation globale est menée avec le groupe TF1. Elle prend en compte la présence sur le temps d’antenne de nos œuvres, suivant les différentes chaînes. Notre mode de fonctionnement est d’ailleurs le même avec M6 et France Télévisions.

Trois sources principales de revenus se profilent, hors période de Covid-19. Ces trois sources de revenus seront les manifestations publiques, les télédiffuseurs et le numérique. Or, nous sommes confrontés à un problème que vous avez résumé à la fin de votre intervention. De fait, le public est, *in fine*, le seul décideur. Je peux vous annoncer que 92 % des visionnages sont consacrés à du contenu étranger.

Les télédiffuseurs publics ou privés nationaux sont encore très importants en France, et en cela, ils constituent une différence notable avec d’autres pays en Europe. Notre télévision est d’une qualité supérieure à celle de nombreux territoires. De nombreux contenus sont le résultat de créateurs qui sont membres de nos sociétés d’auteurs. Nous parvenons donc

à rémunérer la création française et à participer à la démocratie, qui est liée à la diversité des créations.

Les plateformes n'imposent pas de découvrir un certain type de contenu. Elles proposent au consommateur de regarder le programme qui l'intéresse. Le public est ainsi tenté d'opter pour des créations étrangères. Les sommes ont tendance à augmenter, mais sont envoyées à l'étranger. Les télédiffusions, quant à elles, ont à cœur de participer à la création locale ; c'est aussi une obligation à laquelle ils doivent se plier. Cette initiative permet de maintenir une partie de la création en France et de défendre les droits d'auteurs et la création locale.

M. Hervé Rony. – La réunion de TF1 et de M6 rendra la négociation des droits d'auteurs plus difficile. La relation avec les services publics est sans commune mesure, car ils ont intégré les droits d'auteurs dans leur ADN. J'en profite pour vous demander, messieurs et mesdames les Sénateurs, de faire tout votre possible pour doter France Télévisions de moyens suffisants pour garantir la création locale. C'est le seul moyen de faire en sorte que le service public soit capable d'affronter la concurrence des plateformes.

Certains médias audiovisuels ont décidé de changer d'attitude et de privilégier certaines opinions. Il est difficile de placer le bon curseur entre le journalisme d'opinion et le journalisme qui décrit une situation et dévoile les faits de manière objective et honnête. Nous percevons une dérive dans ce pays vers des médias qui véhiculent une certaine opinion, ce qui impacte la vie démocratique.

Deux autres chaînes sont également importantes pour nous, alors qu'elles sont marginales d'un point de vue économique : Ushuaïa et Histoire. Elles sont rattachées au groupe TF1 et M6, et sont fondamentales pour les documentaristes. Si elles disparaissent, des dizaines de documentaristes qui ne vivent que grâce à elles seront menacés. Nous en avons parlé au CSA. Nous ne pouvons pas résumer la fusion à la seule opération de la TNT gratuite.

La question de l'indépendance des rédactions est importante. Il me semble légitime d'harmoniser la protection et l'indépendance des rédactions de presse écrite et de la presse audiovisuelle.

M. David Assouline, rapporteur. – Les chaînes de télévision qui reçoivent une autorisation d'émettre par une Convention s'engagent en termes de création et de niche. Les chaînes d'information s'engagent à respecter le pluralisme, la lutte contre les discriminations, la concorde nationale, la paix civile, le respect des minorités entre autres. Si les journaux d'opinion existent, le concept de chaînes d'opinion n'existe pas en France. Nous devons clarifier ce point pour que le pluralisme de l'information ne soit pas mis en danger sur les chaînes en continu auxquelles le public a accès. Les radios sont également sujettes à ce type d'évolutions, que nous ne pouvons pas accepter. Nous devons remettre de l'ordre et de la cohérence dans ce scénario en mutation.

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

La réunion est close à 16 h 50.

Vendredi 14 janvier 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF)

M. Laurent Lafon, président. – Nous nous retrouvons ce matin pour deux auditions de notre commission d'enquête consacrée à la concentration des médias. Je rappelle qu'elle a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et a pour rapporteur David Assouline.

Nous commençons en recevant M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF). RSF a été créée en 1985 et dispose de 115 correspondants dans autant de pays. Votre association dispose d'un statut consultatif auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU), de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Elle a pour but de défendre dans le monde entier l'indépendance de la presse et la liberté d'informer.

Très récemment, au mois d'octobre, RSF s'est penché sur la concentration des médias en diffusant un documentaire, *Le Système B*, qui alerte sur la prise de contrôle de nombreux médias, que vous estimez préoccupante, de l'industriel Vincent Bolloré – il sera entendu par la commission mercredi 19 janvier. Au-delà du cas d'espèce qui est l'objet de ce documentaire, vous formulez sept recommandations visant à assurer le respect du pluralisme.

Votre audition est pour nous l'occasion de bien comprendre votre analyse, mais également d'ouvrir à des préoccupations internationales, puisque RSF est présente dans le monde entier. Il est important de voir comment la concentration des médias est abordée dans d'autres pays comparables.

Je vais vous laisser la parole dix minutes pour un propos liminaire. Puis, je donnerai la parole au rapporteur pour des questions plus précises, avant d'ouvrir le débat à l'ensemble des membres de la commission d'enquête, présents ou en visioconférence.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Deloire, 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. Christophe Deloire prête serment.

M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF). – S’agissant du mandat de Reporters sans Frontières, vous avez évoqué le caractère international de notre organisation. Pendant longtemps, celle-ci n’a pas travaillé en France, au motif qu’il convenait d’abord de défendre les journalistes en proie à des violations de leurs droits dans le monde. Depuis une quinzaine d’années, nous y travaillons beaucoup plus. Notre mandat consiste à promouvoir la liberté, l’indépendance et le pluralisme du journalisme. Je précise que le journalisme s’entend comme un ensemble de droits et de devoirs, dont la transparence et l’indépendance éditoriale ne sont pas de leur seul ressort et dépendent de nombre d’autres acteurs au sein des entités médiatiques, de règles éthiques et de méthodes professionnelles.

Je dirai un mot du contexte dans lequel s’inscrit le travail de votre commission. L’écosystème de l’information a subi un bouleversement radical. Autrefois, le secteur des médias était clairement identifié par le public et par la régulation, différente en fonction du type de support entre la presse écrite et l’audiovisuel. Ce secteur était soumis à des obligations liées à la culture journalistique, à l’auto-régulation des journalistes par l’éthique, obligations qui étaient relativement souples, au sens où elles n’avaient jamais fait l’objet d’un accord entre les représentants des éditeurs, des patrons et des journalistes. Néanmoins, on constatait une forme d’adéquation entre les garanties constitutionnelles sur la liberté d’expression, le cadre de régulation des médias et l’auto-régulation des journalistes d’une part, et un secteur clairement identifié d’autre part. Ces derniers ont perdu leur monopole dans l’organisation de la délibération publique et la diffusion des informations. On se retrouve dans un système de désintermédiation, qui change radicalement la donne. Cela soulève deux problèmes majeurs pour notre société.

En premier lieu, tous les contenus – propagande d’État, information sponsorisée par l’intérêt, journalisme de qualité, pures opinions, etc. – sont en concurrence directe et donc déloyale, car elle favorise, du fait de l’organisation algorithmique et des biais cognitifs de chacun, l’extrémisme, l’outrance, la rumeur. Cette organisation du marché de l’information, qui va au-delà du secteur classique des médias, est un enjeu majeur, qu’aucune nouvelle disposition ne peut éviter de traiter.

En second lieu, la mondialisation de l’information et sa numérisation ont créé des asymétries entre les régimes despotiques et les démocraties, car les systèmes fermés des régimes autoritaires et dictatoriaux bénéficient d’un avantage : ils peuvent fermer leur espace à toute information, même produite dans des conditions d’indépendance et de liberté plus satisfaisantes, et, à l’inverse, exporter des contenus de propagande. Les systèmes ouverts sont, eux, fragilisés de l’intérieur, en plus de cette concurrence déloyale liée aux asymétries dont j’ai parlé. Les futures propositions législatives devront en tenir compte. À cet effet, nous avons lancé deux initiatives structurelles : le partenariat sur l’information et la démocratie, signé par 45 États et qui porte sur les garanties démocratiques dans l’espace numérique. Avec le soutien de la France, nous avons réussi à engager un processus qui ressemble, toutes proportions gardées, au processus climatique, pour éviter que Mark Zuckerberg et Xi Jinping soient les seuls à pouvoir édicter les normes dans l’espace public en imposant les leurs. Autre initiative qui sera plus directement utile pour votre commission : la Journalism Trust Initiative est une solution de marché visant à favoriser dans l’espace public ceux qui s’astreignent à des obligations professionnelles et éthiques.

En France, nous avons le même syndrome que la grenouille, qui s’habitue à l’eau si la température augmente progressivement, et ne sursaute pas comme elle le fait habituellement quand on la jette directement dans le liquide bouillant. Au fil des dernières

années, des occasions ont été manquées de faire respecter certaines obligations par des médias audiovisuels.

Quel pluralisme voulons-nous ? S'agissant de l'audiovisuel, devons-nous renoncer au pluralisme interne, fondé sur une logique historique d'abondance des médias écrits et de prééminence des médias audiovisuels dominants ? Avec l'augmentation des canaux de médias, le renoncement au pluralisme interne a été de plus en plus fréquent. Cela s'est traduit aux États-Unis par une décision de la Federal Communications Commission (FCC) – l'équivalent du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) – abolissant la Fairness doctrine, notion d'équilibre différente du pluralisme interne français qui a mené à la création de Fox News et à la radicalisation de l'orientation politique d'un certain nombre de médias opposés. Des changements de régulation ou des absences de mise en œuvre de la régulation peuvent transformer un paysage médiatique et la manière dont une société débat. Cette polarisation nous menace aujourd'hui en France.

Acceptons-nous de renoncer à la vision de médias d'information, en se disant que chacun reconnaîtra la vérité, y compris dans des médias militants et clairement orientés ? Il y a six ans, lorsque le groupe Bolloré a repris Canal+, le CSA a, selon nous, manqué une occasion historique de faire respecter les principes conventionnels d'indépendance, de pluralisme et d'honnêteté de l'information. Évitions de manquer une nouvelle occasion en ce sens.

On peut citer quelques exemples d'intrusion, pour des motifs économiques ou politiques, de restriction de l'indépendance des journalistes. Mais, lorsqu'une chaîne est vraiment sous contrôle, il n'y a pas de fracas, pas de problèmes. Tout est très bien tenu, sans documentaires censurés. Il faut donc aussi traiter ce qui ne se voit pas, lorsque les contenus sont aux ordres.

Je conclurai sur les éventuels conflits d'intérêts. Reporters sans frontières étant une organisation qui défend le journalisme, nous avons évidemment des relations avec l'ensemble des médias qui ont une propension à nous soutenir par différents moyens - diffusion de notre album photos ou de spots. Nous n'avons de relation privilégiée avec aucun des médias qui font l'objet du travail de cette commission. Mais, comme en témoigne un documentaire que nous avons récemment diffusé, cela ne nous empêche pas d'agir et de nous exprimer avec la plus grande franchise.

M. David Assouline, rapporteur. – Merci beaucoup de ces analyses plus globales sur la situation générale du monde de l'information, soumis à la révolution numérique et à de profonds changements.

Les inégalités entre les différents régimes politiques partout dans le monde entraînent une asymétrie défavorable aux démocraties. Pour rééquilibrer les rapports de force internationaux, des règles de réciprocité devraient être mises en place. Mais, en agissant ainsi face à la fermeture de réseaux internes et à l'intervention d'un pays sur les territoires voisins, on isolerait les peuples et on les empêcherait d'avoir accès à internet ou aux informations internationales. Les êtres humains, quelque régime qu'ils subissent, sont au cœur de nos préoccupations.

Dans votre documentaire *Le Système B*, vous dénoncez clairement la stratégie du groupe Vivendi visant à produire de l'information à bas coûts pour faire de l'audience, et ce

au détriment du travail journalistique et des reportages d'investigation. Vous évoquez aussi les procédures-bâillons. Est-ce dû à la nature industrielle du groupe ou à une politique assumée de ses dirigeants ? Comment y remédier concrètement ? Selon vous, quand le groupe est bien tenu, rien n'est perceptible, et il ne peut être pris en défaut sur le plan juridique. L'autocensure s'impose-t-elle ?

M. Christophe Deloire. – Sur la réciprocité, nous avons publié dans un communiqué une recommandation afin de résoudre les asymétries entre les espaces informationnels des pays autoritaires et dictatoriaux, ainsi que des démocraties. Nous préconisons un mécanisme de réciprocité fondé sur les principes universels et sur lequel nous pourrions vous apporter des éléments complémentaires.

J'en viens à l'un des enjeux de la mondialisation de l'information. En France, nous avons un double marché de l'information : d'une part, un marché régulé, assorti d'obligations en matière de pluralisme et d'indépendance qui sont insuffisamment mises en œuvre ; d'autre part, des chaînes qui, sans faire l'objet de telles conventions, sont diffusées sur le territoire national. L'exemple le plus emblématique est celui de la chaîne chinoise CGTN, anciennement CCTV : alors que l'entrée en Europe ne lui était plus possible par l'*Office of Communications* (Ofcom), une mesure technique prise voilà quelques mois par le CSA lui permet désormais d'être diffusée sur Eutelsat. Les propagandistes et obsédés du complot existaient déjà autrefois, mais ils sont mis au centre du nouvel espace public numérique.

M. David Assouline, rapporteur. – La réciprocité est possible dans nombre de domaines. C'est le cas pour une chaîne de propagande d'un État qui refuse la réciprocité. Sur le net, c'est plus compliqué, car si on ferme les interactions de la Chine avec le reste du monde, les citoyens chinois ne pourront plus envoyer d'alertes ni recevoir des informations de l'extérieur.

M. Christophe Deloire. – La législation doit évoluer afin que tous les acteurs concernés, notamment les chaînes audiovisuelles qui agissent dans l'espace public national, soient soumis aux mêmes règles. Dans un marché concurrentiel, il serait absurde que seules les chaînes étrangères en soient exemptées. Il existe deux moyens d'y remédier : il faut trouver une égalité de traitement entre tous ces médias, et mettre en place un mécanisme de réciprocité qui ouvre les espaces informationnels des pays tiers aujourd'hui fermés.

Votre deuxième question concerne des faits qui se sont récemment produits au sein du groupe Bolloré. Je ne parlais pas nécessairement d'autocensure, mais les exemples qui ont sans doute été cités lors des auditions se déroulent durant une transition, lors de la prise de contrôle d'un groupe comme celle de Canal+ par Bolloré, alors que les pratiques sont changeantes. Une fois que la situation est sous contrôle, plus aucun problème n'est apparent.

L'enjeu consiste à s'attacher à la question plus structurelle de l'indépendance. À cet égard, les trois dispositions figurant dans les conventions des radios et des chaînes de télévision sont assez théoriques. Certes, quelques mises en garde ont visé le pluralisme. Nous avons demandé, dès la prise de contrôle de Canal+ en 2015, que le CSA puisse lancer une enquête indépendante susceptible d'aboutir à des sanctions. À droit constant, il doit absolument donner du contenu à ces dispositions.

L'article 1er du texte qui le constitue dispose d'ailleurs qu'il est le garant de la liberté de communication, à l'heure où tout le monde peut censurer tout le monde et où le

CSA est quotidiennement destinataire de courriers lui enjoignant de faire respecter une ligne éditoriale. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une restriction politique et d'un conformisme plus grand. Il faut juste garder un pluralisme interne. Les journalistes n'exercent pas une activité aux ordres d'un patron ; ils sont censés être des tiers de confiance. Cela repose sur la prohibition des conflits d'intérêts, l'indépendance éditoriale, les méthodes et les règles éthiques.

M. David Assouline, rapporteur. – Ce sujet pourrait encore être approfondi. Nous avons voulu traiter l'ensemble des phénomènes de concentration dans la presse écrite ou les médias audiovisuels, même si l'accent est mis sur les seconds.

Vous dénoncez une confusion : la liberté de la presse, dans le cadre de la liberté d'expression telle qu'elle est définie dans la loi, signifie que chacun peut éditer son propre journal, d'où le foisonnement des journaux d'opinion au lendemain de la guerre, d'où la ligne éditoriale et la clause de conscience. Mais, pour les médias audiovisuels, notamment ceux de la télévision numérique terrestre (TNT), la puissance publique émet des autorisations d'émettre à travers le CSA et des conventionnements, et les chaînes d'opinion n'existent pas dans ce cadre. Le pluralisme et la diversité sont actés, mais le moyen de sanctionner reste très flou.

Quelles sont vos propositions concrètes en la matière ? Le collectif Informer n'est pas un délit (INPD) attire l'attention sur le délit de trafic d'influence. Comment peut-il se matérialiser concrètement ?

M. Christophe Deloire. – La création d'un délit de trafic d'influence appliqué au champ de l'information est l'une des recommandations que nous avons présentées lors de la précédente élection présidentielle.

S'agissant de la différence entre la télévision et la presse écrite, on observe que, même si la presse écrite présentait une plus grande liberté en matière de ligne éditoriale, elle est sortie au fil du temps de la logique d'opinion qui prévalait précédemment – du fait de la construction de l'éthique journalistique et de la professionnalisation du journalisme.

Même s'il subsistait, très à droite ou très à gauche, des journaux relevant plutôt de l'opinion, ce mouvement est né de manière générale à partir de la fin du XIX^e siècle, à l'occasion de conflits, certains usages de la liberté d'expression et du journalisme pouvant, en effet, mener à des conflits. Il est né d'abord aux États-Unis, par la création des écoles de journalisme et des premiers codes d'éthique, et, en France, par la rédaction, en 1918, de la première charte éthique du Syndicat des journalistes.

Ce mouvement s'est poursuivi en France par la reconstruction du secteur des médias effectuée à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, qui était mue par l'idée selon laquelle, en l'absence de garantie relative à la délibération démocratique, la poussée de l'émotion et des passions pouvait mener à des drames. Une organisation est donc requise. C'est le rôle du Parlement, qui lui a été en partie ôté par les plateformes numériques.

Je présenterai sept propositions en réponse à vos questions.

La première consiste à mettre en œuvre les garanties existantes, en appliquant la loi de 1986 et la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite « loi Bloche ». Dès lors que se produit une modification

substantielle des termes d'un contrat, il faut renégocier les conventions et donner du contenu aux critères utilisés pour que les trois obligations dont j'ai parlé ne soient pas purement théoriques.

Il faut également s'assurer que les chartes éthiques sont vraiment des chartes éthiques. Je n'ai pas connaissance de la charte éthique actuelle du groupe Bolloré – nous avons effectué de premières recherches et ne l'avons pas trouvée. En revanche, nous avons consulté celle qui avait été adoptée, dans des conditions très contestables – marquées par la nomination « spontanée », en une journée, d'une personne censée représenter les salariés sur le sujet –, après la reprise du groupe Canal+. Ce texte était clairement un texte de contournement de l'éthique journalistique. Je caricature, mais...

M. David Assouline, rapporteur. – Vous parlez des chartes éthiques qui ont été instituées par la loi Bloche. On ne peut donc pas dire que rien n'a été fait.

M. Christophe Deloire. – Ce n'est pas mon propos.

Se pose ensuite la question de l'application de cette loi, et de la vérification de cette application.

La composition des comités d'éthique est également importante. À l'époque dont je parle, le comité d'éthique constitué par Bolloré comprenait, outre des magistrats, des personnes dont on comprenait mal les compétences qu'elles apportaient à un tel comité. Je ne connais pas la composition du comité d'éthique actuel.

Il me semble par ailleurs – et c'est ma deuxième proposition – qu'il convient de conditionner, le cas échéant, la concentration à des obligations renforcées. La concentration est évidemment un facteur aggravant en cas de défaut d'indépendance ou de conflit d'intérêts, même si elle n'en est pas génératrice en soi. Ainsi, certains des pays les mieux placés dans le classement mondial de la liberté de la presse, comme la Norvège et le Pays-Bas, sont des pays de forte concentration, mais les conflits d'intérêts ou les risques de conflits d'intérêts y sont moins importants qu'en France. Cela tient notamment à la spécificité française, avec des médias détenus par des groupes qui ne sont pas des groupes de médias vivant des contenus, et dont l'essentiel de l'activité se trouve ailleurs.

Il me semble également important, en troisième lieu, de prévoir un régime d'incompatibilité, notamment avec les plateformes numériques et les réseaux sociaux, voire avec les opérateurs de télécommunications.

En quatrième lieu, il me semble important de créer de nouveaux dispositifs anti-conflits d'intérêts. La création d'un statut pour les rédactions et l'ouverture d'une possibilité de validation du directeur de la rédaction me semblent des idées à creuser. Certains conflits d'intérêts sont, en effet, parfois liés au régime des partenariats. La création d'un délit spécifique de trafic d'influence s'inscrit également dans ce cadre.

Notre cinquième préconisation porte sur la mise en œuvre d'un mécanisme de marché, intitulé *Journalism Trust Initiative*, visant à favoriser les médias qui font du journalisme digne de ce nom. Cette initiative, lancée il y a trois ans, a consisté à établir une norme, sous l'égide du Comité européen de normalisation (CEN) et en collaboration avec de grandes télévisions, de grands médias et des syndicats de journalistes situés partout dans le monde – de la Corée du Sud et de Taïwan jusqu'aux États-Unis. Nous avons construit

également un mécanisme de vérification – en cours de finalisation – de la conformité des médias à ces procédures de base.

L'idée est ensuite de trouver un moyen pour que les plateformes numériques, les annonceurs et les organes de régulation puissent s'orienter davantage vers les médias qui s'astreignent à plus d'obligations, afin de bien équilibrer le respect des obligations, d'une part, et les formes d'avantages de marché, d'autre part, dans l'espace public. Cette initiative marche vraiment bien. Il s'agit d'une proposition structurelle. Nous sommes, en outre, en train de discuter avec l'Union européenne de la possibilité pour les États de prévoir des mécanismes de corégulation. Ce critère de distinction des journalistes peut ainsi servir pour l'allocation des fonds publics pour l'aide au développement et des fonds publics dévolus aux journalistes.

Notre sixième proposition consiste à revoir les seuils de concentration de la loi de 1986. L'élargissement de votre travail à la presse écrite et à l'édition me paraît, à cet égard, salubre, pour tenir compte de la réalité actuelle de l'espace informationnel, où la notion de secteur des médias a, d'une certaine manière, explosé. Limiter les concentrations au regard des bassins de population touchés n'a plus grand sens aujourd'hui. Il est donc urgent de revoir la loi de 1986.

Enfin, notre septième suggestion est de mettre fin au double marché que j'évoquais précédemment, en instaurant des mécanismes de réciprocité.

Je reviens sur la notion de délit de trafic d'influence appliqué au champ de l'information. L'éthique journalistique présente une applicabilité très faible – elle est appliquée parce que les journalistes le veulent bien – et ne permet pas de traiter le rôle susceptible d'être joué par d'autres parties prenantes dans le traitement de l'information. Lorsque l'on traite la question de l'indépendance, il ne faut pas faire peser toute la responsabilité sur les journalistes.

Il faut trouver des moyens pour répondre à cette situation. Le dispositif de la *Journalism Trust Initiative* en est un. La création d'un nouveau délit de trafic d'influence appliqué au champ de l'information, notamment pour les propriétaires de groupes de presse qui interviendraient sur les contenus, serait également nécessaire. Il s'agirait d'une forme de transposition de la notion de trafic d'influence valant pour les personnes dépositaires de l'autorité publique. L'enjeu est d'éviter que les intérêts économiques ou les objectifs politiques des patrons de chaînes aient une influence sur leur contenu – ce qui ne les empêchera pas, par ailleurs, de développer leur activité.

M. Michel Laugier. – Peut-il encore exister des médias privés sans investisseurs solides ?

La concurrence avec les grandes plateformes internationales ne rend-elle pas les regroupements et les fusions inévitables ?

La crise du covid-19 n'a-t-elle pas une influence sur la qualité de l'information ?

Comment interprétez-vous l'attrait vers les médias de grands groupes dont la principale activité se trouve ailleurs ?

Vous avez été à la tête d'une école de journalisme. Comment voyez-vous la formation des journalistes de demain ?

Enfin, vous qui avez été très critique à l'égard de certains médias, comment avez-vous réagi aux critiques qui ont été formulées contre vous par *Mediapart*, *Le Monde* et *Le Canard enchaîné* ?

M. Christophe Deloire. – L'équilibre économique constitue évidemment un enjeu. Plus l'économie des médias est précaire, plus cette situation est dangereuse pour leur indépendance, car ils peuvent être tentés d'aller chercher de l'argent ailleurs. Des formes de corruption peuvent donc se produire.

Nous ne récusons pas la logique économique. En revanche, dans l'organisation du marché, il est important de redonner un avantage à ceux qui font du journalisme digne de ce nom. Cette proposition n'est pas orientée politiquement.

Sans dire qu'il ne faut pas tenir compte de la concurrence des grandes plateformes, nous pensons qu'il faut trouver le moyen de concilier le pluralisme politique et le rôle du journalisme en tant que tiers de confiance, avec la logique de concurrence économique. Ces notions ne sont pas antinomiques et peuvent même être très rapprochées.

L'organisation du marché a des effets sur la qualité de l'information. Il y a clairement un risque de dégradation des contenus. C'est un immense danger. Nous avons d'ailleurs formulé une proposition de *New Deal* pour le journalisme, impliquant un investissement fort de la société sur ces questions, en échange de certaines formes d'obligations. En effet, il s'agit de financer non seulement une industrie, mais aussi une fonction sociale. Il faut peut-être se demander comment le secteur peut être mis au service de cette fonction.

Par ailleurs, on m'a raconté que le propriétaire d'un grand groupe de médias que vous allez auditionner la semaine prochaine a dit un jour qu'il n'avait jamais rencontré le Président de la République de l'époque jusqu'à ce qu'il achète son groupe, et qu'à la suite de cet achat il avait été invité à déjeuner très rapidement.

S'agissant de la formation des journalistes, les effets de système sont toujours plus puissants que la formation des individus. S'il arrive dans un système où tout mène à une dégradation des contenus, le journaliste le mieux formé est forcément dominé par ce dernier.

Enfin, vous faites référence à des articles qui n'avaient pas grand-chose à voir les uns avec les autres. Il nous arrive, comme à chacun, de faire l'objet de critiques, que nous pouvons trouver, ou non, légitimes et factuellement justes. Je suis à votre disposition pour y répondre.

L'une des dernières critiques qui nous a été adressée portait sur le fait que nous sommes assez sélectifs, en tant qu'organisation, sur les journalistes que nous défendons. Cela renvoie à la question du pluralisme. Quiconque se revendique journaliste doit-il avoir accès aux subventions publiques, à la défense, etc. ? Ne sommes-nous pas plutôt dans un moment où les devoirs des journalistes doivent être renforcés – à moins que le journalisme se résume à du commentaire et du militantisme, ce qui serait à notre sens un mauvais service à rendre aux journalistes ?

Mme Sylvie Robert. – L'ex-CSA devenu Arcom a-t-il les moyens financiers et juridiques de faire respecter ce que vous proposez, notamment la création d'un nouveau délit

de trafic d'influence, ou faut-il faire évoluer cette autorité, sachant qu'elle a failli il y a six ans lors de la reprise du groupe Canal+ par Bolloré ?

Face aux plateformes numériques, certains prônent la concentration quand d'autres jugent au contraire nécessaire de renforcer le pluralisme et la diversification pour garantir la qualité de l'information. Ces réflexions sont d'actualité du fait de l'annonce du projet de fusion entre TF1 et M6. Quel est votre point de vue sur cette question ?

M. Christophe Deloire. – Il faut faire évoluer le droit, mais, à droit constant, le CSA peut et doit faire beaucoup plus que ce qu'il fait aujourd'hui. J'imagine mal que le législateur ait confié au CSA des compétences uniquement théoriques en matière de vérification de l'indépendance éditoriale, de l'honnêteté de l'information et du pluralisme.

J'ai le plus grand respect pour le CSA, devenu l'Arcom, et pour son président, mais sur ce point il doit faire beaucoup plus. C'est même la responsabilité de l'Arcom de le faire.

En cas de fusion entre TF1 et M6, le groupe comptabiliserait 52 % des audiences en soirée, 62 % à la mi-journée et 75 % de la publicité audiovisuelle. Cependant, il ne faudrait pas commettre l'erreur de placer cet ensemble sur le même plan que les plateformes numériques. Certes, la captation de la publicité par ces dernières met en péril les médias, mais le législateur doit, dans le traitement de ces questions, et dans la ligne des législations numériques européennes que sont le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA), prendre en considération le fait qu'il existe deux types d'acteurs différents.

On trouve, en effet, d'un côté, des entités structurantes, qui organisent la distribution de l'information et créent les normes de l'espace public. Ce sont aujourd'hui les plateformes numériques, auxquelles il est d'autant plus important d'imposer des obligations fortes que nous leur avons délégué, d'une certaine manière, cette organisation du fait de l'évolution technologique. L'équivalent pour le numérique de la loi du 2 avril 1947, dite « loi Bichet », adoptée par le Parlement, est ainsi décidé par Mark Zuckerberg. Ces plateformes ont, en outre, remplacé la justice, parce qu'elles appliquent leurs propres règles – Facebook a même sa cour suprême – ainsi que les organes de régulation, puisque ce sont elles qui affectent les subsides à telle ou telle organisation, et que, contrairement à l'administration, elles ne le font pas selon des critères non discrétionnaires. Il s'agit d'un danger majeur.

De l'autre côté se trouvent ceux qui agissent dans l'espace public, c'est-à-dire les médias, qui sont exposés à un problème de concurrence déloyale. L'enjeu est de tenir compte de l'ensemble du champ de l'information, et non de s'en tenir à un secteur délimité, ce qui ne serait pas très pertinent sachant que les vidéos qui circulent sur les réseaux sociaux viennent de toutes parts.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Un triptyque se dégage au fil de nos auditions, rassemblant les journalistes – certains trouvent que le pluralisme est bafoué, quand d'autres affirment pouvoir exercer leur métier sans problème –, les industriels – M. Olivier Roussat, directeur général du groupe Bouygues, que nous avons auditionné, nous a dit que le *statu quo* n'était plus possible, et que, si la fusion envisagée entre TF1 et M6 n'avait pas lieu, des mesures devraient être prises pour s'adapter aux évolutions du secteur – et les gouvernants, qui se sont montrés successivement incapables de réformer la loi de 1986. La loi du 25 octobre 2021, qui a abouti à la création de l'Arcom, intervenue à la fin d'un quinquennat à bout de souffle, n'est pas suffisante.

Vous avez eu des mots assez durs à l'endroit de Vincent Bolloré. Le service public est-il réellement indépendant ou pensez-vous qu'il est orienté, comme certains journalistes l'ont écrit dans *Le Figaro Magazine* du 23 octobre 2021 ?

M. Laurent Lafon, président. – M. Roussat n'a pas été auditionné par notre commission d'enquête, mais dans le cadre d'une audition organisée conjointement par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et la commission des affaires économiques du Sénat. En revanche, nous recevrons prochainement M. Martin Bouygues.

M. Christophe Deloire. – Il ne m'appartient pas de juger du traitement éditorial de l'information par l'audiovisuel public.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Vous avez pourtant jugé de l'indépendance d'un groupe privé. Pourquoi ne pouvez-vous pas le faire pour le service public ?

M. Christophe Deloire. – Ce n'est pas ce que je voulais dire. Nous ne statuons pas sur la nature des contenus. Une rédaction peut être libre tout en ayant des formes d'orientation, du fait des différentes influences dont elle peut être traversée.

La liberté et l'indépendance éditoriale sont importantes sur le service public. Nous assistons d'ailleurs, en la matière, à une forme de renversement historique. En effet, il y a vingt ou trente ans, les grands magazines d'investigation se trouvaient dans le privé, quand la liberté éditoriale était plus faible dans le public. Chacun peut trouver que les journalistes de l'audiovisuel public sont trop d'un côté ou de l'autre. Le pluralisme politique y est néanmoins respecté et les invités ne sont pas systématiquement du même camp.

M. Jean-Raymond Hugonet. – À moins que Julien Dray, qui intervient souvent sur CNews, n'ait changé d'opinion politique, la distinction que vous formulez me paraît contestable.

M. Laurent Lafon, président. – Pourquoi l'Arcom n'utilise-t-elle pas davantage les moyens juridiques dont elle dispose ?

La notion de pluralisme interne s'applique actuellement, dans le secteur audiovisuel, à des personnes identifiées politiquement, via le décompte du temps de parole des représentants des formations politiques. Dans le cadre du contrôle, faut-il aller jusqu'à identifier des intervenants à l'antenne en fonction de leurs sensibilités ou de leurs opinions ? S'il paraît nécessaire de le faire pour respecter le pluralisme, nous voyons bien le danger d'une telle démarche pour la liberté d'expression.

La notion de « ligne éditoriale » n'est-elle pas imprécise dans l'audiovisuel ? Ne devrait-on pas exiger une définition plus précise des lignes éditoriales de la part des diffuseurs ?

M. Christophe Deloire. – Les questions que vous posez ne sont pas les plus simples ! Nous préconisons une régulation d'ampleur pour l'audiovisuel, tenant compte des bouleversements de l'espace informationnel.

Les régulations en discussion au niveau européen constituent des avancées, mais elles demeureront largement insuffisantes si nous voulons éviter que nos démocraties s'affaiblissent sous l'effet d'une délibération de plus en plus passionnelle et outrancière, dans laquelle la fiabilité de l'information se trouve réduite.

Il est nécessaire d'occuper tout l'espace qui ne sera pas occupé par le DSA et le DMA. La Commission européenne a lancé un projet de *European Media Freedom Act*. Cependant, nous avons besoin de retrouver dans la législation le moyen de favoriser des pratiques – selon la logique historique des démocraties – et de leur donner des formes d'avantages de marché. Ce qui se faisait par la régulation et par l'autorégulation a été bouleversé. L'éthique journalistique ne vaut pas grand-chose dans un espace informationnel où l'immense majorité des acteurs n'y sont pas soumis.

L'objectif de la législation doit donc être de reconstruire l'espace public en vue de défendre cette fonction sociale et les mécanismes de marché permettant de la sécuriser.

J'en viens à votre question relative aux lignes éditoriales. Il y a des tentatives de sortir de la logique de philosophie libérale visant à statuer non pas sur les contenus, mais sur les méthodes et les procédures. Il me semble important d'y rester, compte tenu des dangers de restriction qui se présentent. Les journalistes eux-mêmes sont traversés par toutes sortes d'influences. Il peut y avoir aussi des formes de corruption ou d'effets sociologiques.

Il faut sécuriser le respect de procédures minimales en matière d'indépendance éditoriale, d'éthique, de méthode, de vérification, de correction et de transparence - notamment s'agissant de la propriété des médias. Il faut également bien articuler les avantages et les obligations.

S'agissant du secteur audiovisuel, la situation est un peu compliquée. Les diffuseurs disposent d'avantages spécifiques dans l'accès à nos téléviseurs, tout en étant, sur d'autres terrains, en concurrence directe avec des chaînes YouTube ou d'autres plateformes.

Nous sommes dans une période transitoire où il faut parvenir à traiter deux sujets qui sont très différents, mais qui trouvent tous deux leur réponse dans l'articulation des obligations et des avantages.

M. Laurent Lafon, président. – Merci des réponses et des propositions que vous avez formulées devant notre commission d'enquête.

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

Audition de M. Emmanuel Vire, secrétaire général du Syndicat national des journalistes CGT (SNJ-CGT)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos auditions en recevant M. Emmanuel Vire, secrétaire général du Syndicat national des journalistes affilié à la Confédération générale du travail (SNJ-CGT).

Monsieur Vire, votre organisation est actuellement la deuxième représentative de la profession, après le Syndicat national des journalistes (SNJ), que nous avons entendu le 10 décembre. Vous accordez une attention particulière aux conditions d'exercice du métier de journaliste, un sujet situé au cœur de nos préoccupations, et nous sommes donc très heureux de vous entendre ce matin.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Vire, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant « Je le jure »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Emmanuel Vire prête serment.

M. Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ-CGT. – Le Syndicat national des journalistes de la CGT est le deuxième syndicat de la profession. Il a obtenu environ un quart des voix aux dernières élections.

J'en suis le secrétaire général depuis 2010. Je suis moi-même journaliste au magazine *GEO*, du groupe Prisma Media – groupe racheté par Vivendi le 1^{er} juin 2021.

Mon intervention se fera en deux temps : le constat, et les solutions.

Je commencerai par un mot : enfin ! Enfin, la thématique de la concentration des médias et de ses conséquences sur l'information arrive sur le devant de la scène, et j'en remercie M. Assouline. Comme vous le savez, vous n'êtes pas les seuls à travailler sur ce sujet. Une mission a aussi été lancée conjointement par les ministères de l'économie, des finances et de la relance et de la culture. Des syndicats de journalistes ont été auditionnés cette semaine à ce sujet. Je pourrais aussi parler de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), qui sortira bientôt un rapport sur la liberté de la presse comportant un *focus* sur la concentration. Dans ce cadre également, nous avons été entendus.

Pourquoi votre travail est-il important selon nous ? Nous tenons d'ailleurs à vous remercier de votre invitation. Le SNJ-CGT n'a pas attendu Vincent Bolloré, qui a bon dos aujourd'hui, pour dénoncer cette concentration des médias que nous supportons depuis des années et des années en tant que journalistes. Le rachat des *Échos* par Louis Vuitton Moët Hennessy (LVMH) s'est produit en 2007, celui du *Monde* par le trio Pigasse-Bergé-Niel en 2010. Nous voulons nous servir de la brutalité de M. Bolloré – il y a évidemment une brutalité dans le traitement fait à Canal+, Europe 1, *etc.* – pour dénoncer cette concentration qui n'a que trop duré et dont tout le monde voit les effets néfastes.

Pendant très longtemps, même les syndicats amis du SNJ-CGT nous ont répondu qu'ils savaient que la concentration, ce n'était pas très bien, mais qu'il n'y avait que ces milliardaires et ces grands groupes pour sauver l'emploi de journaliste dans la crise patente provoquée par la révolution numérique dans le secteur de la presse écrite.

Or, en 2021, la démonstration est faite. En réalité, la concentration se traduit par moins d'emplois de journalistes. La concentration, c'est une précarité extrême dans une profession qui vit très mal à tous les niveaux. Elle comporte, en effet, plus de 25 % de précaires, et le salaire moyen n'y a pas évolué en vingt ans. Un journaliste en contrat à durée indéterminée (CDI) gagne en moyenne 3 000 euros par mois, comme il y a vingt ans. Ce sont les moyennes de la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP). Vous pouvez les vérifier.

La concentration est donc néfaste pour l'emploi, et la concentration est bien sûr néfaste pour la qualité de l'information.

En tant que journalistes, nous sommes pris en tenaille, car nous sommes confrontés à la défiance très forte de la population, qui prend parfois des formes violentes. Notre image est profondément dégradée.

Il existe une régulation, et des lois, notamment la loi de 1986. Mais, quand nous voyons ce qu'il se passe, ce qui se rachète et comment cela se passe, nous constatons qu'il faut changer ces lois et les renforcer.

J'en viens aux solutions. J'évoquerai quatre points. Il faut tout d'abord revenir, sans les copier et moyennant sans doute des adaptations, à l'esprit des ordonnances de 1944, selon lesquelles une personne ne pouvait pas posséder plus d'un média.

Il faut également reprendre ce qui était l'une des propositions fortes de M. Bayrou lors de l'élection présidentielle de 2007 : des groupes vivant des commandes de l'État ne peuvent pas posséder de médias. Dans la plupart des grandes démocraties occidentales, il existe de grands groupes de médias, mais l'on n'y voit pas de groupes spécialisés dans l'armement posséder des médias. C'est ce mélange des genres qu'il faut arrêter.

Il faut aussi revoir la structuration de la régulation des médias. Comme l'ensemble des syndicats de journalistes, le SNJ-CGT estime que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) doit être profondément revu et démocratisé.

Il faut également revoir l'ensemble des aides à la presse et à l'information. Nous sommes un pays où la presse est sursubventionnée. Je ne regrette pas le montant donné à la presse et aux médias, qui s'élève, selon les sources, à plus de 6 milliards d'euros par an pour l'audiovisuel public, l'Agence France-Presse (AFP) et les aides à la presse. Mais il faut que ce montant soit considérablement revu, et que le budget de l'audiovisuel public soit augmenté.

L'audiovisuel public est dans une mauvaise situation, alors qu'il fait un excellent travail, y compris sur le plan des audiences, comme en témoigne l'exemple de France Inter.

Il faut aussi revoir les aides à la presse, qui s'élèvent à environ 1,2 ou 1,3 milliard d'euros par an, dont plus de 400 millions d'aides directes, qui vont en priorité aux milliardaires qui possèdent la presse. Cela doit évidemment être terminé ! Les aides doivent être réorientées pour permettre à de nouveaux médias d'éclorre. Je pense en particulier à la presse locale. En effet, nous parlons de Bolloré, mais il faut mentionner aussi la concentration dans la presse quotidienne régionale à laquelle nous assistons depuis vingt ans. Il n'existe plus désormais qu'un seul journal dans les métropoles, et les journaux se ressemblent tous considérablement. Je prends l'exemple du groupe Est Bourgogne Rhône Alpes (EBRA), dont le bureau d'informations générales situé à Paris fournit l'information nationale et internationale à tous ses titres de presse de l'est de la France.

Il faut également conditionner les aides au respect du code du travail et de la convention collective des journalistes, qui sont battus en brèche dans nombre d'entreprises de presse par ces mêmes milliardaires, qui sont des *cost-killers* au quotidien. Nous le vivons dans mon entreprise. Bolloré n'est pas seulement brutal ; il peut agir différemment selon les entreprises. Nous pourrions revenir sur la notion d'interventionnisme dans l'éditorial.

Enfin, nous proposons une dernière solution que connaît bien M. Assouline. Nous avons perdu, pour l'instant, cette bataille contre la concentration. Cela fait longtemps. Nous voulons nous servir de votre travail pendant la campagne présidentielle pour interpeller l'ensemble des candidats sur ce sujet.

Il y a, d'un côté, la concentration, la structuration capitaliste des médias, et, de l'autre, l'indépendance des journalistes et des rédactions. Or celle-ci ne passera, selon nous, que par la reconnaissance juridique de l'équipe rédactionnelle, qui avait été d'ailleurs proposée par M. Bloche ainsi que par la sénatrice Nathalie Goulet.

Il faut aussi faire le bilan de la loi Bloche de novembre 2016 sur les chartes déontologiques. Sans critiquer la volonté de M. Bloche, cette loi est trop faible par rapport à ce qui nous arrive au quotidien dans les entreprises de presse.

Il faut également une plus grande transparence sur les aides, et que nous soyons intégrés dans la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP).

M. David Assouline, rapporteur. – Je vous remercie de votre travail quotidien pour défendre les journalistes.

Vous avez évoqué des constats largement partagés, notamment l'obsolescence de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Existe-t-il des différences dans le travail des rédactions selon que le média est indépendant, fait partie du service public ou appartient à un grand groupe ? Comment appréciez-vous les conditions de travail et l'indépendance des journalistes entre les types de médias – presse écrite, chaînes de télévision ou service public audiovisuel ?

Avez-vous connaissance d'exemples précis d'interférences dans un sens favorable à l'actionnaire ? À cet égard, nous avons bien noté votre proposition de créer un statut juridique des rédactions.

M. Emmanuel Vire. – On ne doit pas s'imaginer que les journalistes travaillant au sein du groupe Bolloré subissent une pression quotidienne. Fort heureusement, les choses se passent – le plus souvent – différemment.

L'action de Vincent Bolloré à Canal+ et à Europe 1 a été largement commentée. La volonté de changer la ligne éditoriale en changeant les journalistes était claire : pas moins de 60 % des journalistes d'Europe 1 ont quitté la radio. Le ménage s'effectue par leur départ – les journalistes d'i-Télé, devenue CNews, en ont aussi fait les frais.

Le groupe de Vincent Bolloré a récemment racheté Prisma Media, le premier groupe de presse magazine en France, dans lequel je travaille. Celui-ci ne possède pas de publications d'information politique et générale (IPG). En revanche, il détient des titres de presse féminine, *people* et télévisuelle, mais aussi le magazine *Capital*, avec lequel M. Bolloré était souvent en conflit.

Huit mois après son arrivée, nous constatons le renforcement des synergies : les émissions de Canal+ sont davantage citées dans les magazines de télévision de Prisma Media.

Mme Sylvie Robert. – Qui donne de telles consignes ?

M. Emmanuel Vire. – Les rédactions en chef ! Il faut se départir de l’image de journalistes indépendants : la pression qu’elles exercent sur eux est très forte, même pour ceux qui disposent d’un contrat à durée indéterminée. Heureusement, les journalistes ont le droit de refuser de signer un article trop largement modifié – c’est l’une des grandes avancées de la loi Bloche.

Nous constatons donc non pas des influences politiques, mais des synergies publicitaires et économiques entre les entreprises du groupe Bolloré.

J’ai le sentiment que le magazine *Capital* ne fait quasiment plus jamais mention des activités de M. Bolloré depuis le mois de juin. Certes, je ne pense pas que Vivendi intervienne directement dans les rédactions, mais les journalistes, par peur, pratiquent l’autocensure, car ils savent qu’ils n’auraient pas les moyens de résister à une intervention.

Ils peuvent faire valoir une clause de cession lorsque l’actionnaire change, laquelle leur permet de quitter l’entreprise avec leurs indemnités conventionnelles. Sur 400 titulaires de la carte de presse au sein de Prisma Media, 60 journalistes ont déjà quitté le groupe ; la direction prévoit un total de 140 départs d’ici à la fin de l’année.

Les journalistes partent moins par peur d’une zemmourisation des esprits que par la dégradation de leurs conditions de travail. Beaucoup d’entre eux ne se reconnaissent plus dans les tâches qui leur sont demandées. Ils sont devenus des couteaux suisses ! Ils n’ont plus le temps de faire correctement leur travail. Or le journalisme d’investigation suppose du temps et il coûte cher. Un titre comme *Mediapart*, qui compte 70 cartes de presse, laisse à ses journalistes le temps de travailler.

Il en va de même pour les médias de l’audiovisuel public, qui, s’ils peuvent faire l’objet de critiques, ont créé des commissions de déontologie efficaces : ils sont très rarement condamnés par l’ex CSA.

M. David Assouline, rapporteur. – Disposez-vous d’un recensement du nombre de comités de déontologie créés par la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l’indépendance et le pluralisme des médias ? Avez-vous des exemples précis de leur utilisation ? Certes, les parlementaires pourraient accomplir ce travail dans leur mission de contrôle de l’application des lois.

Comment faudrait-il renforcer ces dispositifs pour assurer leur indépendance ?

Quelles sont vos attentes au sujet du statut juridique qui serait accordé aux rédactions ?

M. Emmanuel Vire. – Les chartes déontologiques résultent du rapport de forces au sein de l’entreprise lors de leur rédaction. Emmanuel Hoog, ancien président de l’AFP, avait recensé les chartes par forme de presse. La loi Bloche contraint les titres d’information politique et générale, qui reçoivent des aides financières, à disposer d’une charte. Pour les autres titres, elle prévoit l’ouverture de négociations, mais pas la signature d’une charte.

Les journalistes de Prisma Media accordent une grande importance à la charte depuis l’arrivée de M. Bolloré. Toutefois, la présidente du groupe la considère inutile.

S’agissant la reconnaissance juridique de l’équipe rédactionnelle, je citerai l’exemple du *Monde*, qui s’explique par l’histoire du journal et le poids de la société des

journalistes, agissant comme une personne morale. Ceux-ci peuvent, par exemple, émettre un vote lors du renouvellement du directeur de la rédaction.

M. David Assouline, rapporteur. – Le journal *Le Monde* constitue-t-il le modèle concret de cette revendication générale du statut juridique ?

M. Emmanuel Vire. – La réponse est plus nuancée. Un journal est le fruit d'une histoire et d'un rapport de forces entre un collectif rédactionnel et son actionnaire.

Il est nécessaire de briser la verticalité à l'œuvre : le directeur de la rédaction doit être aux côtés non pas de ses actionnaires, mais de ses journalistes. Ces derniers doivent pouvoir approuver sa nomination, comme c'est le cas au *Monde* et à *Libération*.

M. Michel Laugier. – Les médias et surtout la presse sont confrontés à une situation difficile : les ventes au numéro diminuent et les recettes publicitaires ont baissé de 50 % en dix ans. Or les recettes sont nécessaires pour parvenir à l'équilibre financier.

Vous avez affirmé que la grille salariale des journalistes n'a pas évolué depuis longtemps. Pourtant, certains d'entre eux gagnent très bien leur vie.

Comment un média indépendant peut-il exister sans l'apport d'un investisseur fort ?

Quel regard portez-vous sur les grandes plateformes qui concurrencent fortement la presse et les médias ?

La concentration peut présenter des côtés positifs : le concours financier d'un grand groupe permet de sauver des titres, qui, sinon, auraient disparu.

Vous avez évoqué le poids des investisseurs face aux journalistes. À l'inverse, ne pensez-vous pas que certains journalistes sont très orientés sur le plan politique ?

M. Emmanuel Vire. – Nous ne sommes pas opposés aux investisseurs. En revanche, nous dénonçons la concentration dans les médias : nous déplorons que la plupart des médias français soient aux mains de quelques-uns.

Qu'une grande entreprise dépendante de la commande publique possède des médias me choque, surtout quand les journalistes et les salariés ne sont pas indépendants. Comment les petits médias peuvent-ils survivre sans investisseurs ?

Les investisseurs finançant les médias ne devraient pas recevoir les aides à la presse. Voilà vingt ans, nous savions que M. Dassault acceptait déjà de perdre 15 millions d'euros pour combler le déficit du *Figaro* !

Je ne crois aucunement à la neutralité du journaliste : c'est une fable. Chaque publication a une ligne éditoriale représentée par le directeur de la rédaction – seul l'audiovisuel public doit faire preuve de neutralité. Si la neutralité du journaliste n'existe pas, ses pratiques professionnelles doivent être conformes à notre déontologie : publier une idée politiquement orientée suppose que celle-ci soit vraie et vérifiée.

Les plateformes et les Gafam représentent une autre menace. Une prochaine déclaration intersyndicale exigera que les journalistes reçoivent une partie des sommes

obtenues après les négociations relatives aux droits voisins ; des discussions sont actuellement menées à l'AFP sur ce sujet. Je salue l'action de la France au niveau européen dans ce domaine, mais le chemin est encore long. Toutefois, je regrette l'attitude des éditeurs, ainsi que l'absence des journalistes à cette réflexion.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Vous considérez qu'un industriel ayant des accords avec l'État ne devrait pas posséder un groupe audiovisuel. Estimez-vous nécessaire d'étendre cette restriction à d'autres secteurs, les clubs de football par exemple ?

Depuis que Prisma Media appartient à Vincent Bolloré, avez-vous constaté des changements dans votre vie professionnelle ?

M. Emmanuel Vire. – Je limiterai ma restriction aux seuls marchands d'armes possédant des journaux ou des télévisions. Je ne me prononcerai pas sur les autres secteurs.

Nous sommes heureux que la concentration des médias revienne au cœur du débat. L'interventionnisme de M. Bolloré et de Vivendi revêt des formes brutales pour Canal+ et à Europe 1. Ce n'est pas le cas pour Prisma Media. Toutefois, l'arrivée prochaine au sein du groupe du *Journal du dimanche* et de *Paris Match*, qui sont des titres politiques susceptibles d'avoir une influence sur la vie démocratique de la Nation, changera peut-être la donne.

Depuis l'arrivée de M. Bolloré, je n'ai subi aucune pression à titre personnel, mais peut-être est-ce dû à mes fonctions syndicales.

M. David Assouline, rapporteur. – La loi de 1986 limite aujourd'hui la concentration horizontale à sept chaînes de télévision. Est-il nécessaire de modifier cette disposition ?

La loi précise également qu'il est possible de posséder deux types de médias sur les trois existants à l'époque – la radio, la télévision et la presse écrite, cette dernière étant circonscrite uniquement à la presse quotidienne couvrant plus de 20 % du territoire. Une évolution doit-elle être envisagée ?

Quel est votre avis sur la concentration verticale des médias, inconnue en 1986 ? Pouvez-vous définir un seuil pertinent à ce sujet ?

M. Emmanuel Vire. – Nous considérons que les concentrations horizontales et verticales doivent désormais être traitées ; il ne faut plus distinguer la presse écrite et l'audiovisuel.

Des progrès ont été accomplis dans le cahier des charges des chaînes, sur la présence des femmes à la télévision notamment. Rien de tel n'existe dans la presse écrite ! La précarité touche pourtant avant tout les femmes journalistes.

Pour ce qui concerne les concentrations horizontales, j'estime qu'une limite de sept chaînes de télévision est trop élevée : il convient de réduire ce chiffre.

La logique est semblable pour la presse écrite : les groupes de presse régionaux possèdent le quotidien et l'hebdomadaire locaux, et leur zone de couverture est immense. Nous avons alerté – sans succès ! – l'Autorité de la concurrence lorsque le Crédit mutuel avait racheté plusieurs titres dans l'est de la France.

Une action s'impose également pour lutter contre les concentrations transversales – c'était le rêve de Jean-Marie Messier de réunir les contenus et les contenants.

Enfin, je déplore que seuls 17 dessinateurs et 600 photographes soient encore titulaires d'une carte de presse ; la concentration des médias entraîne aussi la disparition de certains métiers.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie pour vos réponses.

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

La réunion est close à 12 h 25.

Lundi 24 janvier 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente de France Télévisions, Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, et M. Bruno Patino, président d'Arte (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Gilles Sacuto, président du Syndicat des producteurs indépendants (SPI) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 10.

Jeudi 27 janvier 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de M. Thomas Rabe, président-directeur général du groupe Bertelsmann (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 heures 15.

Vendredi 28 janvier 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Audition de M. Maxime Saada, président du directoire de Canal plus (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 13 h 20.

Audition de M. Nicolas de Tavernost, président du directoire de M6 (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 14 h 30.

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.

Audition de M. Matthieu Pigasse, président du groupe Combat Média (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 heures.

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

Mardi 25 janvier 2022

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Audition de scientifiques : MM. Jean-Marc Daniel, directeur du département « ressources physiques et écosystèmes de fond de mer » de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), Laurent Kerléguer, directeur général du service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), Joachim Claudet, conseiller « océan » du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Mme Mathilde Cannat, mandatée par le CNRS comme pilote dans la feuille de route « grands fonds » dans le cadre de France 2030 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18h55.

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE**Mercredi 12 janvier 2022**

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous entendons aujourd'hui Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants, que je remercie de s'être rendue disponible pour échanger avec nous sur un sujet crucial pour notre mission d'information consacrée à la citoyenneté : la participation du ministère des armées à la formation des citoyens.

Cette audition s'inscrit dans un cycle de réunions auquel sont également associés d'autres acteurs du ministère des armées : le directeur du service national et de la jeunesse et la directrice générale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG). L'audition de la directrice générale de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) figure également à notre programme.

Pour votre information madame la ministre, je précise que notre mission est composée de 19 sénateurs et 2 suppléants. Elle a été constituée à la demande du groupe RDSE qui en a confié le rapport à notre collègue Henri Cabanel. Notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public au début du mois de juin prochain.

Je rappelle également que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit et que sa captation vidéo permet de la suivre en ce moment même sur le site Internet du Sénat (et sur *LinkedIn*) ; cet enregistrement sera disponible par la suite en vidéo à la demande.

Votre emploi du temps étant contraint cet après-midi, je donne donc sans plus tarder la parole à Henri Cabanel, notre rapporteur, pour préciser les attentes de cette mission d'information.

Après votre intervention, Madame la Ministre, nous aurons un temps d'échanges avec nos collègues présents dans cette salle ou connectés à distance.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, je remercie à mon tour Geneviève Darrieussecq de nous accorder son temps, que nous savons précieux, pour l'audition de notre mission.

Mes questions concernent tout d'abord le plan « Ambition Armées-Jeunesse 2022 » : pouvez-vous nous le présenter dans ses grandes lignes ? Quels en sont les principaux objectifs ?

Comment s'inscrit-il dans le parcours de citoyenneté piloté par le ministère des armées ?

S'agissant du Service national universel (SNU), quelle est votre appréciation de son pilotage ? Estimez-vous qu'il serait souhaitable de confier le pilotage du SNU à la

direction du service national et de la jeunesse, au regard de son expérience et de son implication dans l'organisation de la Journée défense et citoyenneté (JDC) ?

En ce qui concerne la JDC, le rapport de la Cour des comptes sur l'éducation à la citoyenneté publié en octobre 2021 évoque « un empilement progressif des missions assignées à la JDC, qui a rendu cette journée particulièrement dense ». Il rappelle que la Cour recommande d'« alléger la JDC de séquences pouvant trouver leur place en milieu scolaire ». Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2021 estime que 1,5 million de jeunes ont fait, à cause de la crise sanitaire, une JDC incomplète, sans test d'illettrisme ni formation à la citoyenneté : un rattrapage à destination de ces jeunes est-il prévu ?

En ce qui concerne le rôle de la politique mémorielle dans la formation citoyenne, quels sont les moyens mis en œuvre par le ministère des armées pour mettre la politique de mémoire au service de la formation citoyenne des jeunes générations ?

En particulier, pouvez-vous revenir sur la démarche initiée par le ministère à travers la première édition de l'appel à projets *Commémorer autrement* et nous exposer le bilan que vous en tirez ?

Enfin, ma dernière série de questions porte sur l'articulation de la politique mémorielle du ministère des armées et du Service national universel (SNU).

Pouvez-vous nous exposer le rôle du ministère des armées dans la conception et la formation des intervenants dans le cadre de la Journée défense et mémoire nationales (JDM), Quel bilan tirez-vous de l'organisation des premières JDM dans le cadre de l'expérimentation du SNU ?

Pouvez-vous nous donner des exemples et nous préciser la nature des missions d'intérêt général (MIG) mémorielles proposées par le ministère des armées dans le cadre de l'expérimentation du SNU ?

Des réponses écrites pourront naturellement nous être adressées par la suite si tous ces points ne peuvent, faute de temps, être abordés aujourd'hui.

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants. – Monsieur le Président, Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, Monsieur le rapporteur, permettez-moi de faire un propos général avant de répondre à vos questions. Je voudrais tout d'abord vous adresser mes meilleurs vœux pour cette nouvelle année. Je veux également saluer l'initiative de votre mission. Je suis très heureuse de cette audition qui va nous permettre d'échanger.

Qu'est-ce qu'être citoyen aujourd'hui ? Cette question est importante, notamment dans cette période préélectorale, avec l'abstention qui détourne des urnes certains de nos concitoyens qui ne se sentent plus complètement concernés par notre vie démocratique. Nous nous devons d'identifier les ressorts de la citoyenneté active et ceux de la désaffection de la vie publique d'une partie de nos concitoyens. Ces questions s'avèrent essentielles pour notre pays. Je salue donc vraiment votre initiative de travailler sur ce sujet.

Vous avez décidé de centrer vos réflexions sur la notion d'éducation à la citoyenneté et d'apprentissage des valeurs de la République et sur la problématique de la formation du citoyen. Je partage avec vous ce souci constant. Il est impossible pour une Nation de ne pas avoir une jeunesse engagée, enthousiaste et optimiste. Nous le souhaitons pour notre jeunesse et nous devons l'accompagner dans ce chemin. Il n'est pas d'avenir durable sans une jeunesse citoyenne, résiliente et consciente de la société dans laquelle elle vit, de son histoire, une jeunesse qui connaît ses droits et ses devoirs.

De nombreux jeunes ont subi de plein fouet en 2020 et 2021 les conséquences sociales et économiques de la crise sanitaire et les subissent encore. Le Gouvernement a donc placé la jeunesse au cœur de ses priorités, avec une exigence renforcée ces derniers mois. Dans ce cadre, le ministère des armées joue son rôle, celui du lien entre les armées et la Nation et du lien entre les armées et la jeunesse.

Il existe une relation ancienne et spécifique entre les jeunes de notre pays et l'institution militaire. La jeunesse est par l'essence et la nature même de nos armées au cœur de notre ministère. Cette relation a bien évidemment évolué au cours du temps et des époques, notamment depuis la suspension du service national obligatoire par le président Jacques Chirac. Nous devons bien mesurer la transformation représentée par cette réforme. Pendant des décennies, le service militaire a été un creuset du sentiment d'appartenance à la Nation et un facteur de cohésion républicaine. À l'échelle de notre histoire, peu de dispositifs ont concerné autant de citoyens, génération après génération. Bien sûr, ce dispositif ne concernait que les garçons, mais il entraînait des répercussions importantes sur la vie du pays.

Aujourd'hui ce lien est très différent et doit continuer d'être adapté en permanence. Chaque année, près d'un million de jeunes de 18 à 25 ans participent aux dispositifs mis en place par le ministère des armées et aux partenariats avec l'Éducation nationale. Depuis 2017, j'œuvre à la consolidation de ces dispositifs et partenariats. Nous avons orienté nos politiques publiques vers le renouvellement des dispositifs, l'actualisation des méthodes, leur modernisation, l'adaptation aux outils numériques pour faire évoluer ce lien avec la jeunesse.

Avant de dresser un panorama rapide des chaînons du lien armées-jeunesse, je souhaite vous en rappeler l'esprit et les objectifs.

Le premier de ces objectifs concerne l'attractivité pour nos armées et le recrutement de jeunes femmes et de jeunes hommes. Chaque année, 27 000 jeunes rejoignent les rangs de nos armées. Ces engagements sont essentiels pour le maintien de nos forces, pour accomplir nos missions et pour préserver le rang de la France. Le second objectif constituera le cœur de notre discussion, puisqu'il consiste dans la consolidation du lien entre les armées et la Nation. Il s'agit de transmettre une culture de défense et de résilience, de renforcer notre cohésion nationale autour de nos valeurs, des principes républicains qui nous unissent, et de former les jeunes citoyens aux enjeux de la défense et de l'engagement pour la Nation. Notre politique à destination de la jeunesse représente aussi un moteur pour l'égalité des chances. Elle participe à l'apprentissage de la citoyenneté ; elle favorise les engagements et l'insertion professionnelle. Nous avons également pour ambition de lutter contre les discriminations, le racisme et l'antisémitisme à travers les valeurs que nous portons notamment dans notre politique mémorielle, en particulier pour les sujets liés à la Deuxième Guerre mondiale.

À mon arrivée, en 2017, j'ai constaté le foisonnement de nos dispositifs, leur hétérogénéité et, pour certains, leur manque de clarté. De façon schématique, nous avons d'un

côté des dispositifs qualitatifs, comme les Cadets de la défense, qui ne concernent qu'un nombre restreint de jeunes, dans peu de territoires. Nous sommes, de l'autre, en charge d'un dispositif absolument essentiel, qui a remplacé le service national, la Journée défense et citoyenneté (JDC) qui concerne la quasi-totalité d'une classe d'âge, c'est-à-dire 850 à 900 000 jeunes par an et qui constitue la clé de voûte des relations entre les armées et la jeunesse.

Je suis convaincue que l'efficacité d'une politique passe d'abord par sa lisibilité et sa cohérence, mais elle doit aussi être mise en cohérence avec l'évolution de la société. J'ai donc souhaité que notre politique jeunesse s'adapte aux jeunes de 2022, s'inscrive dans le plan gouvernemental *1 jeune 1 solution* et intègre la montée en puissance du service national universel. L'adaptation à ces transformations est l'objet du plan *Ambition armées-jeunesse* sur lequel vous m'avez interrogée.

Cette nouvelle articulation a donc été bâtie sur trois axes : être clair dans notre offre tout en conservant sa diversité, favoriser les moments de rencontre concrets entre les jeunes et l'institution sur tous les territoires et proposer ces moments, selon l'âge des jeunes, autour de la notion de parcours citoyen. Le SNU qui se déroule entre 15 et 17 ans en est le pivot. Avant celui-ci, entre 13 et 15-16 ans, nos dispositifs visent à faire mûrir l'envie d'engagement de nos jeunes, à susciter des moments d'échange, à leur permettre de se confronter aux enjeux de la défense et à travailler sur la mémoire. Ils complètent l'enseignement de défense dispensé par l'Éducation nationale et appuyé par les trinômes académiques qui sont de puissants relais dans les territoires. Plusieurs types d'actions sont développés dans ce cadre, qu'il s'agisse de journées « sport armées jeunesse », de rallyes citoyens ou du dispositif des Cadets de la Défense.

J'ai également souhaité que nous réalisions un effort quantitatif et territorial sur un dispositif que j'affectionne, les Classes défense et sécurité globales (CDSG) dans les collèges et les lycées. Je crois profondément à ce modèle donnant-donnant et ce partenariat de proximité et d'attachement humain. Entre 2017 et aujourd'hui, nous sommes passés de 217 à 420 classes de défense sur le territoire et nous touchons ainsi plus de 10 500 collégiens et lycéens. Ces classes suscitent une forte appétence auprès des unités militaires qui les parrainent et les relations qui se nouent se révèlent très qualitatives. Ce dispositif dépend bien sûr fortement de l'engagement d'un professeur, d'un principal ou d'un proviseur. Nous avons pour objectif de multiplier par deux ces classes de défense. En ce sens, j'ai signé le 16 décembre dernier un protocole avec le ministre de l'éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, et sa secrétaire d'État, Sarah El-Haïry, qui va nous permettre de doubler le nombre de classes et de couvrir tous les départements. Ces classes sont précieuses. En effet, l'existence d'une classe de défense dans un établissement rejaillit sur tout l'établissement par les actions menées en dehors des temps scolaires classiques.

Le SNU sera déterminant pour chaque jeune. Il représente le socle de notre plan *Ambition armées-jeunesse*. La phase 1 de ce service national universel est constituée par le séjour de cohésion. Les armées y prennent toute leur part. La Journée défense mémoire (JDM) permet de sensibiliser à l'engagement et aux opportunités offertes par les armées à un âge plus précoce qu'auparavant. En effet, la JDC intervient à 17-18 ans alors que le service national universel se déroule entre 15 et 17 ans, après la classe de troisième.

Avec la généralisation du SNU, notre Journée défense mémoire (JDM) remplacera la Journée défense et citoyenneté (JDC). Un important travail a été réalisé pour la rendre efficace et ludique et pour développer une pédagogie active. Cette JDM comprend des

témoignages de militaires sur leur engagement, mais également un jeu de stratégie « décision défense » pour faire comprendre aux jeunes les enjeux stratégiques de nos armées, un module résilience effectué en extérieur et un module mémoire conçu par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), dans lequel les jeunes apprennent à comprendre la symbolique d'une cérémonie. Ces modules sont animés par des militaires, pour certains réservistes, par des agents de la direction du service national et de la jeunesse et, parfois, pour le module mémoire, par des agents de l'ONAC-VG, avec parfois la participation d'acteurs associatifs. Les retours sur cette JDM sont bons.

Nous interrogeons les jeunes après les JDC comme après les JDM. Ainsi, un tiers des participants ont été interrogés en 2021 et 92 % d'entre eux ont trouvé la journée très intéressante ou assez intéressante. Ces JDM représentent la deuxième séquence la plus appréciée du SNU après les activités physiques, sportives et de cohésion. Nous faisons évoluer le contenu de façon continue pour nous adapter au retour d'expérience. Nous nous en inspirons aussi pour moderniser en parallèle la JDC qui perdurera pendant la montée en puissance du Service national universel.

Après cette phase de cohésion de deux semaines, vers l'âge de 16-17 ans, les jeunes entrent dans la phase de l'engagement. La phase 2 du SNU est constituée par la mission d'intérêt général. Le ministère des armées a proposé près de 2 000 missions d'intérêt général l'an dernier pour 15 000 stagiaires environ. Cette phase est essentielle. Il s'agit de convaincre le jeune d'envisager un engagement, que ce soit au sein de notre ministère ou d'un autre, et de lui permettre de mieux connaître l'armée de l'intérieur. Nous proposons de nombreuses missions d'intérêt général dans un format exigeant, en lien avec la préparation militaire. Nous observons une forte appétence des jeunes pour ces missions, y compris pour celles à dominante mémorielle proposées par l'ONACVG et les associations ou fondations. Les modules que nous développons sont appréciés par les jeunes et très demandés.

Reste pour les jeunes, à partir de 18 ans, la possibilité de s'engager dans les armées comme volontaires, que ce soit dans l'armée d'active, dans la réserve opérationnelle ou dans d'autres dispositifs. L'enjeu réside dès lors dans la fidélisation sur les très nombreux postes proposés par les armées. La palette qu'offrent les armées est particulièrement large en termes de métiers et de formes d'engagement. Les moins de 30 ans représentent aujourd'hui 37 % des réservistes. Nous devons poursuivre l'effort pour faire connaître à la jeunesse cette possibilité d'engagement.

Sans aller jusqu'à cet engagement, l'ensemble des jeunes de notre pays aura participé à un parcours de citoyenneté, puisque tous auront au moins effectué la JDC. Tous les jeunes auront donc été touchés par notre ministère au moins une fois. Tous auront également été accompagnés dans la découverte des valeurs de la République, la transmission mémorielle et l'exploration des enjeux de la défense nationale.

Les valeurs portées par nos armées trouvent un écho important chez nos jeunes. Toutes les enquêtes le démontrent. J'ai été très frappée par les jeunes que j'ai pu rencontrer dans le cadre du Service national universel. Ils se disaient en quête de sens, en quête de cadre, voire en quête d'autorité. Les armées portent aussi des valeurs d'exigence et de dépassement. Le courage et l'engagement sont les deux principaux traits d'image que les jeunes associent aux militaires. Cette capacité à persévérer quels que soient les obstacles rencontrés constitue un exemple, notamment pour des jeunes qui peuvent être en difficulté scolaire. Ces modèles permettent de se construire.

Sont transmises dans le cadre militaire des valeurs de fraternité et d'altruisme. Les armées sont au service de la population dont elles assurent la protection. Cette fraternité est vécue aussi avec les frères d'armes, dans un esprit de cohésion très fort. Notre institution militaire permet par ailleurs l'apprentissage de la vie collective et des règles de comportement. Dans nos dispositifs, nous créons un esprit de cohésion et d'entraide, notamment avec le Service militaire volontaire (SMV), un dispositif d'insertion absolument remarquable qui permet à des jeunes en grandes difficultés de bénéficier d'une formation et de s'insérer dans la vie professionnelle avec 80 % de réussite.

Je souhaite maintenant insister sur la transmission mémorielle en direction des jeunes générations. Avec notre opérateur, l'ONACVG, et notre direction de la mémoire, des patrimoines et des archives (DPMA), nous sommes en lien constant avec l'Éducation nationale. Nous favorisons les témoignages d'anciens combattants dans les classes, des témoignages croisés concernant la guerre d'Algérie par exemple. Nous soutenons la construction de projets pédagogiques à dimension mémorielle et civique avec la plateforme *Educ@def* qui fournit à l'ensemble des enseignants une panoplie considérable de ressources pédagogiques. Plusieurs concours et programmes existent, comme *Héritiers de mémoire*, un programme développé par la DPMA, qui permet de valoriser des travaux scolaires menés dans les collèges et les lycées et recueillis à travers des appels à projets. Notre ministère s'adresse à tout type d'établissement, y compris les établissements du secteur agricole en milieu rural qui sont parfois oubliés.

Parmi les concours développés par l'ONACVG, le dispositif *Les Petits artistes de la mémoire* destiné aux classes de l'enseignement primaire rencontre également un franc succès, avec des prix attribués tous les ans. Le concours de bande dessinée *Bulles de mémoire*, à l'adresse des lycées et des collèges, permet de travailler sur des sujets mémoriels et de mesurer les talents artistiques et rédactionnels de nos jeunes. Je citerai enfin le *Concours national de la Résistance et de la Déportation*, le plus ancien et le plus connu.

La promotion de la mémoire au service de la formation citoyenne par le ministère des armées se fait aussi par des actions pédagogiques construites par les musées de notre ministère et l'accès facilité aux lieux de mémoire. L'accueil des classes de tous niveaux, depuis l'enseignement primaire jusqu'aux classes préparant le baccalauréat, dans le cadre d'expositions, de visites de fonds et de collections ou encore d'ateliers particuliers permet de transmettre à la jeunesse des notions essentielles à la citoyenneté autour non seulement des conflits contemporains, mais aussi de la culture du patrimoine et des archives publiques. J'ai tenu à instaurer la gratuité à destination des publics scolaires pour l'accès aux dix hauts lieux de la mémoire nationale placés sous notre responsabilité et gérés par l'ONACVG, comme le Mont-Valérien, le Struthof ou la prison de Montluc à Lyon.

Plus généralement, nous menons un travail d'adaptation et de renouvellement des pratiques commémoratives. Vous avez parlé, Monsieur le rapporteur, de « *commémorer autrement* ». Cette démarche est née d'un double constat. Nous organisons des cérémonies officielles classiques et nous apprenons aux jeunes à les décoder lors des JDM. Nous avons lancé un appel à projet auprès des créateurs afin de faciliter la transmission mémorielle et de la rendre plus ludique et attractive pour la jeunesse. L'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense (ECPAD), l'un de nos grands opérateurs en termes d'images d'archives, a ainsi créé un jeu sérieux pour tablette et smartphone autour du Général de Gaulle, qui a rencontré un certain succès. C'est en diversifiant les pratiques et en l'interpellant de façon différente que nous pouvons toucher la jeunesse. Nous avons également réalisé des petits films pour le *web* sur des thèmes historiques, comme l'année

1940. Courts et faciles d'accès pour la jeunesse, ces films peuvent aussi servir de support aux enseignants.

Pour conclure, permettez-moi d'exprimer mon optimisme sur la jeunesse de notre pays. Nous avons une belle jeunesse, qui a démontré ses capacités de résilience particulières dans ces deux années. La jeunesse n'est jamais un problème ; elle doit être la solution. À cet égard, nous devons l'accompagner. Je reste persuadée que le ministère des armées, par les valeurs qu'il porte, la représentation qu'il a dans la Nation et sa force régaliennne, est très bien placé pour participer à la transmission de la citoyenneté. Le ministère est engagé de longue date dans cette démarche. J'ai simplement souhaité remodeler les dispositifs, les rendre plus lisibles, les enrichir. Notre ministère reste déterminé, que ce soit dans la transmission mémorielle ou dans le contact direct de la jeunesse avec nos armées, à être présent sur ces sujets de culture citoyenne et de transmission de la citoyenneté à notre jeunesse.

Vous m'avez interrogée sur le pilotage du SNU. En octobre dernier, la Cour des comptes a remis un rapport dont je partage les conclusions s'agissant du besoin de bases juridiques et financières solides pour le Service national universel. J'ai entendu de nombreuses critiques sur le SNU. Je me suis rendue dans les centres et je peux vous assurer que les jeunes qui ont vécu cette expérience en ressortent assez transformés. Ce dispositif peut représenter un vrai creuset, un moment où la jeunesse apprend à se connaître, où peuvent se créer des liens puissants.

Je crois donc beaucoup dans ce dispositif qui a besoin aujourd'hui d'un socle pour pouvoir évoluer. La montée en puissance a été retardée par la Covid, puisque le SNU n'a pas été mis en œuvre en 2020. Pour cette année, nous avons un objectif de 50 000 jeunes à travers deux séquences, en février et en juin, toujours sur la base du volontariat. Pour passer à la dimension supérieure, il faudra légiférer et donner au SNU une base juridique, financière et organisationnelle plus robuste. Cette robustesse ne doit cependant pas rendre le dispositif lourd et immobile ; le SNU doit rester agile.

En 2020, les JDC n'ont pas pu se tenir pendant six mois. Elles ont repris de deux façons. Le mode dématérialisé envisagé initialement s'est révélé insatisfaisant car de nombreux jeunes ne se connectaient pas. Rien ne vaut la présence physique. Les JDC ont donc repris en présentiel par demi-journée, le temps du repas ne pouvant pas être assuré du fait des contraintes sanitaires. Le retard pris au cours de l'année 2020 a été totalement résorbé en 2021. Ainsi, 615 000 jeunes ont effectué leur JDC sur 350 sites de métropole et d'outre-mer en 2020. En 2021, 920 000 jeunes y ont participé. Les JDC resteront organisées en demi-journée jusqu'à l'été et reprendront au format classique en septembre. Je veux vraiment saluer la direction du service national et de la jeunesse qui a effectué un travail particulièrement important pour s'adapter en permanence et pouvoir rattraper ce retard. Nous n'avons jamais mis aucun jeune en difficulté. Un jeune qui n'aurait pas effectué sa JDC a quand même obtenu une attestation provisoire pour passer son permis de conduire ou des concours.

S'agissant de la formation des personnes intervenant dans le cadre du Service national universel, je rappelle que les armées se sont engagées à deux niveaux dans le SNU. Elles assurent tout d'abord la formation des encadrants, chefs de centre du Service national universel. Réalisée dans un centre militaire, cette formation dure plusieurs jours et fonctionne très bien. Nous nous sommes d'ailleurs engagés à poursuivre ces formations dans la perspective de la montée en puissance du dispositif. Par ailleurs, nos armées organisent la

Journée défense mémoire, dispensée par des militaires, des réservistes et des membres de la direction du service national et de la jeunesse qui assurent également les JDC.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Le contenu de la JDC apparaît assez dense. Ne faudrait-il pas l'alléger, en prévoyant que certaines séquences soient organisées en milieu scolaire ?

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – Il est vrai que les programmes des JDC ont été densifiés. Les armées proposent un test sur le niveau de langage, de compréhension et de lecture. Ce test se révèle très important, car il permet de repérer des jeunes qui ont souvent déserté l'école depuis longtemps et de les remettre dans les circuits adéquats. Chaque jeune en difficulté est reçu en entretien individuel. Des possibilités de formation lui sont proposées, de même qu'une orientation vers une mission locale pour qu'il puisse trouver un soutien.

Des modules ont été ajoutés sur le code de la route ou la sécurité routière. La JDC s'est également enrichie avec des thèmes sur les droits et devoirs du citoyen et les enjeux de la mixité sociale. Le dispositif s'adapte en fonction des objectifs que nous voulons porter. Il me semble très important de maintenir la transmission de la citoyenneté, des valeurs de la République et de l'engagement.

La JDC a succédé au service national. Aux jeunes qui y sont appelés, elle doit donc parler du creuset républicain, des valeurs de la République, des droits et devoirs des citoyens.

M. Hussein Bourgi. – Je souhaitais vous apporter des témoignages et formuler quelques suggestions.

Comme Henri Cabanel, je viens du département de l'Hérault. Lorsque nous participons aux cérémonies commémoratives dans une commune rurale ou périurbaine, nous rencontrons fréquemment des élèves. Parfois cependant, aucun jeune ne participe à l'événement et les anciens combattants se désespèrent de cette absence. J'ai essayé de comprendre la genèse de cette réalité qui s'impose à nous et j'ai découvert que lorsque les enseignants habitent la commune, il est beaucoup plus facile pour eux d'organiser cette présence. Il faut informer les parents de ces cérémonies qui se déroulent généralement pendant les jours fériés, afin qu'ils accompagnent leurs enfants ou les confient à l'enseignant ou au chef d'établissement. Dans les grandes villes, l'exercice est beaucoup plus difficile. Les communes sollicitent parfois l'Éducation nationale.

Je vous suggérerais de travailler avec le ministre de l'éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, qui porte le concept du carré régalien et promeut, dans ce cadre, les valeurs de la République et leur partage par les jeunes qui passent par les écoles, les collèges et les lycées. Il y a peut-être quelque chose à imaginer entre vos deux ministères pour que cette participation aux cérémonies commémoratives ne s'organise plus au cas par cas, mais fasse intégralement partie du projet pédagogique des établissements, qu'elle soit portée par les établissements à l'occasion des différentes fêtes nationales et commémorations.

Je suis par ailleurs conseiller régional et lorsque je me rends dans des lycées, je constate que des enseignants éprouvent de plus en plus de difficultés à trouver des anciens combattants ou des anciens déportés pour témoigner devant les élèves. Or l'impact de la

diffusion d'une vidéo préenregistrée est quand même moins important que celui de la présence physique de personnes qui peuvent répondre directement aux questions des élèves.

Dans notre département, la Société des membres de la Légion d'honneur et sa présidente ont inscrit dans leur projet associatif une action en direction des apprentis. Chaque apprenti est ainsi doté d'un parrain ou d'une marraine qui l'accompagne dans son projet pédagogique et lui fait partager les valeurs de la République. Chaque année, une cérémonie rassemble 300 à 400 apprentis, à l'échelle du département, à l'Opéra de Montpellier. De la même manière, l'Ordre national du mérite organise chaque année avec son président un gala mettant à l'honneur le civisme pour la jeunesse, l'éducation citoyenne et l'engagement citoyen.

Les actions menées dans ce département par deux ordres de la République pourraient peut-être être généralisées. Nous rencontrons de plus en plus de difficultés à trouver des anciens combattants et des personnes pouvant témoigner dans les écoles. Ces sociétés réunissent des personnes volontaires qui agissent non seulement auprès des publics scolaires, mais aussi des apprentis. La Société des membres de la Légion d'honneur dépêche même des sociétaires pour intervenir tous les lundis dans la Communauté Emmaüs de Saint-Aunès, une commune proche de Montpellier, dans laquelle sont accueillies des personnes d'origine étrangère. Un binôme formé par l'ancien maire de Montpellier Hélène Mandroux et un officier de l'armée à la retraite vient expliquer à ces personnes le fonctionnement de la démocratie en France, les rôles de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ces expériences fonctionnent. Nous pourrions peut-être nous en inspirer pour conclure des conventions avec ces ordres au niveau national et faire en sorte que ces actions soient dupliquées sur d'autres territoires.

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – Vous mettez en lumière un élément très important. Certaines démarches fonctionnent très bien par la volonté de femmes et d'hommes. Dans les différents départements, les associations ne portent pas forcément les mêmes actions. Il en est de même avec les enseignants. La création des classes de défense dépend vraiment de la volonté de certains professeurs, accompagnés par le proviseur de leur lycée. L'exercice exige un investissement important de leur part. Nous avons pour rôle de mettre à leur disposition tous les outils possibles pour qu'ils réussissent leur engagement auprès de la jeunesse.

Pour les cérémonies, je partage votre constat. J'ai également été maire d'une ville moyenne. Des enseignants réunissaient leurs classes les jours fériés et venaient aux cérémonies. Il est vrai que cette pratique est plus répandue dans les zones rurales, car le lien est plus facile à nouer.

Nous devons aussi engager les élus locaux à travailler dans ce sens. Tout ne peut pas venir d'en haut. Parfois, quand les directives viennent d'en haut, elles sont fortement critiquées. Nous devons faire en sorte de pouvoir aider les élus. L'ONACVG est présent dans tous les départements. Dans ma ville, la problématique consistait à payer les bus pour faire venir des enfants à une cérémonie. La commune prenait donc ces frais en charge, car il nous semblait important de le faire. Il faut sensibiliser les maires, les encourager à prendre de telles initiatives. Nous essayons d'ailleurs de mener ce travail avec l'Association des maires de France.

L'initiative de parrainage des jeunes apprentis me paraît très intéressante. Elle entre dans les objectifs de mentorat. Nous pensons souvent au parrainage dans la formation ou l'installation professionnelle, mais un parrainage citoyen peut se révéler tout aussi pertinent. Il présente à mon sens une grande valeur.

M. Philippe Folliot. – Le monde de la défense et le monde de l'éducation ont été pendant longtemps opposés, avec des affrontements presque idéologiques à certains égards. Sans ressembler aux affrontements entre le Stade Montois et l'US Dax, ces oppositions ont pu être très fortes ! Fort heureusement, la situation a évolué, chaque monde ayant fait un pas vers l'autre. D'un schéma de défiance, nous sommes arrivés aujourd'hui à un schéma de meilleure compréhension, voire de complémentarité ou d'association.

N'oublions pas que le nombre de départements dans lesquels il n'existe plus d'implantation militaire est de plus en plus important. Dans ce contexte, il apparaît essentiel que d'autres relais assurent la continuité du lien armées-nation. L'Éducation nationale doit jouer un rôle pivot à cet égard. Vous avez cité les classes de défense. Leur nombre a certes progressé, mais je pense qu'il faudrait, sans les rendre obligatoires, aller encore plus loin.

Vous avez indiqué que les JDC sont le successeur du service national. Je ne suis pas tout à fait d'accord, sauf à les modifier en profondeur. Les JDC sont plus universelles à certains égards, mais nous ne pouvons pas comparer une action d'une journée avec un service d'un an, voire plus.

Il me paraît important d'insister sur deux ou trois points. Le ministère de la défense est un ministère qui recrute tous les ans. Dans ce ministère, l'ascenseur social fonctionne et permet d'entrer par le bas avec la perspective de mener une carrière au mérite. Il faut continuer à s'appuyer sur cette dynamique positive entre le monde de la défense et le monde de l'éducation.

Je partage les propos de notre collègue sur la nécessité de faire appel à des intervenants extérieurs. Je pense par exemple au *Souvenir Français*, une association présente sur l'ensemble du territoire, dont la devise est *Entretenir, commémorer et transmettre*. Elle a un rôle important à jouer en matière de transmission.

Il est vrai que les cérémonies patriotiques étaient devenues, il y a quelques années, presque caricaturales. La moyenne d'âge était extrêmement élevée. Ces événements n'avaient plus de signification. Des initiatives ont été prises pour y remédier. Je pense que votre ministère et le ministère de l'éducation nationale peuvent agir ensemble, y compris en allant au-delà des cérémonies officielles. Dans mon village, comme dans nombre de petites communes, la cérémonie se déroule la veille ou l'avant-veille. Les enfants se rendent au monument aux morts sur le temps scolaire et l'enseignant peut saisir cette occasion pour faire de la pédagogie autour de la cérémonie, en expliquer toute la symbolique.

Vous avez parlé des dixsites nationaux gérés par le ministère des armées, mais il existe aussi une multitude de sites relatifs à la mémoire qui restent en dessous des radars et pour lesquels votre ministère peut jouer un rôle, si ce n'est financier, au moins d'appui. Je citerai deux exemples dans le département du Tarn, le Militarial à Boissezon et le Mémorial d'Afrique du Nord à Montredon-Labessonnié. Autour de ces sites, des associations, des personnes s'impliquent et font ce qu'elles peuvent pour transmettre cette mémoire. Le socle que doit constituer la relation entre le ministère des armées et le ministère de l'éducation nationale doit faire germer des initiatives avec l'appui de la société civile.

M. Hervé Gillé. – L’articulation avec les parties prenantes qui travaillent autour de la jeunesse me paraît essentielle. Des liens se sont construits. Ils méritent peut-être d’être encore améliorés. Nous citons les missions locales notamment. Les journées « défense et citoyenneté » (JDC) permettent en effet de repérer un certain nombre de problématiques et de faire en sorte que des parcours qualitatifs s’engagent.

La notion de parcours citoyen peut prendre encore plus de sens, y compris dans l’acquisition de compétences et leur valorisation dans le parcours de vie ou le parcours professionnel du jeune. Un jeune qui s’est investi de manière citoyenne peut évoluer en compétence. Ces compétences peuvent être reconnues dans son parcours. Cette qualification des parcours renvoie aussi à l’intérêt d’améliorer encore les relations avec les parties prenantes, notamment les missions locales.

Comme nous l’évoquions hier avec le général Ménaouine, la mobilisation n’est pas toujours équivalente dans tous les territoires. Certains affichent des dynamiques fortes quand, sur d’autres, les liens sont relativement faibles. Je pense qu’il faudrait essayer de consolider, au niveau national, ces liens institutionnels entre le réseau des missions locales et l’ensemble des acteurs impliqués. Quel est votre avis sur le sujet ?

Nous pourrions aussi imaginer un parcours citoyen qui se qualifie et prend de plus en plus de sens dans la reconnaissance des compétences que le jeune pourrait faire valoir dans son parcours personnel et professionnel.

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – Je suis très attachée au parcours citoyen. Il me semble important. Nous l’avons développé sous ce vocable dans le plan *Ambition armées-jeunesse* à partir de 13 ans, mais le parcours citoyen du jeune doit démarrer dès l’école primaire, avec l’enseignement moral et civique. Les professeurs des écoles sont assez volontaires sur le sujet. Dans les collèges et lycées, en revanche, le traitement du sujet reste inégal. Ce n’est pas une critique : les enseignants ont des programmes lourds, à couvrir dans des temps contraints.

Il me paraîtrait important de renforcer ce parcours citoyen et de le construire à partir de ses différentes composantes. Les armées ne sont pas seules à intervenir sur le sujet. Nous entretenons un très bon dialogue avec l’Éducation nationale sur un grand nombre de sujets. Comme l’a rappelé le sénateur Philippe Folliot, il n’en a pas toujours été de même. Par le passé, il existait peut-être plus de postures antimilitaristes que de postures en faveur de l’institution militaire. Je crois que tout cela est derrière nous aujourd’hui. Nous accueillons les mêmes jeunes et nous identifions les mêmes besoins. Il faut vraiment construire un vrai parcours citoyen en démarrant par les plus jeunes et en intégrant les différents acteurs. Le ministère des armées intervient dans un grand nombre de domaines. Incidemment, je reconnais que la JDC ne ressemble en rien au service national d’autrefois. Pour autant, elle en est le successeur dans la loi.

C’est bien pour donner du sens à ce parcours citoyen que j’ai souhaité déployer cette *Ambition armées-jeunesse*, déclinée selon les âges. Il faut que les autres ministères intègrent cette démarche. Aujourd’hui, chacun œuvre dans son silo. Je crois que nous gagnerions collectivement à bâtir une démarche plus construite dans le temps avec les différents ministères. Nous le faisons avec l’Éducation nationale dans de nombreux domaines.

Nous avons besoin d’aider les enseignants à aborder les sujets de défense. Nous mettons déjà à leur disposition de nombreux outils à travers le site *Educ@def*, notamment sur

les sujets mémoriels. Nous devons aussi inclure toutes les initiatives associatives. Notre ministère soutient ainsi *Le Souvenir Français*. Non seulement il intervient dans l'entretien des tombes des soldats, mais il réalise aussi un travail original et dynamique pour mettre en avant certains héros disparus qui peuvent marquer l'esprit des jeunes. Il faut intégrer toutes les forces vives qui sont prêtes à travailler auprès de nous sur ces sujets.

Tout cela doit être articulé, organisé pour en faire quelque chose d'efficace, d'assez robuste à disposition des jeunes pour les aider à devenir des citoyens bien éclairés.

M. Stéphane Piednoir, président. – L'armée prend toute sa place dans la construction citoyenne des jeunes à partir de 13 ans. Néanmoins, pour reprendre les propos de Jean-Michel Blanquer, c'est aussi à l'école primaire que tout se joue pour la citoyenneté. Or la participation des classes aux commémorations s'appuie sur la bonne volonté des enseignants. Nous pourrions, dans le renforcement du parcours citoyen, initier des visites au monument aux morts sur le temps scolaire. Nous comprenons les enseignants qui hésitent à amener leur classe à une commémoration pendant leurs congés ou jours fériés. En revanche, sur un temps scolaire, cette démarche peut prendre tout son sens. Elle peut éveiller le sens citoyen des plus jeunes. Cet éveil doit en effet commencer bien avant 13 ans.

Les relations entre les armées et l'Éducation nationale ont effectivement changé. Toutefois, le changement majeur réside dans la déconnexion de la jeunesse avec la société. Comment reconnecter notre jeunesse à la société ? Comment lui redonner l'envie d'aller voter ? C'est l'un des objectifs prioritaires de cette mission. Il s'agit de faire comprendre aux jeunes que voter a du sens, que ce n'est pas un jeu, que ce n'est ni inutile ni fortuit. Ce phénomène est assez nouveau. Il n'existait pas autrefois, quand les jeunes étaient peut-être mobilisées contre des ennemis communs, des combats idéologiques plus forts.

Merci beaucoup pour 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.

Mardi 25 janvier 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition de Mme Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes (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 Mme Anne Muxel, sociologue, directrice de recherches en sociologie et en science politique au CNRS (CEVIPOF-Sciences Po) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Jeudi 27 janvier 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition de Mme Florence Gérard-Chalet, directrice générale de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (ÉPIDE), et M. François-Xavier Pourchet, directeur général adjoint (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIÉRARCHIE ? »

Mardi 18 janvier 2022

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

La réunion est ouverte à 15 heures.

- Audition de spécialistes de droit public et de droit constitutionnel : MM. Paul Cassia, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Jean-Philippe Derosier, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Lille, Bertrand Mathieu, conseiller d'État en service extraordinaire, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Dominique Rousseau, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et Guillaume Tusseau, professeur de droit public à Sciences Po

M. Alain Richard, vice-président. – Je vous prie d'excuser l'absence de la présidente Cécile Cukierman, qui se trouve empêchée de participer aujourd'hui à notre réunion.

Nous accueillons cet après-midi cinq professeurs de droit constitutionnel ou de droit public qui ont accepté de venir débattre avec nous, sous la forme d'une table ronde, sur le sujet de la judiciarisation de la vie publique.

Il s'agit de Messieurs Paul Cassia, professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne ; Jean-Philippe Derosier, professeur à l'Université de Lille ; Bertrand Mathieu, professeur à l'École de droit de la Sorbonne, et actuellement conseiller d'État en service extraordinaire ; Dominique Rousseau, également professeur à l'École de droit de la Sorbonne ; Guillaume Tusseau, professeur à Sciences Po.

Je signale que le rapporteur a auditionné la semaine dernière votre collègue Anne Levade, qui n'était pas disponible aujourd'hui, mais qui a pu ainsi partager avec lui ses réflexions.

Notre mission d'information s'intéresse à la place grandissante que les juridictions nationales et européennes ont prise dans la production de la norme, et aux risques que cette évolution pourrait faire peser sur le fonctionnement de notre démocratie représentative.

Lors de nos deux premières auditions, nous avons donné la parole à « l'accusation », si vous m'autorisez cette métaphore judiciaire : MM. Steinmetz et Schoettl ont livré devant nous un réquisitoire sévère, mais argumenté, hostile à la montée en puissance de ce pouvoir juridictionnel. Il est important pour nous d'entendre maintenant d'autres points de vue.

Vous avez reçu un questionnaire indicatif qui précisait les préoccupations du rapporteur. Je vais d'abord procéder à un premier tour de table en vous demandant de ne pas dépasser une dizaine de minutes pour votre intervention liminaire afin de laisser du temps au débat, puis le rapporteur et les collègues ici présents pourront vous poser des questions complémentaires.

Le thème de notre mission d'information est très vaste. Je vous suggère donc dans votre intervention liminaire de poser d'abord quelques éléments de diagnostic puis de développer, le cas échéant, une ou deux pistes d'évolution qu'il vous paraîtrait pertinent de soumettre à notre réflexion.

Vous pourrez ensuite aborder d'autres points au cours de la discussion, soit en réponse à nos questions, soit en réaction aux interventions de vos collègues. Enfin, vous avez la possibilité de nous adresser une contribution écrite pour attirer notre attention sur les points que vous n'auriez pu évoquer au cours du temps qui nous est imparti.

Je précise pour terminer que cette audition donne lieu à une captation vidéo et qu'elle est retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Paul Cassia, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. – Merci, Monsieur le président, merci, Mesdames et Messieurs les sénateurs, de me faire participer à votre réflexion sur ce sujet fondamental qui nous intéresse en tant qu'universitaires et en tant que citoyens.

Ce sujet s'amorce par un présupposé sur lequel il faudrait s'interroger, à savoir la place grandissante des juges en France et en Europe. Le questionnaire qui nous a été soumis fait état d'une montée en puissance progressive d'un pouvoir juridictionnel, qui est évoquée comme un acquis. Je pense qu'il faudrait le démontrer, car je n'ai pas constaté de montée en puissance progressive d'un pouvoir juridictionnel. Pour ma part, je déplore plutôt la faiblesse du pouvoir juridictionnel dans la période récente et je le démontrerai, exemples à l'appui.

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des contributions de MM. Schoettl et Steinmetz. M. Schoettl regrette l'époque de 1979, date à laquelle il est entré au Conseil d'État, et la jurisprudence qui s'appliquait alors, ainsi que la place qui était assignée au juge, étant entendu que le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme a été octroyé en 1981 à l'initiative du ministre de la justice Robert Badinter. Personnellement, je ne suis pas du tout nostalgique de cette époque et je pense qu'il est plus utile de se projeter dans l'avenir.

M. Schoettl dit également que la démocratie représentative souffre de l'hypertrophie du pouvoir juridictionnel national et supranational et que nous traversons une crise qui n'est pas sans rappeler celle qu'a connue l'Ancien Régime avec ses parlements. Je n'ai pas vu comment cette affirmation était étayée.

M. Steinmetz a évoqué pour sa part une pénalisation croissante de l'action publique. Vous la ressentez peut-être comme élus, mais, comme citoyen, je n'en ai pas vu les traces. Aucun chiffre ne démontre cette affirmation. M. Steinmetz évoque par ailleurs une paralysie de l'action politique du fait des juges, ce qui me semble inexact, et je le démontrerai, chiffres et éléments à l'appui. Il évoque aussi des fuites en avant en matière de transparence, qui m'ont échappé. Il se trompe aussi en évoquant les pouvoirs exorbitants qui sont conférés au juge des référés libérés.

M. Schoettl et M. Steinmetz sont d'accord pour que l'on puisse saisir le juge, mais à condition que le juge valide le texte qui est contesté. Ils prennent un exemple qui me paraît tout à fait mal choisi, à savoir une ordonnance du juge des référés rendue par le Conseil d'Etat le 22 juin 2021, sur l'affaire relative à l'assurance chômage. De manière rare, le Conseil d'Etat a suspendu une réforme qui devait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2021. L'ordonnance est très motivée et comprend cinq considérants, avec des chiffres, des données et des explications. Le juge des référés a pris le soin de motiver sa position, qui est étayée par un élément qui est inhérent au texte. En effet, ce dernier comportait une contradiction interne puisque la réforme entrait en vigueur en septembre 2022 pour les employeurs et en juillet 2021 pour les travailleurs. C'est cette contradiction qui a conduit à la suspension de la réforme. Le juge des référés a sanctionné cet effet de ciseau. Sa position ne semble pas du tout participer à un « gouvernement des juges » décrié par les deux précédents orateurs.

Je fais du droit concret et je souhaite évoquer l'état d'urgence sanitaire sur lequel vous avez travaillé en tant que parlementaires. Vous avez voté douze lois en moins de deux ans sans qu'un juge vous ait empêché de le faire. Le décret du 1^{er} juin 2021, qui met en œuvre la loi du 31 mai 2021 sur la gestion de la sortie de la crise sanitaire, a été modifié 51 fois en sept mois, selon les données de Légifrance. Aucune de ces modifications n'a été empêchée par le Conseil d'Etat ni fait l'objet de recours contentieux. Je prends l'exemple très récent de l'interdiction de vendre des denrées alimentaires dans les transports en commun. Personne ne l'a contestée. J'ai d'ailleurs eu le regret de devoir déposer moi-même un nombre important de recours puisque personne d'autre n'était disposé à saisir le juge...

Le confinement que nous avons toutes et tous connu découle du décret du 23 mars 2020, pris en application de la loi que vous avez adoptée en des temps records sans que le Conseil constitutionnel ne soit saisi. Il n'a été contesté que par moi. Il n'y a donc pas eu de recours excessif au juge qui aurait entravé l'action de l'administration pendant cette période. Le chiffre des 600 référés dont le Conseil d'Etat a été saisi est insignifiant pour des textes qui sont applicables quotidiennement à 67 millions d'individus.

De plus, le Conseil constitutionnel a tout validé, à part la prolongation automatique des détentions provisoires, en faisant usage toutefois de cette disposition, que je trouve fort malheureuse, prévue à l'article 62 de la Constitution : ce mécanisme permet au Conseil constitutionnel de « neutraliser » les déclarations d'inconstitutionnalité et de les priver d'effets concrets. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs mal commencé son travail en rendant sa décision du 26 mars 2020 sur la loi organique que vous aviez votée, qui permettait au Conseil constitutionnel et aux juridictions suprêmes de dépasser le délai de trois mois pour se prononcer sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Le Conseil constitutionnel a écarté l'application d'une disposition explicite de la Constitution au nom des circonstances exceptionnelles. Je ne vois ici aucune entrave au travail du Parlement.

Le Conseil d'État, pour sa part, a tout validé, ou presque, de l'état d'urgence sanitaire et de ses dérivés, à l'exception de la jauge dans les lieux de culte et de la possibilité pour les clients d'aller voir leur avocat. Il a tout validé bien que la loi du 23 mars 2020, comme la loi du 31 mai 2021, exige du juge des référés ou du juge de la légalité qu'il exerce un contrôle de stricte proportionnalité de la réglementation adoptée. Vous avez vous-mêmes prévu un contrôle renforcé de la part du juge, mais il ne l'a pas exercé, hélas, au long des deux années qui viennent de s'écouler.

J'évoquerai peut-être quelques affaires au cours des débats. Je signale tout de même l'affaire jugée par le Conseil d'État en référé le 26 juillet 2021 sur l'extension du passe

sanitaire aux établissements accueillant plus de 50 personnes. Vous aviez voté le 31 mai 2021 une loi qui limitait le passe sanitaire aux rassemblements comportant au moins 1 000 personnes. Le Gouvernement a décidé tout d'un coup d'abaisser ce seuil à 50 personnes. Le Conseil d'État a été saisi par mes soins, avec des associations et des entreprises, et il a jugé qu'au nom des circonstances exceptionnelles, la loi pouvait être contournée afin que l'évolution de la situation sanitaire soit prise en compte par le pouvoir réglementaire. Il n'y a là aucun empêchement fait au Gouvernement d'agir, bien au contraire.

Par ailleurs, en dehors de la pandémie, il existe un nombre considérable de filtres, comme celui de l'intérêt à agir. Je citerai comme exemples « l'arbitrage Tapie » ou la requête formulée à l'encontre d'Eric Dupond-Moretti par moi-même et par certaines associations, rejetés faute d'intérêt à agir.

À mon sens, il ne faut jamais avoir peur des contrôles et, à titre personnel, je souhaiterais qu'ils soient renforcés. Un contrôle est une chance, car il garantit la sécurité juridique et l'acceptabilité des mesures prises par les pouvoirs publics. Je me permets de formuler trois vœux. Je souhaite tout d'abord que l'autorité judiciaire devienne un pouvoir judiciaire. Je souhaite également que la CJR soit supprimée et que le mécanisme de la QPC soit réformé au profit d'une décentralisation du contrôle de constitutionnalité.

M. Jean-Philippe Derosier, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Lille. – Merci, Monsieur le président, chers collègues, Mesdames et Messieurs les sénateurs. Je suis ravi et honoré d'être devant vous aujourd'hui.

Je me retrouve en quasi-totalité dans les propos de mon collègue et ami Paul Cassia. Il y a tout à craindre d'un « gouvernement des juges », mais il y a beaucoup plus à craindre d'un gouvernement sans juges. Cette formule, qui est due à Robert Badinter, souligne à quel point nous avons besoin d'un pouvoir juridictionnel, que j'entends ici au sens large, incluant le juge judiciaire, le juge administratif, le juge constitutionnel et les juges européens.

Je me retrouve dans les propos de Paul Cassia, à quelques réserves près. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel n'a pas tout validé. L'exception confirmant la règle, le Conseil constitutionnel a censuré quelques rares dispositions même s'il aurait pu en censurer bien davantage selon moi, à commencer par la loi organique de mars 2020. Dernièrement, il a censuré dans sa décision du 9 novembre 2021 la transmission des données sanitaires aux directeurs d'établissement scolaire ou, dans sa décision du 5 août 2021, les modalités de fin des contrats à durée déterminée (CDD). Cela reste assez épisodique, confirmant en effet que le pouvoir juridictionnel n'altère en rien la mission du législateur. Il se pose néanmoins en rempart ultime des droits et des libertés, s'inscrivant dès lors dans le jeu des contre-pouvoirs.

Grâce au Conseil constitutionnel, nous n'avons pas eu une législation que je trouvais pour le moins scélérate en matière de lutte contre les casseurs. Le Conseil constitutionnel a précisément expliqué dans sa décision comment il était possible d'adopter une loi préservant la sécurité lors des manifestations tout en respectant les principes constitutionnels.

La mission d'information porte sur la judiciarisation de la vie publique, et non de la vie politique, ce qui est différent. Dans un cas comme dans l'autre, il est nécessaire que le juge soit présent et investi de pouvoirs pour exercer le contrôle qui est le sien en matière d'activité publique et politique, à condition que ce contrôle n'aboutisse pas à une entrave,

sans verser dans les abus et les excès. Nous disposons d'un certain nombre de mécanismes qui placent les différents juges dans des systèmes de pouvoir et de contre-pouvoir.

Le Conseil d'État pourrait certainement faire l'objet d'une vaste réforme, qui est appelée de leurs vœux par un certain nombre de collègues, introduisant une séparation stricte et définitive entre ses missions de conseil et ses missions juridictionnelles. La crise sanitaire l'a montré. En effet, lorsque le Conseil d'État émet un avis sur une ordonnance le lundi, qui est adoptée le mercredi, et qu'il a à statuer sur la même ordonnance en référé le vendredi, cela laisse planer un doute sur le fonctionnement de l'institution, même s'il y a une séparation entre les personnes qui traitent du contentieux et celles qui traitent de l'administratif.

Si je m'arrête désormais sur certaines de vos interrogations, vous nous demandez s'il faudrait faire évoluer la composition ou le fonctionnement du Conseil constitutionnel. Les parlementaires soumettent déjà des portes étroites au Conseil constitutionnel, mais ce mécanisme n'est pas institutionnalisé. Paul Cassia en a soumis une hier ou avant-hier sur les outils de gestion de la crise sanitaire et les parlementaires en soumettent également occasionnellement.

Dans une perspective d'amélioration du fonctionnement du Conseil constitutionnel, nous pourrions envisager la possibilité offerte à certaines parties (parlementaires, Gouvernement...) d'intervenir devant le Conseil constitutionnel dans le cadre du contentieux *a priori* ou *a posteriori*. Quant à la composition, tant que le Conseil constitutionnel exerce les compétences qui sont les siennes, il ne semble pas qu'elle doive évoluer, si ce n'est pour mettre fin à la présence de droit des anciens présidents de la République. Les deux derniers présidents de la République qui restent en exercice n'y siègent pas. Il serait donc simple de faire disparaître cette disposition.

Sur la question des juges européens, il ne me semble pas que ces derniers aient empêché en quoi que ce soit le législateur français de mener les politiques qu'il entend. En effet, à Strasbourg comme au Luxembourg, le droit européen s'impose et bénéficie d'une primauté. Ce principe est inhérent au droit international. La spécificité du droit de l'Union est que le principe de primauté bénéficie d'un autre principe propre au droit de l'Union, qui est le principe d'effet direct. Ce droit s'applique directement à l'égard des justiciables, qui sont en mesure de s'en prévaloir.

Nos juges ont su développer une jurisprudence permettant de trouver un *modus vivendi* et une juste articulation entre les normes européennes et les normes nationales. Selon le juge européen, toute norme européenne prime sur le droit national, y compris constitutionnel, ce que le juge constitutionnel a du mal à reconnaître. Le juge constitutionnel et, après lui, les juges judiciaires et administratifs, admettent le respect du droit de l'Union européenne sous réserve du respect des principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France. Cela est d'autant plus clair depuis une décision QPC du mois d'octobre 2021 relative à la société Air France, dans laquelle le Conseil constitutionnel a identifié pour la première fois un tel principe, confirmant qu'il s'agit d'une règle constitutionnelle que l'on trouve dans notre Constitution, mais que l'on ne retrouve pas en droit de l'Union européenne. Cela permet donc de rejoindre la jurisprudence d'autres États membres de l'Union, qui appliquent ce que j'appelle la primauté « sauf si ». Aucun abus n'est fait de cette notion.

Concernant la Cour de justice de la République, cette institution a connu des heures de gloire et elle est replacée sur le devant de la scène pour pallier un certain nombre de dysfonctionnements. La judiciarisation de la vie politique – et j'emploie à dessein ce terme –

ne m’effraie pas. Ce qui m’effraie davantage est la politisation de la vie judiciaire et je crains que la Cour de justice de la République ne verse dans cette dernière catégorie. Il me semble donc nécessaire de la réformer ou de la supprimer, à la condition de permettre que les ministres puissent être traduits devant la justice, avec le bon mécanisme de filtrage. Le fait qu’une cour soit composée de douze membres politiques sur quinze membres au total laisse craindre une justice politique, qui n’est pas acceptable dans un État de droit.

En conclusion, concernant l’interrogation essentielle sur les pistes de régulation de ces tensions, l’un des éléments essentiels est le respect et la confiance. Lorsque des ministres de premier plan sont eux-mêmes mis en cause dans des affaires juridictionnelles, il ne me paraît pas tolérable que ces derniers se maintiennent en fonction.

M. Bertrand Mathieu, conseiller d’État en service extraordinaire, professeur à l’École de droit de la Sorbonne de l’Université Paris I Panthéon-Sorbonne. – Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je prendrai une position qui sera opposée à celle de mes deux collègues. Je voudrais d’abord saluer la pertinence de la question que vous soulevez, parce qu’elle se pose depuis longtemps. J’ai écrit deux ouvrages qui montrent que je suis particulièrement sensible à ces questions.

Je commencerai par quelques considérations théoriques. Tout d’abord, nous sommes dans un système mixte, démocratique et libéral. La démocratie consiste en des mécanismes de légitimation du pouvoir tandis que le libéralisme consiste en des mécanismes de contrôle du pouvoir. Le pouvoir politique est l’émanation du pouvoir démocratique tandis que le juge s’inscrit dans une logique libérale.

Pour moi, il existe un problème de politisation de la justice, notamment du fait du poids de syndicats politisés au sein de la magistrature, comme j’ai pu l’observer de manière pratique en siégeant au Conseil supérieur de la magistrature (CSM). En outre, je me tiens à une obligation de réserve sur le Conseil d’État.

Toute la construction d’un système politique vise à trouver un équilibre entre ces deux composantes, démocratique et libérale. Or notre histoire est une succession de déséquilibres.

Selon moi, la désaffection des citoyens vis-à-vis du pouvoir politique est liée au fait que les citoyens prennent progressivement conscience que le pouvoir échappe au politique, puisqu’il est en partie entre les mains des juges, de la Commission européenne, de la Banque centrale ou encore des agences de notation. À force de mettre en exergue le contrôle, qui est évidemment nécessaire, nous arrivons à un point de déséquilibre où le contrôle l’emporte sur l’action. Or, dans une démocratie, il est important de pouvoir agir avant de pouvoir contrôler.

Si l’on prenait les programmes des candidats à l’élection présidentielle aujourd’hui et qu’on les examinait à l’aune des différents contrôles qui s’exerceront, je crois qu’aucun candidat ne pourrait réaliser entièrement son programme. Nous connaissons une crise profonde de la démocratie, car si un candidat dit ce qu’il va faire, mais qu’un juge l’en empêche, la confiance dans le politique se réduit. Le décalage entre des programmes politiques qui se présentent comme libres et les contrôles qui s’exerceront après l’élection est problématique.

Quelles sont les manifestations de l'intervention du juge dans la vie politique ? La Cour européenne des droits de l'homme est très peu liée à la Convention européenne des droits de l'homme, dont elle interprète le texte librement. Elle peut aussi introduire des principes qui n'y figurent pas et choisit entièrement ses normes de référence. Pour moi, cela est la manifestation de l'exercice d'un pouvoir.

S'agissant du Conseil constitutionnel, la QPC, à laquelle j'ai été très favorable, est un système vertueux, mais qui permet au juge de participer à la détermination du calendrier parlementaire en fonction de l'idée qu'il se fait de l'évolution des circonstances de fait. S'il faut adapter le droit à certaines évolutions de la société, cela n'est pas une fonction du juge, mais une fonction politique.

En outre, concernant la pénalisation de la vie politique et de la vie publique, la question est celle de la responsabilité politique, qui est une des conditions essentielles de la démocratie. Toutefois, il n'y a plus de responsabilité politique puisque la responsabilité pénale l'a remplacée. On a mis en cause un ministre de la justice dans une affaire de conflit d'intérêts dans laquelle les juges sont eux-mêmes en situation de conflit d'intérêts. On a condamné une ancienne ministre pour imprudence. On poursuit un ancien Premier ministre pour empoisonnement. On perquisitionne une assemblée parlementaire sans l'autorisation de son Président ou de son Bureau. On détermine ce que doit être le rôle d'un assistant parlementaire. Ce sont autant d'exemples du renforcement des interventions de la justice dans le champ politique. Ce phénomène d'ailleurs se conjugue avec la perte de confiance des citoyens dans le politique.

J'aimerais évoquer quelques solutions, qui sont peut-être caricaturales et sommaires. L'équilibre du pouvoir normatif entre le pouvoir politique et les juges sera difficile à rétablir parce que le système juridictionnel est un ensemble. En effet, le juge constitutionnel s'appuie sur le juge européen et le juge judiciaire s'appuie sur le juge européen et sur le juge constitutionnel. S'il l'on touche à un des maillons de cet ensemble, le système résistera par un phénomène d'imbrication.

S'agissant du Conseil constitutionnel, il convient de maintenir le principe d'une composition mixte de juristes et de politiques, car juger la loi n'est pas un acte comme les autres. Le système de nomination pourrait néanmoins évoluer, en prévoyant par exemple la nomination d'un conseiller d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation, d'un conseiller maître à la Cour des Comptes, d'un avocat et d'un professeur de droit, tandis que les autres membres seraient nommés librement par le pouvoir politique.

Il conviendrait aussi que, dans certains cas, le Parlement, à une majorité qualifiée, puisse demander au Conseil constitutionnel de réexaminer une de ses décisions. Dans le cas où le conflit ne pourrait pas être résolu, il faudrait que la question puisse être tranchée par le pouvoir politique selon des procédures prévues pour la révision de la Constitution. Selon moi, le politique doit toujours avoir le dernier mot en démocratie.

S'agissant de la responsabilité pénale des responsables politiques, l'un des axes les plus efficaces est, dans le sens de la loi Fauchon, de revoir la définition des délits non intentionnels par une réforme du code pénal. Il convient aussi d'abandonner la convention qui voulait qu'un ministre mis en examen soit systématiquement contraint de démissionner. Cette règle non écrite conduit à substituer la responsabilité judiciaire à la responsabilité politique puisqu'un simple juge peut décider qu'un ministre quittera le gouvernement.

Par ailleurs, il est vrai que la Cour de justice de la République est bancal, mais il est difficile de la remplacer. J'estime qu'il n'appartient pas aux juges de décider ce qui est politique et ce qui ne l'est pas. Il faudrait donc inverser le système, pour que le politique intervienne au moment de la mise en cause, au stade de la commission des requêtes et de la commission d'instruction, plus qu'au moment du jugement.

S'agissant du rapport entre le droit national et les juridictions européennes, il faut considérer que le système hiérarchique ne fonctionne plus. Ce dernier a un vice fondamental, car s'il y a plusieurs hiérarchies, le juge régule des rapports de système qui ne sont pas régulés par eux-mêmes. Admettre la supériorité inconditionnelle des jurisprudences européennes comme admettre la prévalence inconditionnelle des règles constitutionnelles conduit à une impasse.

Il faudrait retenir deux axes. Le premier axe viserait à redéfinir l'articulation des compétences nationales et européennes. J'en reviens à la référence du Conseil constitutionnel aux principes inhérents à l'identité constitutionnelle, qui constitue un garde-fou. Toutefois, c'est le juge qui décide. Nous donnons donc une puissance considérable au juge qui décidera de la hiérarchie de la norme européenne et constitutionnelle. Il faudrait inscrire dans la Constitution un certain nombre de principes qui sont inhérents à l'identité constitutionnelle. Cela aurait deux effets, car cela s'imposerait au juge national et cela constituerait une limite à l'intervention du juge européen. Il faut inscrire ces principes dans la Constitution de manière substantielle.

Le deuxième axe vise à passer d'une obligation de soumission à une obligation de dialogue constructif. Nous pourrions imaginer que les juridictions nationales puissent interroger les juridictions européennes lorsqu'un conflit se produit. En cas de non-résolution du conflit, il conviendrait de rendre aux autorités politiques le pouvoir du dernier mot en la matière, qui résulterait de l'exercice du pouvoir souverain ou de la négociation internationale. Le principe de subsidiarité ne peut pas être fixé uniquement par les juridictions européennes. Le problème est que les garde-fous sont entièrement entre les mains des juges. Le juge dispose d'instruments extrêmement forts.

Si l'on regarde trois décisions de la Cour européenne des droits de l'homme portant sur l'interdiction du voile islamique à l'université en Turquie, sur l'interdiction du crucifix à l'université en Italie ou sur l'interdiction du voile intégral dans l'espace public en France, nous voyons que ces décisions résultent simplement d'un rapport de force. La Cour a probablement plié parce qu'elle savait qu'il y aurait une résistance politique nationale. Par une réaction déterminée face à certaines dérives et par le respect scrupuleux de la jurisprudence quand les intérêts essentiels ne sont pas en jeu, la France pourrait faire évoluer les choses en Europe.

Je voudrais terminer en disant que le renforcement de la démocratie passe également par un recours banalisé, ou plus fréquent, au référendum, avec les garanties qui s'imposent. En effet, c'est le seul moment où il y a un lien direct entre le vote du citoyen et la décision prise. Cela peut redonner confiance au citoyen en la politique.

M. Dominique Rousseau, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. – Merci, Monsieur le président, je suis très honoré d'être auditionné par votre mission d'information. C'est toujours un plaisir pour un universitaire de partager ses analyses avec les représentants de la Nation.

Je voudrais intervenir sur un autre angle que mes collègues en soumettant à votre réflexion trois interrogations principales. Quels sont les rapports entre État de droit et démocratie ? Les droits de l'homme sont-ils antidémocratiques ? Les juges en font-ils trop dans la protection des droits ?

Sur la première question, les juristes distinguent généralement trois formes d'État. L'État de police est celui où le pouvoir politique agit selon son bon vouloir, sans contraintes. L'État légal est celui où les autorités sont soumises à la loi. L'État de droit est celui dans lequel nous serions aujourd'hui. L'État de droit peut donner lieu à plusieurs définitions.

Selon la définition de Kelsen, tout état est un État de droit dès lors qu'il y a une Constitution, des institutions qui produisent des normes et des juges qui contrôlent – de sorte que l'on pourrait dire que l'État nazi était un État de droit.

Une autre figure de l'État de droit est celle selon laquelle l'État produit un droit et ce droit le limite. Selon Jellinek, l'auto-limitation de l'État se fait par le droit que l'État lui-même produit. Dans une troisième figure de l'État de droit, l'État est soumis à un droit qu'il ne produit pas parce que ce droit lui est donné, par Dieu ou par la nature. Je défends pour ma part l'idée que le droit auquel se soumet l'État est issu des luttes sociales, des luttes politiques, des luttes intellectuelles. Je n'ai pas en tête de droits qui auraient été donnés. Tous les droits que nous avons aujourd'hui sont le résultat de luttes sociales et politiques, comme le droit de vote par exemple. De plus, l'État de droit n'est pas l'État de n'importe quel droit. L'État de droit est l'État des droits de l'homme, qui ont été conquis.

J'aime beaucoup une formule du doyen Vedel, qui disait : « En tant qu'ils se font, les droits de l'homme sont immanents ; en tant qu'ils sont faits, les droits de l'homme sont transcendants. » Je souscris à cette déclaration. Une fois que les droits de l'homme sont faits, ils nous dépassent et nous devons les suivre. C'est un choix philosophique du droit.

Cela me conduit à ma deuxième interrogation. Si les droits de l'homme sont ce qui définit l'État de droit, sont-ils antidémocratiques ? Cette question peut paraître surprenante, mais les droits de l'homme seraient antidémocratiques parce qu'ils empêcheraient la majorité de vouloir ce qu'elle veut. Or la démocratie est la loi de la majorité.

Je pense que les droits de l'homme ne sont pas antidémocratiques et qu'ils sont au contraire le « code d'accès » à la démocratie. Je m'appuie sur des éléments factuels. En effet, la colère des peuples contre les régimes autoritaires se traduit toujours par la demande d'un droit. Cela montre bien que l'accès à la démocratie vise à acquérir le respect ou la conquête des droits. A l'inverse, les régimes autoritaires ont comme première décision d'affaiblir la liberté de la presse, la liberté d'aller et venir, la liberté universitaire ou l'indépendance des juges. Autrement dit, il doit donc y avoir un rapport entre droits de l'homme et démocratie. En 1789, la première décision a été d'adopter la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Je dirais également qu'il y a dans les droits de l'homme une force magique, car les droits de l'homme nous touchent et nous font devenir citoyens. L'article premier de la Déclaration des droits de l'homme est extraordinaire. Nous sommes tous inégaux en réalité, mais l'article premier dit que les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit. Bourdieu, qui n'aimait pas beaucoup le droit, parlait de la force performative du droit, car le droit a la qualité de faire advenir ce qu'il énonce.

Je me souviens avoir participé à la rédaction de l'actuelle Constitution tunisienne. Il y a eu un débat sur la question de savoir s'il fallait une Constitution ou non après la chute de Ben Ali. Les mots qui ont été employés alors étaient les suivants : si la Tunisie est une société de croyants, il n'y a pas besoin de Constitution, mais si la Tunisie est une société de citoyens, elle a besoin d'une Constitution. Ces propos ne sont pas de moi, mais de plusieurs associations, dont des associations de femmes tunisiennes démocrates qui ont permis de renverser la tendance.

Je crois donc que les droits de l'homme sont ce par quoi on devient citoyen. Sans droits de l'homme, on supprime le citoyen et on retrouve uniquement la personne.

Par ailleurs, je ne partage pas l'analyse marxiste des droits de l'homme, qui dit que ces derniers isolent les hommes les uns des autres et replient l'homme sur lui-même en le séparant des autres. Les droits de l'homme de 1789 ne referment pas l'individu sur lui-même, mais mettent en relation les individus, notamment par la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression ou la liberté de réunion. Cela permet de créer un espace de relations où les citoyens exercent leurs droits.

Ma dernière question est celle-ci : est-ce que les juges vont trop loin ? Par rapport à ce que je viens de dire, je ne le crois pas. Les juges sont les gardiens des droits. La Cour européenne des droits de l'homme doit appliquer la Convention européenne des droits de l'homme. Même le Conseil d'Etat, dont cela n'était pas la vocation, protège aujourd'hui les libertés encore mieux que la Cour de cassation. Les juges s'autodéfinissent comme gardiens des libertés ou sont définis par les textes constitutionnels comme gardiens des droits.

Sur cette question, j'ai redécouvert le discours de Portalis présentant le projet préliminaire de code civil en 1801. Portalis dit que la loi ne doit fixer que des maximes générales puisqu'elle ne peut pas tout prévoir. Par conséquent, c'est à ceux qui doivent mettre en œuvre la loi (les citoyens, les associations, les autorités administratives) de faire vivre ces maximes générales.

Je crois que le juge ne va jamais trop loin parce qu'il est l'équilibre du vote. Si je me réfère au préambule de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, les révolutionnaires emploient deux verbes importants quand ils disent qu'ils écrivent la Déclaration pour permettre au citoyen de pouvoir *comparer* et *réclamer*. La démocratie fonctionne donc sur deux piliers : le suffrage universel et le contrôle de l'exercice par les représentants de leur pouvoir. Le contrôle ne vise pas à les limiter. Le Conseil constitutionnel n'a jamais empêché la gauche de nationaliser ou la droite de privatiser. Quelle grande réforme a été bloquée par le Conseil constitutionnel ? Aucune.

Nous pouvons trouver de nouvelles articulations, mais je pense qu'il y a aujourd'hui un équilibre entre la voix et l'œil. La démocratie repose sur cet équilibre. La voix, ce sont les représentants qui font la loi et l'œil, ce sont les juges. Si l'on affaiblit l'un ou l'autre, on affaiblit la démocratie et on la rend soit aveugle, soit muette. Il faut que le corps social ait à la fois la voix et l'œil pour fonctionner de manière équilibrée.

M. Guillaume Tusseau, professeur de droit public à Sciences Po. – Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Mesdames et Messieurs les sénateurs, chers collègues. Je suis très honoré d'être présent et très embarrassé de prendre la parole en dernier puisque mes collègues ont déjà formulé de nombreuses idées mieux que je n'aurais pu le faire.

Je suis tout à fait d'accord avec Paul Cassia sur la remise en question du présupposé de notre discussion. Y a-t-il véritablement judiciarisation de la vie politique ou est-ce de l'ordre du fantasme ? Je serai toutefois plus nuancé sur la critique de la prémisse.

Aujourd'hui, des décisions de justice font la une des grands quotidiens, en France ou ailleurs, ce qui ne serait pas arrivé il y a 50 ans. Cela n'est pas propre à la France de la V^e République ni à la France qui s'intègre dans des ensembles supranationaux. Dans toutes les démocraties, et même dans des États non-démocratiques, on voit intervenir des décisions de justice qui tranchent des questions électorales, qui décident de la légalité ou non des formations politiques ou des questions éthiques majeures. La judiciarisation des grandes questions publiques me semble donc exister.

En France, le changement massif qui est intervenu sous la V^e République est la perte de souveraineté de la loi vis-à-vis de la Constitution et des traités internationaux. Est-ce antidémocratique ? Cela se discute. Qui l'a voulu ? Le constituant. Qui a adopté la Constitution ? Le peuple. La question qui se pose donc est celle du type de démocratie dans lequel on vit. La démocratie aujourd'hui n'est plus une démocratie où la majorité du moment peut tout faire et où nous aurions un organe souverain qui décide de tout jusqu'à l'échéance de son mandat. La fin de la souveraineté de la loi en France a introduit un changement culturel majeur.

Un autre élément pour discuter de la faiblesse de la prémisse concerne le pouvoir de consentir à l'entrée en vigueur d'une loi ou à son maintien en vigueur (contrôles *a priori* et *a posteriori*). Il ne faut pas négliger non plus que la contrainte du contrôle futur est intégrée par les décideurs politiques. Il y a une problématique de la pénalisation de la vie politique et des autocensures. Dans les débats au Parlement, la référence à la censure possible est monnaie courante. Le Premier ministre ou le président de la République n'hésitent pas à dire qu'ils saisiront le Conseil constitutionnel. Ce phénomène existe également en Allemagne et aboutit au fait que l'imagination politique est stérilisée.

Le phénomène est encouragé par les juridictions, mais aussi par la société. Pourquoi la société s'oriente-t-elle de plus en plus vers des forums qui ne sont pas politiques ? Aujourd'hui, les juridictions sont devenues un forum pour l'expression, pour l'examen et pour le succès d'un certain nombre de revendications. La judiciarisation se traduit par l'extension du champ d'intervention des juridictions, mais aussi par l'internalisation par les autorités politiques de la contrainte juridictionnelle et par l'adoption de méthodes de raisonnement qui sont aussi celles des juridictions.

Quant à la paralysie de l'action politique, je suis d'accord avec la nécessité de réformer la Cour de justice de la République, car cette juridiction n'a pas brillé par son fonctionnement, ses incriminations ou ses condamnations. Il faut aussi souligner que la pénalisation de la vie politique inhibe un certain nombre de dirigeants au niveau local. Les candidats, devant la menace pénale, décident de ne pas s'investir dans la vie politique. Ceci a un impact sur le fonctionnement de nos institutions au niveau le plus élémentaire.

La démocratie n'est donc pas forcément menacée par la judiciarisation de la vie politique, mais cette dernière ne conduit pas forcément à l'amélioration de l'État de droit. Il faut surtout s'interroger sur la contrainte que l'on impose à la revendication sociale de s'exprimer dans les termes du droit.

Par ailleurs, je me garderai d'un avis tranché sur le pouvoir du Conseil constitutionnel. La densification de la jurisprudence du Conseil constitutionnel introduit en effet une contrainte dans le débat parlementaire. Le pouvoir du Conseil constitutionnel doit être compris comme un pouvoir de co-législateur. En étant susceptible d'imposer son veto contre une loi, le Conseil constitutionnel a un pouvoir de même niveau que le législateur. Il s'y ajoute des réserves qui guident l'interprétation de la législation. Parfois, l'effet de la décision est immédiat, de sorte que le Conseil constitutionnel est bien législateur aussi.

Cependant, dans la substance, le Conseil constitutionnel se range plutôt dans les juridictions qui font preuve de retenue. Il ne censure que des dispositions qu'il juge aberrantes lorsqu'il procède à la conciliation des principes constitutionnels. Une réforme de la composition du Conseil constitutionnel me paraît nécessaire, en conservant la dualité d'expertise puisque cela rend les décisions plus informées sur les questions éthiques, économiques ou sanitaires. La réforme essentielle, selon moi, est une réforme de l'argumentation, pour clarifier le contrôle de proportionnalité. Il convient de clarifier l'analyse de la manière dont le Parlement a opéré une conciliation pour que le dialogue s'enrichisse sur la mise en équilibre des valeurs constitutionnelles.

Je me garde des réformes réactionnaires consistant à supprimer le Conseil constitutionnel ou la Cour européenne des droits de l'homme. Je propose pour nourrir la discussion de s'inspirer de ce qui a été fait dans les lois d'inspiration britannique, notamment pour la protection des droits fondamentaux. Le Canada, en 1960, adopte la Déclaration des droits, qui consacre des droits fondamentaux sans avoir de valeur supra-législative. Elle impose que toute loi soit interprétée à la lumière de ces droits fondamentaux. Elle impose également au ministre de la justice d'examiner tout projet de texte pour signifier d'éventuels doutes quant respect des droits fondamentaux.

Des mesures de même type ont ensuite été adoptées en Nouvelle-Zélande, en Australie et au Royaume-Uni. Le Canada a aussi adopté, en 1982, la « clause nonobstant », qui permet au Parlement fédéral et aux assemblées locales de maintenir en vigueur pendant une certaine durée une loi incompatible avec certaines dispositions constitutionnelles. Les députés Éric Ciotti et Guillaume Larrivé ont proposé un mécanisme similaire en France.

Au Royaume-Uni, les juges sont autorisés à déclarer l'incompatibilité d'une loi avec les droits garantis par le *Human Rights Act*, mais il n'y a pas de censure des lois. Cela peut conduire à une procédure législative accélérée où la loi est modifiée par un ordre correctif ministériel. On pourrait s'inspirer de ce dispositif en mobilisant la procédure d'adoption des lois en commission afin de remédier rapidement aux inconstitutionnalités constatées par le Conseil constitutionnel.

Votre questionnaire évoque également le Conseil constitutionnel et les « portes étroites » des parlementaires. Il y a un paradoxe pour le législateur à alimenter davantage la machine de la judiciarisation de la vie publique en participant au processus qu'il entend contester par cette action. Dans ce cas, le remède est peut-être pire que le mal.

De plus, comme Robert Badinter l'a souligné en son temps, il convient de se demander qui représente le Parlement. Devons-nous imaginer un « avocat de la loi » qui devrait la défendre par principe ? Doit-il s'agir d'un avocat des deux assemblées ? Que se passe-t-il alors si les assemblées sont très divisées ? Comment ne pas craindre la situation dans laquelle un groupe politique saisit l'occasion d'une QPC pour faire annuler un texte approuvé par ses adversaires politiques ? Je n'ai pas réussi à me faire de religion sur ce point.

L'une des voies à explorer serait de mieux se connaître. Les magistrats ne sont pas les derniers à être perturbés par la judiciarisation de la vie politique. Ils ont des doutes, ils sont gênés, ils s'interrogent et pensent qu'ils ne sont pas à leur place quand on leur demande de trancher sur des questions éthiques ou politiques.

Cela peut paraître naïf, mais j'estime que des rencontres ou des discussions pourraient circonscrire les problèmes ou au moins éviter des malentendus. Cela me semble en résonance avec le rapport « Cour de cassation 2030 » préparé par la commission présidée par André Potocki. Ce rapport fait montre du souci de la magistrature judiciaire de s'ouvrir à la discussion avec les autres autorités et les autres juridictions. Il fait part également d'une certaine angoisse vis-à-vis des nouvelles demandes de la société, car ces demandes ne sont pas celles qui sont habituellement adressées au pouvoir judiciaire.

La question de la judiciarisation de la vie politique nous ramène également à la question des forums devant lesquels les citoyens formulent leurs demandes. Cela amène à des réflexions plus classiques sur la démocratie participative, les pétitions citoyennes, le renouveau de la figure du Conseil économique, social et environnemental (CESE), le vote blanc ou encore le vote obligatoire. Il faut explorer les questions de repolitisation de l'engagement citoyen.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Merci, Messieurs les universitaires, pour vos interventions passionnantes. Nous vous avons proposé une formule de table ronde pour vous faire réagir entre vous et pour nous concentrer sur les remèdes, sur les propositions.

J'aimerais donc écouter vos propositions sur quatre thèmes. Le premier d'entre eux concerne la place de la loi ou du législateur. En effet, force est de constater que le Parlement est aujourd'hui affaibli du fait de ce contrôle de la loi. Auriez-vous des propositions à nous faire pour essayer de rééquilibrer cet exercice ?

Le deuxième point porte sur le lien entre le Parlement et le Conseil constitutionnel. Vous avez appelé à un dialogue constructif. Comment organiser ce dialogue ? Doit-il passer par des « portes étroites » ou par les QPC ? Devons-nous considérer que les rapporteurs ne terminent pas leur travail quand le texte a été voté, mais quand il a été promulgué ? Quelles seraient vos propositions pour organiser ce dialogue constructif ? Devrait-il passer par des colloques organisés par le Parlement ?

Vous avez raison d'insister sur l'autocensure, car il existe une méfiance du juge envers le politique et réciproquement. Les deux mondes ne se parlent plus. Comment le fait de se connaître suffirait-il à résoudre nos questions ?

Le troisième volet porte sur les souplesses de notre système constitutionnel et les « freins d'urgence ». Rappelons-nous la situation en 2015 où l'Allemagne a été amenée à gérer l'arrivée de 1,5 million de réfugiés à ses frontières. Imaginons une situation comparable dans notre pays. Notre Constitution a-t-elle la souplesse nous permettant de traiter cela ?

Je terminerai avec la notion d'identité constitutionnelle. Il faut raisonner dans une forme d'équilibre entre primauté et concurrence pour ne pas arriver un jour à une situation où la notion de primauté du droit européen entraînerait un conflit avec notre souveraineté juridictionnelle. Même si beaucoup de spécialistes nous disent que cette situation ne risque pas d'arriver, il reste un rempart qui serait l'identité constitutionnelle de la France. Cette

identité doit-elle être définie par le Conseil constitutionnel, par le peuple ou par le législateur ?

M. Alain Richard, vice-président. – Je suggère que les collègues qui souhaitent intervenir le fassent maintenant.

M. Étienne Blanc. – Quand on essaie de comprendre comment les Français ressentent l’immixtion du juge dans le politique, on sent que le juge supporte le poids de l’impopularité ou de l’impuissance du politique. Cela peut nous amener à changer profondément les choses.

M. Alain Richard, vice-président. – J’ajouterai pour ma part deux questions qui portent sur des décisions de justice récentes.

Comment analysez-vous les conséquences de la décision du tribunal administratif de Paris, dans le cadre de « l’Affaire du siècle », de donner instruction au Gouvernement d’adopter une politique et de mettre en œuvre un certain nombre de mesures sous un nouveau contrôle du juge en matière de transition énergétique ? Chacun mesure la complexité de la politique de lutte contre le changement climatique.

Ensuite, estimez-vous qu’il aurait été hors de portée pour la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) de considérer que la directive sur le temps de travail porte sur la régulation du marché du travail de l’Union européenne et qu’il devrait donc aller de soi que les forces militaires ne sont pas régies par les règles de concurrence entre employeurs ?

M. Guillaume Tusseau. – J’ai une perspective très déflationniste sur la notion d’identité constitutionnelle : pour moi, cette expression est utile parce qu’elle est vide de sens. L’identité constitutionnelle apparaît à deux niveaux : au niveau du droit de l’Union européenne et à celui des droits nationaux. Tous les États de l’Union ont une notion de cet ordre. Elle apparaît dans les années 1970 dans la jurisprudence de la CJUE pour justifier une extension des compétences des Communautés.

Ensuite, les États ont repris la main en insérant cette notion dans les traités et en limitant les compétences des institutions, de sorte que les juridictions constitutionnelles nationales peuvent dire qu’elles font une sincère application des normes supranationales. La notion apparaît toutefois dans un traité européen dont l’interprète ultime est la CJUE. Au bout du compte, l’identité constitutionnelle est d’autant plus utile que son contenu est indéterminé. Cette notion permet de ne pas mettre un terme à la discussion. Les dialogues des juges continuent de cette manière, ainsi que les rapports de force et les interactions stratégiques entre les différentes cours. La notion d’identité constitutionnelle sert donc à nourrir la discussion, qui par définition ne peut pas avoir de terme.

J’en viens à votre question sur les circonstances exceptionnelles. Sur le cas que vous envisagez, notre Constitution permettrait de faire face, car elle consacre le droit d’asile, qui est une réponse massive à votre question. De manière sévère, on pourrait dire que notre Constitution est assez souple, comme l’a montré la décision d’ignorer les conditions d’adoption d’une loi organique. La Constitution paraît donc suffisamment souple, mais le niveau d’interprétation sera plus ou moins libre selon le rapport de force entre l’autorité politique et l’autorité juridictionnelle.

Pour répondre à votre deuxième question, je pense que les relations tendant à une meilleure connaissance entre Parlement et Conseil constitutionnel ne devraient pas se développer à l'occasion d'affaires particulières. Il faudrait plutôt organiser des séminaires fermés, confidentiels et réguliers, lors desquels des parlementaires discuteraient avec le Conseil constitutionnel sur ses décisions ou sur la proportionnalité des mesures. De cette façon, le juge constitutionnel connaîtrait mieux les attentes du Parlement. Cela permettrait aussi de comprendre que les juges n'ont pas le monopole de la défense des droits de l'homme et qu'il s'agit d'un sujet transversal. C'est là l'enjeu majeur des dispositifs canadien, anglais, australien et néo-zélandais.

Nous pourrions aussi imaginer des études d'impact enrichies. La difficulté est que le texte, à l'issue de la procédure législative, n'est pas celui qui a été présenté.

M. Dominique Rousseau. – La souveraineté de la loi est-elle en cause ? Cette question est classique des rapports entre la loi et la jurisprudence. Nous avons évoqué tout à l'heure le présupposé du constat qui était fait. Selon moi, il n'y a pas de souveraineté de la loi et je ne pense pas qu'il doive y en avoir.

Certaines théories classiques évoquent dès les années 1930 les moyens de contrebalancer le parlementarisme et identifient deux instruments : le référendum et le contrôle de constitutionnalité.

La souveraineté de la loi est impossible pour deux raisons. Tout d'abord, la loi ne sera jamais suffisamment précise pour s'imposer et faire que le juge n'ait qu'à l'appliquer, sans avoir à l'interpréter. Il y a nécessairement l'obligation pour celui qui doit appliquer la loi d'en déterminer le sens, parce qu'il n'est pas toujours visible.

Je vais vous donner un exemple. En 2012, j'ai eu l'honneur de participer à la commission présidée par le Premier ministre Lionel Jospin sur la rénovation et la déontologie de la vie publique. Nous devions réfléchir à la modification des règles de financement des dépenses électorales. Nous avons passé une demi-journée à essayer de définir la notion de dépense électorale. La jurisprudence nous a paru plus à même que la loi de s'adapter à l'évolution constante des pratiques. La commission a donc recommandé que le juge définisse au cas par cas ce qu'est une dépense électorale.

En outre, Condorcet notait dès 1793 dans son projet de Constitution qu'il fallait faire attention à l'absolutisme de la majorité. Il proposait déjà une forme de contrôle de constitutionnalité de la loi afin d'empêcher le Parlement, le cas échéant, de voter des lois qui iraient à l'encontre des droits de l'homme. La loi est faite de mots polysémiques, qui doivent être interprétés par le juge. Pour cette raison, à nouveau, la souveraineté de la loi est impossible.

Sur le lien entre le Conseil constitutionnel et le Parlement, je ne suis pas favorable à ce que les parlementaires fassent des « portes étroites » devant le Conseil constitutionnel, car vous reproduiriez le débat politique devant ce dernier.

Je siège actuellement au sein du Tribunal constitutionnel d'Andorre. Nous rendons entre 100 et 150 décisions par an. Chaque année, nous présentons un rapport d'activité au Parlement andorran. Nous attirons son attention sur les questions qui nous ont posé des problèmes. Cela permet d'instaurer un dialogue.

Le Tribunal constitutionnel d'Andorre contrôle la constitutionnalité des décisions de justice et n'a pas affaire au Parlement. Il faudrait donc abandonner le contrôle *a priori*, car cela met le Parlement et le Conseil constitutionnel en contact direct et immédiat. De plus, les juges constitutionnels devraient être nommés à la majorité des trois cinquièmes par le Parlement sur la base d'une expérience professionnelle et de compétences. Il me semblerait intéressant de donner au Conseil constitutionnel le contrôle de la constitutionnalité des décisions de justice et non uniquement de la loi. Il y a peut-être là une voie à creuser. Il s'agit d'un tout autre modèle de contrôle de constitutionnalité.

Sur les autres points, j'ai beaucoup de mal avec la question de la primauté du droit européen parce que cela revient à présenter le droit européen comme s'il s'agissait d'un droit extérieur. Or le droit européen est fait par les gouvernements et par la Commission européenne, qui est nommée par les États membres. Les États exercent leur souveraineté sur le droit européen. Les ministres définissent les projets et les commissaires préparent ce travail. Le droit européen est donc fait par les souverainetés juridiques des États.

J'ajoute que l'article 88-6 de la Constitution fait obligation au Gouvernement de faire connaître aux assemblées parlementaires les futurs actes qui seront adoptés par l'Union européenne. Le Parlement français a donc la possibilité de bloquer les directives en cas de désaccord.

M. Alain Richard, vice-président. – À condition qu'un nombre suffisant de Parlements nationaux partage son analyse, ce qui ne s'est jamais produit jusqu'à présent.

M. Dominique Rousseau. – Le mécanisme existe. Il y a donc des outils qui montrent que le droit européen est fait par les États membres et que ces derniers peuvent s'y opposer.

M. Bertrand Mathieu. – Je partirai de la question de la place du législateur et de la question de la place du politique. Nous avons une vision déformée si nous raisonnons exclusivement en termes de droits fondamentaux. La loi a d'abord pour mission de défendre l'intérêt général. Elle doit respecter les droits fondamentaux dans ce cadre. Le juge a aussi pour mission d'appliquer l'intérêt général tel qu'il a été défini par le politique et le législateur.

Si nous revenons aux cas pratiques qui ont été abordés sur l'immigration, la politique environnementale et le temps de travail des militaires, je dirai que ces questions sont éminemment politiques. Selon moi, ce n'est pas au juge constitutionnel que la décision finale doit appartenir sur ces sujets en cas de crise. Il y a des évolutions qui posent problème.

Redonner sa place au législateur, c'est lui permettre de garder la main et de prendre la décision en dernier ressort. Dominique Rousseau parlait du dialogue où le juge constitutionnel explique au politique ce qui pose problème, mais nous pourrions faire l'inverse. Le politique pourrait aussi expliquer au Conseil constitutionnel quelles jurisprudences posent problème.

En ce qui concerne l'Europe, il faut donner au politique des moyens juridiques sur lesquels s'appuyer, sinon on ne remontera pas la pente. Cela consisterait à inscrire dans la Constitution un certain nombre de principes. On ne peut pas laisser au juge européen le soin de déterminer ce qui relève de l'identité nationale et ce qui relève de l'identité européenne.

Enfin, j'ai été très intéressé par ce qu'a dit Guillaume Tusseau sur les pratiques anglo-saxonnes et le fait d'instaurer des mécanismes institutionnalisés de dialogue entre le juge constitutionnel et le législateur, en trouvant les techniques adaptées.

M. Jean-Philippe Derosier. – Mon collègue Bertrand Mathieu a dit que, dans une démocratie, le politique doit avoir le dernier mot. Or selon moi, dans un État de droit, le dernier mot doit revenir au droit. L'important, dans une démocratie, est que ce droit soit élaboré au nom du peuple.

Dans notre système, le dernier mot revient au droit, mais le droit est la loi, l'application de la loi et ce qui permet l'élaboration de la loi. Lorsque le Conseil constitutionnel rend une décision qui va à l'encontre de ce que le législateur a décidé, les membres du Parlement sont en mesure de reprendre leur copie ou de réviser la Constitution.

Cela me permet de commencer à répondre à vos questions sur la place de la loi et du législateur. Au 19^e siècle, nous avons connu un culte de la loi, qui a débouché sur une forme d'absolutisme parlementaire. Il est donc heureux qu'il y ait désormais un organe qui soit en mesure de contrôler le Parlement, sans être au même rang que le législateur. Le juge constitutionnel a la gomme, mais il n'a pas le crayon, comme Dominique Rousseau le rappelle régulièrement. De plus, il est un outil qui pourrait être utilisé davantage, à savoir l'alinéa 2 de l'article 10 de la Constitution qui prévoit la possibilité pour le Président de la République de demander une nouvelle délibération d'un texte.

Sur le dialogue entre le Conseil constitutionnel et le Parlement, il ne me choquerait pas que les auteurs d'une saisine puissent présenter des observations devant le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une audience qui ne serait pas publique. Il faut distinguer le contrôle *a posteriori* et *a priori*. Le législateur prendra le relais s'il décide d'intervenir au terme de la décision du Conseil constitutionnel.

Quant à la souplesse constitutionnelle en matière de circonstances exceptionnelles, le droit d'asile est reconnu par la Constitution. Le Conseil constitutionnel a montré ces deux dernières années à quel point il pouvait faire preuve de souplesse, avec des décisions qui sont rendues dans des délais records. Nous voyons à quel point l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé a primé sur les autres droits et libertés constitutionnellement garantis.

L'équilibre entre les responsables politiques et les magistrats est une bonne chose et le Conseil constitutionnel sait prendre ses responsabilités. Concernant sa composition, j'ajouterais une suggestion visant à renforcer les compétences requises pour y siéger, dans un souci de lisibilité et de message envoyé.

Pour finir, je ne pense pas que l'identité constitutionnelle doive être définie par un texte normatif autre que les décisions juridictionnelles. Ce concept a été repris par le juge constitutionnel français et abordé par le juge européen et d'autres juges sous différentes appellations.

Il faut qu'il y ait de la souplesse, car le droit ne peut pas tout prévoir. Il n'y a pas d'usage abusif du concept d'identité constitutionnelle. Le juge constitutionnel français n'a pas fait référence à ce concept de façon récurrente pour freiner l'intégration européenne ou la volonté du législateur. Il en fait un usage parcimonieux pour rappeler que l'intégration européenne peut se faire, selon la volonté des États.

M. Paul Cassia. – Je suis rassuré parce qu’il me semble que le « gouvernement des juges » n’existe pas en France.

En outre, il me semble que le Parlement fait peser sa propre faiblesse sur un bouc émissaire qui serait le juge. Sa propre faiblesse me semble résulter de la Constitution, elle a été pensée en 1958. Les traités européens ont été intégrés dans la Constitution.

Ce paradoxe pourrait être facilement résolu puisque le dernier mot doit appartenir au politique. Exercez donc votre souveraineté ! Pourquoi ne le faites-vous pas ? Pourquoi n’avez-vous davantage utilisé l’article 88-6 de la Constitution, même s’il est limité à la subsidiarité ?

De plus, le Conseil d’État vous dénie un intérêt à agir contre un acte administratif ou contre une ordonnance de l’article 38 tant qu’elle a un caractère administratif. Pourquoi ne surmontez-vous pas cette jurisprudence ? Vous avez failli le faire il y a quelques mois. Il suffirait qu’une disposition législative confère de plein droit intérêt et qualité aux parlementaires pour saisir le juge administratif, ce qui vous est interdit. Cela me paraît particulièrement choquant.

Enfin, vos rapports avec le Conseil constitutionnel sont importants en effet pour revaloriser votre rôle. Je ne suis pas favorable au dialogue informel ou fermé parce que le Parlement est justiciable devant le Conseil constitutionnel. En revanche, dans le champ de la QPC, votre dépossession me scandalise, car la séparation des pouvoirs n’est pas assurée, comme Guillaume Tusseau l’a souligné.

Comment se fait-il que le gouvernement français représente la loi devant le Conseil constitutionnel alors que cela est la mission du Parlement ? Il faudrait entamer une réflexion sur le monopole de la représentation de la défense de la loi.

S’agissant des contributions extérieures, je trouverais formidable que des contributeurs interviennent dans le contrôle *a posteriori*. Cela serait une manière de manifester votre point de vue devant le juge constitutionnel. Si je peux me permettre, saisissez-vous des outils existants. Pour le reste, il faut faire confiance à la retenue des juridictions.

M. Alain Richard, vice-président. – Je vous remercie très vivement pour ces échanges denses et créatifs. Nous en tirerons le plus grand profit.

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

La réunion est close à 17 h 20.

Mardi 25 janvier 2022

- Présidence de Mme Cécile Cukierman, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de Mme Angelika Nussberger, professeure de droit constitutionnel à l'Université de Cologne, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et M. Mattias Wendel, professeur de droit public à l'Université de Leipzig (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 h 40.

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

Mardi 25 janvier 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 17 h.

Audition de MM. Thierry Damerval, président-directeur général et Arnaud Torres, directeur des grands programmes d'investissements de l'État de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de Mme Anne Varet, directrice exécutive adjointe de la prospective et de la recherche et M. Valentin Devriès, directeur adjoint de la direction des entreprises et des transitions industrielles de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 18 h 30.

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI^E SIÈCLE »

Mercredi 26 janvier 2022

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

La réunion est ouverte à 17 h 00.

Audition de MM. William DAB, professeur et titulaire de la chaire d'Hygiène et Sécurité du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), Jacques REIS, neurologue, et de Mme Sylvie ZNATY, professeur et titulaire de la chaire Prévention des Risques Professionnels et Environnementaux, du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 18 h 40.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 31 JANVIER ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 2 février 2022

À 8 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de M. Patrick Chauvet et du texte proposé par la commission², dans le cadre de la procédure de législation en commission³, sur la proposition de loi n° 373 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'aménagement du Rhône ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Jeudi 27 janvier 2022 à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Captation vidéo.

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

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de l'éventuelle commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 315 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales

Commission des affaires étrangères

Mercredi 2 février 2022

À 9 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition conjointe de MM. Jonathan Lacôte, directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité, et Frédéric Mondoloni, directeur de l'Europe continentale, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur la Russie.

À 10 h 45

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition conjointe de Mmes Tatiana Kastouéva-Jean, chercheur, directrice du Centre Russie/NEI de l'Institut français des relations internationales (Ifri), et Isabelle Facon, directrice adjointe de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), sur la politique étrangère russe et la sécurité européenne.

Commission des affaires sociales

Mardi 1^{er} février 2022

À 15 heures

Salle n° 213 et en téléconférence

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission sur les propositions de loi organique et ordinaire relatives aux lois de financement de la sécurité sociale (n°s 411 et 412, 2021-2022) (rapporteur : Jean-Marie Vanlerenberghe)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 31 janvier, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 15 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 (rapporteurs : Mme Chantal Deseyne, M. Olivier Henno et Mme Michelle Meunier) : audition de M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé et de M. Jérôme Marchand-Arvier, directeur de cabinet du ministre des solidarités et de la santé

À 17 heures

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 (rapporteurs : Mme Chantal Deseyne, M. Olivier Henno et Mme Michelle Meunier) : audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique

Mercredi 2 février 2022

À 8 h 30

Salle 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 (rapporteurs : Mme Chantal Deseyne, M. Olivier Henno et Mme Michelle Meunier) : audition du Pr Arnaud Fontanet épidémiologiste à l'Institut Pasteur et membre du Conseil Scientifique, de M. Simon Cauchemez, responsable du laboratoire de modélisation mathématique des maladies infectieuses de l'Institut Pasteur et membre du Conseil Scientifique et de Mme Vittoria Colizza, directrice de recherche à l'Institut Pierre Louis d'épidémiologie et de Santé Publique de l'Inserm

- Audition de Mme Dominique Polton, économiste et de Mme Noémie Vergier, adjointe à la cheffe du bureau des professions de santé à la Drees sur le rapport « Remédier aux pénuries de médecins dans certaines zones géographiques »

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi de M. Olivier Henno et plusieurs de ses collègues tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales (n° 400, 2021-2022) (Rapporteur : M. Olivier Henno)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 31 janvier, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Jeudi 3 février 2022

À 11 h 30

Salle n° 245 et en téléconférence

Captation vidéo

- Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 (rapporteurs : Mme Chantal Deseyne, M. Olivier Henno et Mme Michelle Meunier) : audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale de santé publique France

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 2 février 2022

À 9 heures

Salle ½ Clemenceau côté écran et en téléconférence

Captation vidéo

-°Table ronde sur le bilan et les perspectives du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique

À 16 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

-°Audition de M. Arnaud Leroy, président du conseil d'administration de l'Agence de la transition écologique (Ademe)

Commission de la culture

Mercredi 2 février 2022

À 9 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Antoine Petit, candidat désigné par le Président de la République aux fonctions de président du Centre national de recherche scientifique (CNRS), en application des dispositions 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.

- À l'issue de l'audition, vote sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Commission des finances

Mardi 1^{er} février 2022

À 16 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur les résultats de l'exercice 2021 et les premiers éléments de l'exécution 2022

Mercredi 2 février 2022

À 10 h 30

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de MM. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale, Mme Laetitia de La Rocque, directeur des affaires fiscales à l'Association française des entreprises privées (Afepe), et M. Daniel Gutmann, avocat et professeur de droit fiscal, sur les piliers 1 et 2 du cadre inclusif de l'OCDE sur la fiscalité des multinationales

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 2 février 2022

À 9 h 30

Salle n° 216 et en téléconférence

- Désignation d'un rapporteur, en remplacement de Mme Jacky Deromedi, sur la proposition de loi n° 2362 (A.N., XVe lég.) visant à moderniser la régulation du marché de l'art (deuxième lecture) (sous réserve de sa transmission) ;

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 344 (2021-2022) ratifiant l'ordonnance n° 2021 1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (procédure accélérée) ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), était fixé au : Lundi 31 janvier 2022, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des affaires européennes

Jeudi 3 février 2022

À 9 heures

Salle n° 216 et en téléconférence

- Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Italie du 8 au 9 novembre 2021 : communication de M. Jean-François Rapin

- Programme de travail de la Commission européenne pour 2022 : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à démocratiser le sport, à améliorer la gouvernance des fédérations sportives et à sécuriser les conditions d'exercice du sport professionnel

Lundi 31 janvier 2022

À 17 h 30

Salle René Monory – Sénat

- Nomination du Bureau

- Désignation des Rapporteurs

- Examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi restant en discussion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Lundi 31 janvier 2022

À 18 heures

Salle Médicis – Sénat

- Nomination du Bureau

- Désignation des Rapporteurs

- Examen des dispositions restant en discussion du projet de loi restant en discussion

Commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte et de la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

Mardi 1^{er} février 2022

À 9 h 15

6^e bureau (Salle de la commission des lois) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique et de la proposition de loi restant en discussion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français

Mardi 1^{er} février 2022

À 14 heures

Salle n° 213 – Sénat

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions restant en discussion du projet de loi restant en discussion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire

Mardi 1^{er} février 2022

À 17 h 30

Salle n° 6242 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi restant en discussion

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur

Jeudi 3 février 2022

À 9 h 30

Salle n° 6241 – Assemblée nationale

- 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 31 janvier 2022

À 15 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition commune de :
- M. Pierre-Antoine Capton, président de Mediawan
- M. Stéphane Courbit, président de Banijay
- M. Pascal Breton, président de Federation entertainment

Mercredi 2 février 2022

À 16 h 45

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Patrick Drahi, président et fondateur d'Altice

Jeudi 3 février 2022

À 11 heures

Salle 46 D et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Élisabeth Drevillon, présidente, et de M. Jean-Baptiste Rivoire, membre, de la Guilde des auteurs réalisateurs de reportages et documentaires

5300

À 14 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Michel Baylet, président du groupe La Dépêche du Midi

À 15 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Pascal Chevalier, président de Reworld Media

Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques

Mardi 1^{er} février 2022

À 16 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo.

- Audition de Mme Florence PARLY, ministre des armées

- Audition de M. Arnaud BONTEMPS, co-fondateur et porte-parole du collectif « Nos Services Publics »

Mercredi 2 février 2022

À 16 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo.

- Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques

À 18 h 15

Salle René Monory et en téléconférence

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo.

- Audition de M. Olivier VÉRAN, ministre des solidarités et de la santé

Commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France

Jeudi 3 février 2022

À 10 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Denis Morin, président de la 6^e chambre de la Cour des comptes

5301

À 14 h 30

Salle ½ Clemenceau côté écran et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Yves Grall, président du collège des directeurs généraux d'agences régionales de santé

À 16 heures

Salle ½ Clemenceau côté écran et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé

Mission d'information sur le thème : «Comment redynamiser la culture citoyenne ?»

Mardi 1^{er} février 2022

À 16 heures

Salle Médicis et en téléconférence

À 16 heures :

- Rencontre avec de jeunes volontaires du service civique

Captation vidéo

À 17 h 15 :

- Audition de Mme Marie TRELLU-KANE, présidente de l'association Unis-Cités

Mercredi 2 février 2022

À 13 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

À 13 h 30 :

- Audition de Mme Béatrice ANGRAND, présidente de l'Agence nationale du Service civique et de M. David KNECHT, directeur général.

Captation vidéo

À 16 h 45 :

- Audition de Mme Marlène SCHIAPPA, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté.

Mission d'information sur le thème : « La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'État de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ? »

Mardi 1^{er} février 2022

À 15 heures

Salle n° 216 et en téléconférence

Captation vidéo

À 15 heures :

- Audition de MM. Dominique Pauthe, président, et Christian Pers, président de la commission des requêtes, de la Cour de justice de la République

À 16 h 15 :

- Audition de Mme Cécile Guérin-Bargues, professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas, auteur de *Juger les politiques ? La Cour de justice de la République* (Dalloz, 2017) et *Immunités parlementaires et régime représentatif : L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)* (LGDJ, 2011)

Mission d'information sur « L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ? »

Mardi 1^{er} février 2022

À 17 heures

Salle n° 261 et en téléconférence

- Table ronde « Scientifiques » autour :

. de l'IRD (Institut de recherche pour le développement) : M. Philippe Charvis, directeur délégué à la Science,

. du BRGM (Service géologique national) : MM. Christophe Poinssot, directeur général délégué et directeur scientifique et Didier Lahondère, adjoint au directeur des géoressources.

Mercredi 2 février 2022

À 17 heures

Salle n° 261 et en téléconférence

- Audition de MM. Francis Vallat, président d'honneur et Alexandre Luczkiewicz, responsable des relations et des actions Outre-mer, Cluster maritime français.

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

Mardi 1^{er} février 2022

À 15 heures

Salle n°245 et en téléconférence

Captation vidéo

À 15 heures :

- Audition de M. Thierry Coulhon, président du collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) (en téléconférence)

À 16 h 15 :

- Audition de M. Xavier Jaravel, professeur d'économie, membre du Conseil d'analyse économique

Mercredi 2 février 2022

À 16 h 30

Salle n°245 et en téléconférence

Captation vidéo

À 16 h 30 :

- Audition conjointe de M. Laurent CHAMPANEY, président de la Conférence des grandes écoles, et de M. Romain SOUBEYRAN, directeur général de CentraleSupélec

À 18 heures :

- Audition de M. André LOESEKRUG-PIETRI, directeur de la Joint European Disruptive Initiative (en téléconférence)