

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	7251
• Volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Présentation des travaux	7251
• Mission d'information sur l'énergie et l'hydrogène nucléaires – Communication	7260
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	7271
• Situation en Ukraine et soutien apporté par la France - Audition de M. Martin Briens, directeur de cabinet de la Ministre des armées (ne sera pas publié).....	7271
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	7273
• Audition de M. Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF Réseau.....	7273
• Audition de représentants des administrations centrales de l'État sur la présence de nitrates d'ammonium dans les ports	7288
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	7299
• Audition de Mme Béatrice Gille, présidente du Conseil d'évaluation de l'école	7299
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE.....	7313
• Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.....	7313
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 »	7329
• Audition de M. Gilles Pélisson, président-directeur général du groupe TF1	7329
• Audition de Mme Vanessa Boy-Landry, journaliste, à Paris Match, Mme Juliette Demey et M. Bertrand Greco, reporters, au Journal du dimanche, et M. Olivier Samain, ancien journaliste à Europe 1 et ancien délégué du syndicat national des journalistes d'Europe 1	7343
• Audition de MM. Antoine Gallimard, conseiller du syndicat national de l'édition, Guillaume Husson, délégué général du syndicat de la librairie française, Christophe Hardy, président de la société des gens de lettres	7359

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.. 7383

- *Audition de M. Pierre-Jean Lancry, président par interim, et Mme Nathalie Fourcade, secrétaire générale, du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie 7383*

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE 7391

- *Audition Mme Marie Trellu-Kane, présidente d'Unis-Cité 7391*
- *Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement..... 7398*
- *Audition de Mmes Marie-Caroline Missir, directrice générale du réseau Canopé, Alexandra Wisniewski, directrice générale adjointe, et M. Nicolas Turquet, directeur de cabinet 7409*

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 ? »..... 7419

- *Audition de M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge français à la Cour de justice de l'Union européenne (sera publié ultérieurement) 7419*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE/INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE »..... 7429

- *Audition de MM. El-Mouhoub Mouhoud, président de l'université Paris Dauphine – PSL et Nicolas Glady, directeur de Télécom Paris 7429*
- *Audition de M. Gilles Babinet, co-président du Conseil national du numérique..... 7443*
- *Audition de Mme Clarisse Angelier, déléguée générale de l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT), MM. Pierre Bitard, conseiller de la déléguée générale sur les activités Europe et FutuRIS de l'ANRT et Dominique Vernay, président du groupe de travail recherche partenariale de l'ANRT 7449*
- *Audition de M. Pierre-Franck Chevet, président et Mme Nathalie Alazard-Toux, directrice du centre de résultats Développement industriel de l'IFP Énergies nouvelles..... 7459*
- *Audition de MM. Jean Delalandre, délégué général et Philippe Bouquet, secrétaire général du Comité Richelieu 7465*
- *Audition du professeur Stewart Cole, directeur général, et du docteur Isabelle Buckle, vice-présidente exécutive en charge des applications de la recherche et relations industrielles, et de M. François Romaneix, directeur général adjoint chargé de l'administration et des finances de l'Institut Pasteur (sera publié ultérieurement)..... 7472*
- *Audition de M. Gilles Bloch, président-directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), et de Mme Pascale Augé, présidente du directoire d'Inserm Transfert (sera publié ultérieurement)..... 7472*

- *Audition de Mme Anne Lauvergeon, co-présidente de la commission Innovation du MEDEF, présidente fondatrice d'ALP, MM. Jean-Luc Beylat, membre du bureau de la commission Innovation du MEDEF, président de Nokia Bell Labs France, Patrick Schmitt, directeur Recherche Innovation au MEDEF, M. Fabrice Chevalere, membre de la commission Innovation de la CPME, délégué général de la fédération Amics, et Jérôme Normand, économiste à la CPME (sera publié ultérieurement)..... 7473*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI^E SIÈCLE » 7475

- *« Un exemple de l'État-providence écologique : une allocation alimentaire universelle ? » – Audition de M. Daniel Nizri, président de la Ligue nationale contre le cancer et du comité de suivi du programme national nutrition santé 2109-2023 (PNNS4) et de Mme Dominique Paturel, chercheuse à l'Institut national de la recherche agronomique (INRAE) (sera publié ultérieurement)..... 7475*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 MARS ET À VENIR... 7477

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 23 février 2022**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 30.***Volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Présentation des travaux**

Mme Sophie Primas, présidente. – Comme vous le savez, notre commission ainsi que celles du développement durable et des affaires européennes conduisent depuis plusieurs mois des travaux pour aboutir à une proposition de résolution commune sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

Nos rapporteurs Daniel Gremillet et Dominique Estrosi Sassone sont en charge du volet « Énergie » de ce paquet. Ce dernier est composé de huit textes ayant trait aux énergies renouvelables, à la performance et l'efficacité énergétiques, aux biocarburants routiers, aériens et maritimes, à l'hydrogène ainsi qu'à la fiscalité énergétique notamment.

Le but de cette proposition de résolution est d'offrir une position sénatoriale commune que le Gouvernement devra défendre au Conseil. Je ne doute pas que nous aboutissions sur ce dossier majeur qui engage notre transition et notre souveraineté énergétiques.

Le contexte actuel est marqué par de lourdes turbulences économiques et géopolitiques en Europe, notamment du fait du marché du gaz. Cette période doit toutefois nous inspirer. Nous devons réduire notre dépendance au gaz, largement importé et émissif, pour lui préférer une production domestique d'énergie nucléaire et de gaz renouvelable. Il en va, en somme, de notre sécurité d'approvisionnement.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Madame la Présidente, chers collègues, nous avons en effet travaillé avec ma collègue Dominique Estrosi Sassone sur ce sujet, à la fois complexe et important pour notre pays, dans le concert de la politique européenne.

Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » vise à réduire de 55 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030. Pour ce faire, il fixe notamment pour objectif une baisse de 39 % de la consommation d'énergie primaire et une hausse de 40 % de la production d'énergies renouvelables.

Dans le cadre de nos travaux préalables, nous avons organisé six auditions, au cours desquelles nous avons entendu des instances nationales comme européennes, des représentants des électriciens comme des gaziers. De plus, nous avons reçu une trentaine de contributions qui nous ont permis de recueillir l'ensemble des points de vue des professionnels, des collectivités territoriales, des gestionnaires ainsi que des associations.

Au terme de nos travaux, je retiens plusieurs enseignements généraux car le paquet présente plusieurs difficultés de méthode.

C'est une juxtaposition de textes, très larges et très denses, dont l'évaluation doit être renforcée. En effet, ce paquet intervient dans un contexte de grave crise des prix des énergies, qui impose de bien mesurer son impact sur les ménages, les entreprises et les collectivités territoriales.

De plus, il faut veiller à davantage de stabilité, de lisibilité et de cohérence dans les textes. Je rappelle que ce paquet, trois ans après la loi « Énergie-Climat », de 2019, et six mois après la loi « Climat-Résilience », de 2021, nous oblige à revoir toute la transposition du droit européen en matière d'énergie et de bâtiment à laquelle ma collègue Dominique Estrosi Sassone et moi-même avons contribué.

La neutralité technologique doit être garantie entre toutes les énergies décarbonées, renouvelables comme nucléaires. Il en va de même de la compétence des États membres, tant dans la définition du mix énergétique que dans la lutte contre la précarité énergétique. Je rappelle que l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) fait de la définition de ce mix une compétence souveraine des États membres.

Enfin, il faut veiller à limiter le coût des textes pour les consommateurs d'énergie, particuliers comme professionnels. Cela suppose de ne pas fixer d'objectifs mal calibrés ou non financés, car la transition énergétique a un coût qui doit être pris en charge, dans un souci de solidarité et de compétitivité, par l'Union européenne et ses États membres. Ainsi, toute nouvelle contrainte normative appelle de nouveaux moyens budgétaires. Si la fiscalité énergétique doit être verdie, elle n'a pas à être pour autant alourdie.

J'en viens aux six textes sur l'énergie.

S'agissant de la directive sur la taxation des énergies, il faut tenir compte du contexte du prix des énergies, alléger la fiscalité sur les entreprises énérgo-intensives, ne pas oublier certaines énergies comme l'hydrogène nucléaire, les biocarburants, le biogaz ou le bois-énergie et mieux associer aux réformes les collectivités territoriales. Les États membres doivent déterminer eux-mêmes les ménages vulnérables devant être soutenus fiscalement.

Concernant la directive sur les énergies renouvelables, ses objectifs doivent être généraux, adaptés et réalistes. Il est nécessaire d'ajuster les critères de durabilité de la biomasse, de ne pas pénaliser certaines énergies, telles que l'hydrogène nucléaire et les bioénergies, et de mieux valoriser les projets des collectivités territoriales. Les États membres doivent déterminer eux-mêmes leur mix. Ceux dont le mix est le plus décarboné ne doivent pas être pénalisés.

Pour ce qui est de l'initiative sur les carburants durables aériens, ses objectifs sont très ambitieux et il faut donc faire attention aux délais et aux surcoûts et conforter les investissements nécessaires. Un principe de neutralité technologique doit bénéficier à l'hydrogène nucléaire et aux différents biocarburants.

À l'inverse, s'agissant de l'initiative sur les carburants durables maritimes, ses objectifs sont bien moins ambitieux et doivent donc être relevés. Par ailleurs, il faut prévoir un soutien budgétaire pour les collectivités territoriales, dans l'électrification des quais, et un soutien extrabudgétaire pour les professionnels, dans leur recours au biogaz naturel liquéfié (bioGNL). Là encore, les différents biocarburants doivent être intégrés.

Concernant le règlement sur les infrastructures de recharge pour carburants alternatifs, il faut relever l'objectif pour l'électricité et accélérer celui proposé pour l'hydrogène. Un principe de neutralité technologique doit bénéficier à l'hydrogène et au gaz bas-carbone.

Quant au paquet gazier, une vigilance doit s'exercer sur l'acte délégué, pour garantir un traitement identique de l'hydrogène renouvelable et de l'hydrogène bas carbone. De plus, l'hydrogène doit être utilisé avec discernement pour décarboner les secteurs les plus difficiles, et non pas être injecté sans mesure dans les réseaux de gaz naturel.

Enfin, si l'essor de l'hydrogène se trouve sur toutes les lèvres, il ne faut pas oublier les technologies déjà existantes qui ont fait leurs preuves, telles que le biogaz et le gaz bas-carbone.

Au-delà de ces directives et règlements, je retiens de mes auditions quelques observations des acteurs de l'énergie sur les aspects « Climat » du paquet.

S'agissant du système d'échange de quotas carbone, ils attendent un mécanisme plus prévisible, plus simple et plus contrôlable. Ils sont particulièrement attentifs à la prolongation des quotas gratuits de CO₂, ainsi qu'à l'évolution ultérieure de leurs prix.

Pour ce qui est de l'interdiction des véhicules thermiques, beaucoup considèrent comme très ambitieuse l'échéance de 2035 proposée par la Commission européenne.

Quant au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne (MACF), sa compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de même que l'affectation des recettes et le risque de rétorsion, sont des sujets d'anxiété.

Mes préconisations sur l'énergie, que je viens de vous indiquer, figurent dans la proposition de résolution. Je vous remercie et laisse ma collègue vous entretenir du bâtiment.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Mes chers collègues, s'agissant du bâtiment, deux directives le concernent.

La première est la directive sur l'efficacité énergétique. Il faut tenir compte de la spécificité des bailleurs sociaux et des réseaux d'électricité, de gaz ou de froid dans les objectifs de réduction prévus dans ce texte. De plus, les États membres doivent être souverains dans l'application du principe de « primauté énergétique », plutôt favorable au gaz, qu'ils doivent pouvoir combiner avec un principe de « neutralité carbone », plutôt utile à l'électricité. Ils doivent aussi pouvoir définir par eux-mêmes les actions d'efficacité énergétique à appliquer, en direction des ménages en situation de précarité énergétique. De leur côté, les collectivités territoriales doivent être mieux associées à ces actions. Enfin, les contrats de performance énergétique et les critères de commande publique doivent être utilement mobilisés dans un but d'efficacité énergétique.

Le second texte qui concerne le bâtiment est la directive sur la performance énergétique. Il me semble crucial que la mise en œuvre des nouvelles normes en la matière s'accompagne d'un soutien financier pour les constructeurs, les propriétaires ou les copropriétaires, les bailleurs et les locataires. Au-delà, la spécificité des bailleurs sociaux et des bâtiments tertiaires doit être également reconnue. Sur le plan de l'approvisionnement en énergie des bâtiments, trois ajustements me semblent utiles. Un principe de neutralité technologique doit bénéficier à l'énergie nucléaire, dans l'appréciation des bâtiments

faiblement émissifs. L'extinction des équipements de chauffage à énergie fossile doit être graduelle, et non sèche. Enfin, l'usage du biogaz pour l'alimentation en énergie des bâtiments mérite d'être expérimenté, comme s'y est d'ailleurs engagé le Gouvernement auprès de la filière biogaz, lors de la récente révision des normes bâtimentaires nationales.

Outre ces deux directives, je retiens de mes travaux une inquiétude ayant trait à une disposition des aspects « Climat » du paquet. Il s'agit, en l'espèce, de l'inclusion éventuelle des bâtiments dans un marché carbone européen. Je crois qu'il faut avancer très prudemment sur ce sujet, car un tel système pourrait de fait renchérir le coût d'acquisition des logements et de leur approvisionnement en énergie. On mesure les conséquences majeures qu'il pourrait en résulter sur le pouvoir d'achat des ménages et, plus largement, sur la compétitivité du secteur du logement. Toutes les personnes que nous avons auditionnées ou sollicitées ont alerté sur le besoin d'un accompagnement et d'une compensation, si ce système venait à être mis en œuvre. Pour ma part, je suis convaincue de la nécessité de ne pas appliquer ce système au logement des particuliers, qu'il s'agisse du parc privé ou social.

Pour conclure, je partage les points d'attention indiqués par mon collègue Daniel Gremillet sur la stabilité normative, la compensation financière et la neutralité technologique. Ce sont, en effet, des prérequis indispensables pour que la transition énergétique soit, non seulement effective, mais aussi acceptée.

Or, dans le domaine du logement, je regrette les changements incessants de législation, que ce soit au niveau national comme au niveau européen.

Sur ce point, je rappelle que nous venons tout juste de réformer la réglementation environnementale 2020 (RE2020), applicable aux bâtiments neufs, et le diagnostic de performance énergétique (DPE), prévu pour les bâtiments existants.

Or, tous les acteurs de terrains disent qu'ils ont besoin d'une stabilité, d'une lisibilité et d'une prévisibilité pour mener à bien les travaux de rénovation énergétique et les actions d'efficacité énergétique nécessaire à la décarbonation.

Mes préoccupations sur le bâtiment figurent, elles aussi, dans la proposition de résolution.

Au total, je crois que notre contribution au volet « Énergie » de cette proposition de résolution s'est voulue à la fois utile, concrète, pragmatique et ambitieuse.

Il s'est agi, pour nous, de définir des modalités plus opérationnelles pour atteindre l'objectif de « neutralité carbone », issu de l'accord de Paris, de 2015, et transcrit par la loi « Énergie-Climat », de 2019, et la loi « Européenne sur le climat », de 2020.

Nous ne devons surtout pas relâcher l'effort, car le secteur de l'énergie représente 27 % des émissions GES et celui du bâtiment 12 % de ces émissions, dans l'Union européenne en 2019.

Or, la décarbonation de ces deux secteurs est loin d'être achevée.

Pour preuve, en France en 2020, on dénombre 19,1 % d'énergies renouvelables consommées - contre un objectif de 33 % d'ici 2030 - et 50 000 dispositifs MaPrimeRénov attribués - contre un objectif de 500 000 rénovations par an.

Le Gouvernement doit donc faire plus et mieux !

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci à nos deux rapporteurs, qui ont négocié avec les commissions du développement durable et des affaires européennes, pour trouver un point d'équilibre partagé par tout le monde.

M. Laurent Duplomb. – Je souhaite appuyer les propos de nos deux rapporteurs. Je perçois une vraie similitude entre l'énergie et l'agriculture dans la mesure où, dans ces deux domaines, l'on raconte des histoires sans savoir réellement où l'on souhaite aller. Cette situation engendre des aberrations et des paradoxes conséquents. En 2018, les consignes étaient de fermer des réacteurs nucléaires, tels que ceux de la centrale de Fessenheim. Quatre ans plus tard, le nucléaire se retrouve à nouveau sur le devant de la scène et sur la totalité du territoire. Les politiques actuelles ne sont plus en adéquation avec les investisseurs et les entrepreneurs. Le taux de retour sur investissement dans notre pays est d'au moins sept ou huit ans, dans le meilleur des cas. Dans le secteur de l'énergie, ces retours sur investissement se comptent quasiment en générations. Au-delà de la stabilité réglementaire, nous devons arrêter de légiférer. Il faut déterminer une ligne de conduite et s'y tenir.

Lorsque l'on constate le travail effectué par la précédente génération sur les barrages hydroélectriques, qui sont renouvelables, et que l'on laisse, par dogme, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) supprimer tous les seuils sur les rivières pour éviter que s'installent de petites centrales hydroélectriques, lorsque l'on ne mentionne plus le photovoltaïque alors que la filière a été lancée il y a seulement quelques années, lorsque l'on condamne la méthanisation, les investisseurs, notamment du secteur agricole, sont en droit de se demander ce qui est attendu de leur part. Quand un ministre de l'agriculture est envoyé à Bruxelles, il ne sait pas quelle politique agricole défendre : le bio, le conventionnel, l'interdiction des pesticides et du glyphosate, la souveraineté alimentaire et les clauses miroirs ? La situation est exactement la même dans le domaine de l'énergie.

L'énergie, tout comme l'alimentation, concerne l'ensemble de la population. Or, le résultat de ce manque de lisibilité est de monter les différentes personnes et professions les unes contre les autres pour finalement constater que la population nous en voudra, à juste titre.

M. Franck Montaugé. – Je remercie nos deux rapporteurs pour leur présentation de ce paquet. Je pense que nous faisons beaucoup de politique à partir d'intentions louables, eu égard aux enjeux auxquels nous sommes confrontés. Ces enjeux climatiques sont fondamentaux pour l'avenir.

Je souhaiterais toutefois poser la question du chiffrage de ces engagements. L'absence d'un tel chiffrage me paraît dommageable, car elle biaise complètement le débat. Si nous rendions compte des coûts envisagés, nous aurions plus de place pour effectuer des choix politiques, qu'ils soient de gauche ou de droite. Cette remarque vaut autant au plan national qu'europpéen, ainsi que l'a indiqué notre collègue Laurent Duplomb. Nous pouvons discuter sur de longues périodes sans avancer sur le sujet.

Du point de vue opérationnel, la planification qui doit accompagner ces politiques est également déficiente.

M. Fabien Gay. – Je remercie également les deux rapporteurs pour leurs travaux. Ma première remarque porte sur la transparence du sujet discuté. Le mandat de négociation de

ce plan couvre un très vaste domaine. Ce plan restera-t-il dans les mains des Gouvernements successifs, sans que le Parlement n'y soit associé, à aucun moment ? À l'inverse, créera-t-on les conditions de son association très régulière ? J'ai lu la proposition de résolution, qui recherche un point d'équilibre, ce qui n'est pas simple. Se pose également une véritable question démocratique en France et au niveau de l'Union européenne. Si le Parlement n'est jamais associé, il ne décidera de rien, dans les mois ou les années à venir. Tout se jouera ailleurs. Moins le Parlement est en mesure de s'exprimer, plus les citoyens sont éloignés de la décision et plus le populisme croît. La solution, qui n'est pas simple, doit être trouvée *via* un système où les Gouvernements successifs viennent devant le Parlement pour débattre et où le Parlement soit en mesure de peser sur les décisions. Ce point qui, je le sais, est évoqué par la proposition de résolution, est fondamental de mon point de vue.

Par ailleurs, nous devons également débattre du problème posé par notre collègue Franck Montaugé. Les décisions à prendre auront des impacts considérables sur les budgets. Réinvestir dans le nucléaire ou basculer dans le 100 % renouvelable demandera, dans tous les cas, beaucoup d'investissements et une planification. Les retours sur investissement se mesurent en effet sur du temps long, comme l'a indiqué notre collègue Laurent Duplomb. Les décisions prises aujourd'hui quant au nucléaire seront rentables dans trente ans.

Toutefois, le prisme du financement n'est pas le seul par lequel les choix doivent être faits. En effet, il ne faut pas nécessairement renoncer à des projets, parce que ceux-ci ne seraient pas finançables. Je considère que nous sommes dans un moment où la politique doit faire de la politique, en passant outre les explications fournies par la technocratie, qui sous-entend qu'un seul chemin est possible. Il ne faut pas renforcer cette illusion que nous ne décidons plus de rien. La crise nous a montré que nous pouvons trouver les moyens financiers de répondre à de grands défis et d'influer sur les politiques publiques. Je vous remercie de ces travaux, car je sais qu'ils n'ont pas été évidents à réaliser. Nous sommes mis au pied du mur, peu de temps avant la fin des travaux, et nous devons voter dans la précipitation.

M. Alain Chatillon. – Je félicite nos deux rapporteurs, car il n'est pas facile de synthétiser des dossiers aussi lourds et complexes que ceux-ci. Pour revenir sur les propos de notre collègue Laurent Duplomb, je trouve scandaleux de constater que des projets hydroélectriques sont bloqués dans le Sud-Ouest par la DREAL depuis sept ans. Or, nous pourrions faire avancer les choses, de manière intelligente, comme nous avons su le faire par le passé.

Par ailleurs, je souhaite appeler votre attention sur les négociations européennes autour du Nutriscore. J'étais à une réunion avec des entreprises agroalimentaires et trois médecins et scientifiques de renom. Il en est ressorti que ce Nutriscore ne correspond strictement à rien. Dans une grande surface, 90 % des produits sont achetés, entre trois et dix secondes. Les clients ne s'arrêtent pas pour lire les indications et se voient « interdits » de sélectionner des produits, du fait de la couleur rouge présente sur l'emballage. Madame la Présidente, nous devons nous opposer à ce dossier qui avance très vite et qui pourrait nuire à 40 % des produits agroalimentaires français. Nous devons défendre nos produits agroalimentaires. L'excédent de la France n'est plus que de trois milliards d'euros contre dix milliards il y a six ans.

Mme Sophie Primas, présidente. – Une mission sur ce sujet sera menée au deuxième semestre de l'année 2022. Votre expérience sera la bienvenue, si vous souhaitez vous joindre à ces travaux.

Mme Valérie Létard. – Je remercie nos deux rapporteurs qui nous ont éclairés et ont essayé d’apporter un certain nombre de correctifs et de précisions qui nous sont utiles.

Nous sommes tous édifiés de voir la portée et les conséquences massives sur l’ensemble de la société française des sujets à l’ordre du jour de ce paquet. Comme cela a été indiqué par notre collègue Fabien Gay, le Parlement doit nécessairement être associé à cette définition d’une vision stratégique pour l’avenir de notre pays, au sein d’un ensemble européen.

Concernant le volet bâtiment et logement qui m’intéresse particulièrement, le maintien d’objectifs et de délais extrêmement ambitieux, dans le contexte budgétaire actuel et à venir, ne me semble pas réaliste. Le Parlement peut-il encore être force de proposition ? Nous devons rédiger des résolutions, mais le mode opératoire actuel de décision de l’évolution de notre pays interroge plus que jamais.

Mme Sophie Primas, présidente. – Les trois commissions sénatoriales se sont saisies par elles-mêmes du sujet, tandis qu’on ne constate aucun débat à l’Assemblée nationale. Cela représente bien un problème démocratique.

M. Daniel Salmon. – Je remercie nos deux rapporteurs également. Nous comprenons le caractère urgent de la situation. Toutefois, traiter de sujets engageant massivement l’avenir de notre société, en si peu de temps, n’est pas sérieux.

Nous n’avons pas atteint les objectifs précédents et nous en fixons pourtant de nouveaux. Les rapports du groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) sont toujours plus alarmants et nous montrent que nous ne sommes pas dans la bonne trajectoire. Nous n’avons pas de planète B. Les retours sur investissement relèvent d’un paradigme dont la pertinence est interrogée. Nous avons vu l’orthodoxie budgétaire voler en éclats ces dernières années : beaucoup d’argent a été déversé, avec trop peu d’éco-conditionnalité.

La réduction de 55 % des émissions de GES doit être atteinte si nous souhaitons rester en deçà de 1,5 °C de réchauffement climatique. Or, on assiste à une politique de « gribouille » actuellement, avec la succession d’objectifs non atteints.

Dans un monde mondialisé, le MACF représente un mécanisme crucial de cette réduction, afin de conserver notre souveraineté et d’arriver à maintenir notre industrie et notre économie. Des politiques exigeantes peuvent être menées au niveau de l’Europe, qui doit servir d’exemple au monde.

M. Jean-Marc Boyer. – Je souhaite rappeler que la France produit aujourd’hui 0,8 % des émissions de CO₂ mondiales. La Chine, les États-Unis, l’Allemagne et l’Australie en produisent bien davantage. Il faut donc savoir raison garder et faire attention aux conditions que l’on souhaite imposer à nos habitants.

À titre d’exemple, on ne peut imposer à une personne allant travailler en voiture tous les jours le coût d’achat d’une voiture électrique. Nous risquons de dépasser le seuil d’acceptabilité toléré par nos concitoyens. Les « gilets jaunes » sont apparus au moment de l’instauration de la taxe carbone.

M. Henri Cabanel. – Je remercie nos deux rapporteurs et souhaite apporter, en sus des interventions de mes collègues, une réflexion sur notre manière de faire de la politique.

Nous discutons aujourd’hui d’une politique de prospective que nous n’avons pas. Nous sommes coresponsables de l’état actuel des choses, car nous sommes dans l’incapacité de nous mettre d’accord sur un diagnostic et d’envisager un futur où chacune de nos convictions peut s’exprimer. Nous devons nous remettre en cause sur la façon dont nous menons la politique.

M. Serge Mérimou. – Nous attendions autre chose du Haut-Commissariat au Plan présidé par François Bayrou...

Mme Sophie Primas, présidente. – Un certain nombre d’entre nous n’attendent plus rien de François Bayrou depuis longtemps.

M. Serge Mérimou. – ...Sur des sujets qui nous engagent sur des décennies, j’attendais de cette institution qu’elle puisse s’extraire du débat partisan et qu’il nous donne un certain nombre de pistes prospectives. Comme l’a indiqué notre collègue Laurent Duplomb, aucune réponse n’a été apportée sur des sujets tels que l’énergie, l’agriculture ou la souveraineté alimentaire - où nous reculons chaque année - et je le regrette.

Mme Sophie Primas, présidente. – L’invasion des plaines céréalières de l’Ukraine devrait nous faire réfléchir.

M. Pierre Cuypers. – Je retiens de ce qui a été dit la planification et la durabilité qui doivent être le préalable de toute discussion. Les engagements pris ne sont pas tenus, car nous trouvons toujours une circonstance nous faisant revenir sur les décisions déjà prises.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela nous oriente vers des débats très importants, dont celui du quinquennat. Écoutons désormais les réactions de nos rapporteurs.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Nous nous sommes, heureusement, saisis de ce sujet pour la commission des affaires économiques. Nous avons passé beaucoup de temps à auditionner divers acteurs, mais également à échanger entre nous, ce qui n’était pas gagné d’avance. Je suis fier de cette discussion préalable au niveau de la commission des affaires économiques, car elle donnera plus de force au travail des rapporteurs.

Par ailleurs, comme nous l’avions déjà relevé lors de nos travaux sur la « taxonomie verte », l’Europe s’assoit sur la souveraineté, dans la définition du mix énergétique par les États membres, élément majeur qui appartient en France au Parlement. Nous sommes attachés à ce point, qui est écrit dans notre rapport d’information. C’est le Sénat qui a prévu que la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE) soit discutée au niveau du Parlement. Nous aurons effectivement à définir le futur mix énergétique de la France, dans le cadre de la « loi quinquennale sur l’énergie » de 2023.

Je souhaite revenir sur la question de l’instabilité normative. Nous souhaitons parfois repositionner des productions en France, tout en ne laissant pas le temps aux chefs d’entreprise de suivre le rythme des évolutions législatives, qui sont parfois contradictoires. Cet élément, qui ressort de l’ensemble de vos réactions, doit être souligné.

Le MACF constitue également un sujet essentiel. Nous pourrions toutefois aller plus loin. Le problème du réchauffement climatique, rappelé par le GIEC, ne concerne pas uniquement la France et l'Europe, qui ne pourront pas à elles seules résoudre ce problème.

Enfin, les politiques énergétiques s'inscrivent dans un temps long, au moins dans le quart de siècle, ce qui implique une stratégie de planification des besoins et des sources énergétiques. C'est le cas de l'hydraulique, de la méthanisation, du photovoltaïque ou de l'éolien. La mixité énergétique constitue un gage d'innovation et de compétitivité.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – La loi « 3DS », et notamment son volet lié à la réforme de la loi « Solidarité et Renouvellement urbain » (SRU), prend en compte les spécificités locales. Dans un cadre comme celui-ci, il s'agit de tenir compte les spécificités nationales existantes, afin que chaque État membre se sente entraîné dans ces objectifs de décarbonation. Il faut garantir la compétence des États membres pour définir les principes et modalités d'une politique d'efficacité énergétique nationale.

Dans le domaine du logement, par exemple, il faut tenir compte des contraintes spécifiques auxquelles sont confrontés les bailleurs sociaux, acteurs majeurs de la solidarité nationale. Si nous ne voulons pas porter atteinte à ce système social, auquel nous sommes tous attachés au sein de la commission des affaires économiques, il faut accompagner ces acteurs, qui ont été déstabilisés ces dernières années. Il faut les aider à adapter le parc de logements d'habitation à loyer modéré (HLM) aux nécessaires standards de la décarbonation.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je note qu'une forme de consensus au sein de notre commission se dégage autour du nécessaire équilibre démocratique entre le rôle de l'Europe, qui doit donner une vision stratégique pour décarboner l'ensemble de nos activités humaines, et les modalités de cette décarbonation, qui relèvent bien évidemment des États membres, voire des régions. Nous devrions donc avoir des objectifs de résultats.

Pour répondre à notre collègue Fabien Gay, et bien que je provienne d'une tradition prônant une forme de rigueur budgétaire toujours d'actualité, je considère que les investissements pour le changement climatique peuvent être payés par les générations futures. La difficulté actuelle vient du fait que des ressources ont été utilisées en fonctionnement, et non en investissement. Nous pouvons réfléchir hors du cadre de notre budget et éventuellement dédier une partie de notre dette à ces investissements qui sont importants.

Je suis frappée, au terme de ce quinquennat, par la volonté de tous d'avancer vite sur de nombreux sujets : l'agriculture, le logement, l'énergie, la mobilité. Nous ne pourrions peut-être pas tout faire d'un seul coup. La question de la priorité des investissements, pour être le plus rapide et le plus efficient dans la réponse aux défis posés par le changement climatique, doit se poser collectivement. C'est notre rôle ici d'en débattre, dans notre chambre des territoires.

Enfin, notre collègue Jean-Marc Boyer a raison de souligner que la France ne génère qu'une faible part des émissions de GES mondiales. Cela pose la question de l'équilibre de l'effort avec d'autres pays européens ; nous avons tenu à l'inscrire dans la proposition de résolution. Cela pose également la question de la désindustrialisation de la France, qui nous permet d'émettre si peu, et par conséquent la question des émissions de GES importées. Nous ne pouvons pas demander des efforts aussi importants à la France, par rapport à d'autres pays de l'Union européenne : quand vous êtes au régime, ce sont les derniers kilos qui sont les plus difficiles à perdre. Il me semble donc que la réalisation de

l'objectif de 55 % de réduction des émissions de GES devrait être appréciée à l'aune des spécificités de chaque pays.

Je vous remercie et vous demande d'être nombreux demain matin à notre réunion de commission « tripartite », afin de soutenir la position équilibrée de nos deux rapporteurs.

La réunion est levée à 10 heures 30.

Jeudi 24 février 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

Mission d'information sur l'énergie et l'hydrogène nucléaires – Communication

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je suis heureuse de vous retrouver pour la dernière réunion de notre commission, avant la suspension des travaux législatifs du Sénat. Elle porte sur un sujet d'actualité : notre sécurité d'approvisionnement. À n'en pas douter, ce sujet sera très durement impacté par les événements dramatiques de ce matin en Ukraine.

Je rappelle que notre commission a confié, le 9 février dernier, une mission d'information sur l'énergie et l'hydrogène nucléaires à nos trois rapporteurs Daniel Gremillet, Jean-Pierre Moga et Jean-Jacques Michau.

Depuis lors, nos rapporteurs ont engagé leurs travaux, qui se poursuivront dans les mois à venir. En revanche, j'ai souhaité qu'ils présentent un point d'étape de ces travaux, sur un sujet ponctuel et critique : l'état de notre sécurité d'approvisionnement électrique, c'est-à-dire de l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité, pour cet hiver mais aussi les suivants.

C'est un sujet majeur car l'Europe se trouve confrontée à une « flambée des prix des énergies », imputable à une conjonction de facteurs, économiques comme géopolitiques.

À cela s'ajoutent des difficultés propres à la France : faute d'une politique gouvernementale solide, la production d'énergie nucléaire de notre pays s'est érodée en 10 ans, tandis que les objectifs d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique n'ont pas été atteints.

Si les annonces faites par le Président de la République, à Belfort, le 10 février dernier, témoignent d'une prise de conscience, il est regrettable qu'elles interviennent si tard, à quelques semaines de la fin du quinquennat ! J'ajouterais qu'il ne s'agit que d'annonces, qui devront être examinées et approuvées par le Parlement.

Or, une politique énergétique, *a fortiori* nucléaire, ne s'improvise pas. Elle nécessite de la constance et de l'anticipation, car l'enjeu n'est, ni plus, ni moins, que de réussir la mutation de notre système de production et de consommation d'énergie, afin d'atteindre l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050 !

M. Jean-Jacques Michau, rapporteur. – Madame la présidente, mes chers collègues, comme vous le savez, notre mission d'information a été instituée au début du mois

de février et rendra ses conclusions d'ici l'été. Pour autant, nous suivons très attentivement la très dense actualité du secteur de l'énergie, notamment nucléaire. Aussi, il est apparu indispensable d'entamer nos travaux par un point d'étape sur la sécurité d'approvisionnement électrique. Naturellement, ce point d'étape sera complété par des travaux, plus longs et plus complets, au cours de la suspension.

Pour réaliser ce point d'étape, nous avons auditionné les acteurs essentiels sur le sujet : le groupe EDF, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et Réseau de transport d'électricité (RTE) - ce dernier ayant la charge de l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité. De plus, notre commission a organisé un cycle d'auditions plénières sur la « souveraineté énergétique », l'automne dernier. Enfin, son groupe d'études « Énergie » a reçu, dans le cadre de ses auditions mensuelles, le Médiateur national de l'énergie (MNE), sur la « flambée des prix des énergies », la Commission de régulation de l'énergie (CRE), sur les marchés électriques et gaziers, RTE, sur la place de l'énergie nucléaire d'ici 2050, ainsi que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - Agence de la transition écologique (ADEME-ATE), sur la place des énergies renouvelables d'ici cette même date. L'ensemble de ces éléments nous permet aujourd'hui de disposer d'un panorama assez complet de l'état de notre sécurité d'approvisionnement électrique.

Cet hiver, et au-delà, RTE a placé la France en situation de « vigilance particulière » sur ce plan.

La situation du système électrique est, en effet, critique.

Les arrêts de réacteurs sont nombreux cet hiver : 12 d'entre eux sont arrêtés mi-février, 4 autres le seront fin février et 8 autres le seront début mars. EDF évalue la capacité nucléaire française à 45 gigawatts (GW), mi-février, tandis que RTE anticipe un niveau se situant entre 38 et 46 GW, en février, et entre 35 et 43 GW, en mars.

Ces arrêts sont dus à l'impact de la crise de la Covid-19 sur le programme d'« arrêts de tranche » du groupe EDF, c'est-à-dire des arrêts pour maintenance ou rechargement. Ils s'expliquent aussi par des contrôles liés à la découverte d'un important phénomène de « corrosion sous contrainte », c'est-à-dire de fissures sur l'acier de certaines tuyauteries. De ce fait, 5 réacteurs sont l'objet de contrôles et 6 autres le seront sous 3 mois. Je précise que le groupe EDF développe actuellement une méthodologie, qui pourrait permettre de faciliter ces contrôles et par conséquent de limiter leur impact sur la disponibilité du parc nucléaire. Pour autant, le groupe a révisé sa prévision de production d'énergie nucléaire, pour la fixer entre 295 et 315 térawattheures (TWh) en 2022 : c'est un minimum historique !

Si la situation du parc nucléaire n'est donc pas satisfaisante, la diversification du mix électrique n'est pas d'un grand recours cet hiver. En effet, RTE considère la production d'énergie éolienne faible voire nulle, la capacité des batteries limitée et celle des effacements de consommation inconnue.

À l'inverse, les conditions météorologiques sont, pour lui, plutôt favorables.

Les effets et les risques résultant de cette situation sont lourds.

Tout d'abord, cette situation nuit à notre transition énergétique. Par un décret du 5 février 2022, le Gouvernement a, en effet, facilité le recours aux centrales thermiques

fossiles, dont celles à charbon, au mépris de son engagement de sortie de telles centrales d'ici 2022, fixé par la loi « Énergie-Climat », de 2019. Selon RTE, 390 à 470 heures d'électricité ont déjà été produites par ces centrales, début février.

De plus, cette situation nuit à notre indépendance énergétique. Selon RTE, la France a importé de manière « *quasi-systématique* » depuis novembre, avec des pics proches des capacités techniques maximales, fin décembre. De 2019 à 2020, la crise de la Covid-19 avait d'ailleurs conduit à une baisse de 7 % des exportations et à une hausse de 22 % des importations. 43 jours d'importation ont également été dénombrés en 2020 contre 18 en 2019.

Cette situation emporte de lourds risques pour les consommateurs d'énergie. Si RTE n'identifie pas de risque de « black-out », c'est-à-dire de coupure généralisée, il estime que le recours à des mécanismes post-marché est « *probable en cas de vague de froid, de situation de très faible production éolienne ou de forte dégradation supplémentaire de la disponibilité du parc de production et, quasi-certain, si ces facteurs se combinent* ».

Pour mémoire, ces mécanismes post-marché consistent en des appels aux gestes citoyens, le recours au service d'interruptibilité, une baisse de tension sur le réseau ou encore des coupures ciblées.

Cette situation va persister, à court, moyen et long termes.

RTE a ainsi placé la France en situation de « *vigilance particulière* » jusqu'en 2024. Cela s'explique par une conjonction de facteurs, dont la rénovation du parc nucléaire, l'attrition des centrales à charbon et les retards des projets éoliens et solaires et du chantier de l'*European Pressurized Reactor* (EPR) de Flamanville 3. C'est dans le Grand Ouest que cette situation est la plus tendue.

Selon RTE, la France devrait retrouver des marges de manœuvre d'ici 2030, si les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) sont atteints. Cependant, l'engagement simultané des pays européens dans la réalisation du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui suppose de doubler la production d'électricité européenne, peut être une source de difficultés supplémentaires.

D'ici 2050, l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » devrait aussi peser sur le système électrique. Pour RTE, la consommation d'électricité doit augmenter de 60 %, dans son scénario de référence, et jusqu'à 90 %, en cas de réindustrialisation, par rapport à aujourd'hui. De plus, les réacteurs existants vont arriver en fin de vie, avec un « effet falaise » à compter de 2040. À cela s'ajoutent de nouveaux risques pour le parc nucléaire liés, par exemple, à sa résilience climatique ou à sa cyber-résilience.

Enfin, le déploiement de nouvelles capacités de production électrique est limité par la capacité industrielle des filières nucléaires et renouvelables, l'absence de stockage ou l'artificialisation des sols, limitant l'intégration des énergies renouvelables, et l'approvisionnement en minerais, composants essentiels des panneaux solaires, des pales d'éoliennes, des batteries électriques et des électrolyseurs d'hydrogène.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – La situation actuelle, dépeinte par mon collègue Jean-Jacques Michau, résulte d'un défaut d'anticipation.

En premier lieu, ses causes conjoncturelles étaient prévisibles.

En effet, la crise de la Covid-19 a eu un impact sensible sur le secteur de l'énergie. D'une part, elle a conduit à des décalages dans le programme d'« arrêts de tranche » du groupe EDF. D'autre part, elle a déstabilisé les appels d'offres et les chantiers des énergies renouvelables. Enfin, elle a engendré une « flambée des prix des énergies » en sortie de crise ; nous mesurons aujourd'hui les effets de cette flambée, qui pourrait se poursuivre, compte tenu des événements de ce matin, rappelés par notre présidente.

Cette « flambée des prix des énergies » nuit à notre sécurité d'approvisionnement. Tout d'abord, les consommateurs d'électricité font face à un prix de marché dépassant les 200 euros par kilowattheure (KWh), soit une multiplication par 10 depuis le printemps 2020, contrebalancé par le « bouclier tarifaire » appliqué. De plus, le groupe EDF évalue à 8 milliards d'euros le manque à gagner induit par ce « bouclier tarifaire », et notamment le relèvement du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh). Les producteurs d'énergies renouvelables ne tirent plus profit des dispositifs de soutien, mais rétrocèdent, au contraire, des trop-perçus. La France, même peu utilisatrice d'électricité d'origine fossile, pâtit de la flambée des prix des hydrocarbures chez ses voisins, du fait de son interconnexion avec ces derniers.

Or, notre commission avait alerté sur l'impact de cette crise sur le programme, le prix et les projets précités, dès ses travaux dédiés, en plein confinement, en juin 2020 !

En second lieu, les causes structurelles de cette situation étaient aussi prévisibles.

En effet, le Gouvernement a trop longtemps délaissé la filière nucléaire. Avec la fermeture de la centrale de Fessenheim, il a privé la France d'une capacité d'1,8 GW, soit 1 800 éoliennes ou 15 centrales thermiques, et d'une production de 11 TWh, soit jusqu'à 10 millions de tonnes d'économies de CO₂.

Les conséquences de ce désintérêt sont aujourd'hui dramatiques. RTE évalue les baisses de capacités nucléaires à 10 gigawatts pour la crise de la Covid-19, 1,5 GW pour la fermeture de la centrale de Fessenheim et 7 GW pour les contrôles liés au phénomène de « corrosion sous contrainte ». De son côté, l'ADEME-ATE relève une « *érosion tendancielle* » de la production d'énergie nucléaire en 10 ans. Pour l'ASN, notre système électrique est désormais « *sans marge* ».

Enfin, le Gouvernement n'a pas atteint ses objectifs d'énergies renouvelables. En 2020, ces dernières représentent 19,1 % de notre consommation, contre un objectif de 33 % en 2030, dont 24,8 % pour l'électricité, contre un objectif de 40 % toujours en 2030.

Là encore, notre commission avait alerté sur l'absence d'étude d'impact des arrêts de réacteurs et de centrales à charbon, dès la loi « Énergie-Climat », de 2019. Elle avait proposé de mettre fin aux arrêts de réacteurs, dès la loi « Climat-Résilience », de 2021. Enfin, elle avait déploré l'absence d'atteinte des objectifs d'énergies renouvelables, à chaque examen budgétaire !

Pire, si les tensions sont partagées à l'échelle européenne, la France présente une vulnérabilité spécifique.

Certes, tous les États européens font face à des difficultés, car ils réduisent conjointement leurs capacités pilotables, notamment fossiles. Selon France Stratégie, ses capacités à la pointe de la consommation hivernale doivent ainsi passer + 35 GW à - 10 GW.

Pour autant, l'application de la PPE et de la SNBC conduit la France à présenter une situation déficitaire, tout comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Belgique, mais à l'inverse de l'Espagne et de l'Italie.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Afin de prévenir tout risque de « black-out », notre mission d'information propose 12 recommandations, réunies en 3 axes, pour réviser la stratégie énergétique et relancer la filière nucléaire, aux côtés naturellement des énergies renouvelables.

Le premier axe vise à réviser notre stratégie énergétique.

Si le Président de la République a fait des annonces en direction des énergies nucléaires comme renouvelables, elles interviennent à la toute fin du quinquennat, comme relevé par notre présidente. J'ajouterais que ces annonces ne sont, pour l'heure, pas suivies d'effets !

Or, la « renaissance » de la filière nucléaire doit s'appuyer sur un cap clair, des actes concrets et des investissements massifs.

Les dispositions réglementaires de la PPE, prévoyant des arrêts de réacteurs, doivent être abrogées sans tarder. À terme, il faut consacrer, dans le code de l'énergie, le « nouveau nucléaire » : la construction des EPR2, l'essor des *Small Modular Reactors* (SMR), le projet ITER et les efforts de recherche et de développement (R&D) en faveur de la « fermeture du cycle du combustible ».

L'objectif fixé de 25 GW pour le « nouveau nucléaire » appelle à être renforcé, puisqu'il est inférieur de 2 GW au scénario le plus « nucléarisé » de RTE. De plus, il est nécessaire de tenir compte de deux alertes, celle d'EDF qui anticipe une hausse de 2 % par an de la consommation d'électricité d'ici 2050, contre 1 % dans l'hypothèse moyenne de RTE, et celle de l'ASN qui plaide pour intégrer une « marge de sûreté » à notre système de production, de manière à permettre l'arrêt concomitant de plusieurs réacteurs pour motif de sûreté.

Enfin, les annonces sont muettes sur les prérequis indispensables à toute « renaissance » du nucléaire, à savoir la révision de l'Arenh, l'apurement de la dette d'EDF et la consolidation des compétences. Un « plan de financement » est indispensable !

Sur le plan stratégique, la sécurité d'approvisionnement doit être intégrée aux débats préalables aux grands chantiers nationaux : la « loi quinquennale » sur l'énergie de 2023, la PPE et la SNBC. De plus, l'énergie nucléaire doit bénéficier du cadre le plus favorable dans les textes européens en cours de négociation ou d'application : la « taxonomie verte », le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et la réforme du principe du « coût marginal » liant, dans les faits, le prix d'électricité à celui du gaz.

Enfin, parce que la transition énergétique induit une dépendance aux métaux rares, la sécurité d'approvisionnement doit viser l'autonomie stratégique en matière minière. Pour y parvenir, il faut compléter en ce sens le « bilan carbone », qui conditionne l'accès des projets d'énergies renouvelables aux dispositifs de soutien public.

Le deuxième axe a pour objet de consolider le système de sécurité d'approvisionnement.

Pour ce faire, une évaluation, précise et complète, de l'impact de la crise de la Covid-19 doit être conduite. Une évaluation technique doit mesurer son incidence sur le parc nucléaire, mais aussi sur la transition énergétique. Une évaluation financière est également requise, pour apprécier les effets du « bouclier tarifaire » sur les consommateurs comme les fournisseurs ou producteurs, à commencer par le groupe EDF.

Plus encore, notre cadre national devrait d'évoluer. Tout d'abord, les missions de RTE pourraient être complétées, avec un rôle davantage prescriptif que prospectif. Les moyens octroyés à l'ASN pourraient être relevés, à mesure de l'application des annonces précitées. En outre, le bilan électrique de RTE gagnerait à mieux rendre compte des émissions de CO₂ et des importations d'électricité nécessaires pour passer la pointe de consommation hivernale. Quand au dispositif d'alerte « ÉcoWatt », il mériterait de voir sa notoriété renforcée, par une campagne nationale, et son champ d'application étendu, sur le principe, aux zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain.

S'agissant du cadre européen, une meilleure coordination entre les différents acteurs de la sécurité d'approvisionnement - les gestionnaires de réseaux et les autorités de régulation ou de sûreté - devrait être promue par la présidence française de l'Union européenne (PFUE).

Le dernier axe tend à mobiliser tous les leviers de pilotage de la production et de la consommation d'énergie.

Tout d'abord, des appels d'offres, encore attendus, doivent être appliqués, pour pallier l'intermittence des énergies renouvelables, en matière de stockage de l'électricité, et réduire la consommation d'énergie, en matière d'effacements de consommation.

Dans un même souci de réduction de la consommation d'énergie, les aides à l'efficacité énergétique, des particuliers comme des entreprises, doivent être soutenues, en consolidant le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) ou les certificats d'économies d'énergie (C2E).

Enfin, une complémentarité entre les énergies doit être recherchée à la pointe de consommation hivernale, étant donné qu'un socle de gaz est utile pendant cette période. Une production nationale de biogaz doit d'urgence remplacer les importations de gaz fossile dont on mesure, avec la crise en Ukraine, le risque de dépendance. De surcroît, c'est sur les énergies renouvelables électriques les moins intermittentes, comme l'hydroélectricité ou l'éolien en mer, qu'il faut miser.

Notre commission l'a toujours dit, joignant l'acte à la parole dans les lois « Énergie-Climat », de 2019 et « Climat-Résilience », de 2021 !

Pour conclure, je souhaite remercier notre présidente et mes collègues, de ces travaux utiles réalisés dans un temps contraint.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je tiens à remercier nos trois rapporteurs de notre mission d'information, qui ont répondu très vite à ma demande de traiter ce sujet, sur lequel les décisions devront être prises très rapidement.

Je rappelle que la France importe 20 % de gaz de la Russie, l'Union européenne 40 % et l'Allemagne 55 % ! Or, la tarification de l'électricité est liée à celle du gaz, sur le marché européen de l'électricité...

Je pense que la crise en Ukraine est en partie liée au fait que le gazoduc Nord Stream 2 a été mis en place entre la Russie et l'Allemagne, impactant ceux qui traversent l'Ukraine et la Pologne, qui pourraient être fermés. L'Allemagne a, pour le moment, suspendu l'autorisation du gazoduc Nord Stream 2 ; combien de temps pourra-t-elle résister si toute son économie en pâtit ?

Cette actualité pose la question de l'unité européenne et par conséquent de la souveraineté énergétique, fondamentale, sur laquelle je ne suis pas certaine que les Français soient suffisamment avertis. Ce qui vient d'être indiqué par nos trois rapporteurs, c'est que nous allons peut-être devoir fermer la lumière, le chauffage et nos entreprises !

M. Franck Montaugé. – Je remercie nos trois rapporteurs pour le travail fourni et les propositions soumises. Je souhaite les prolonger en soulevant plusieurs interrogations.

Tout d'abord, je partage la nécessité de réformer le marché européen de l'électricité et celle de découpler le prix de l'électricité de celui du gaz. Malgré le caractère très technique que revêt ce sujet, ne serait-il pas envisageable que notre commission procède à des auditions étant donné qu'il est fondamental ? Je pense qu'il serait pertinent de prolonger la réflexion, en auditionnant éventuellement des fonctionnaires, voire des commissaires, de l'Union européenne. De plus, en matière d'autonomie stratégique, il serait intéressant d'approfondir le sujet du financement des investissements d'EDF, puisqu'il existe différentes manières de procéder et qu'il engage le devenir de la structure du groupe elle-même.

Je suis persuadé que nous nous trouvons dans une situation comparable à celle des années 1973-1974, voire des années 1978-1979, qui nécessite de reconsidérer la doctrine ou d'en établir une.

Enfin, je pense que la France a sûrement intérêt de mener des actions sur le gaz provenant des méthaniers, afin de gagner en autonomie, puisque les méthaniers apportent davantage de souplesse d'approvisionnement que les gazoducs.

M. Daniel Salmon. – Je souhaite souligner que le sujet de l'indépendance énergétique, en particulier nucléaire, est un sujet majeur, posant deux questions importantes : la souveraineté de la France ainsi que sa sécurité et sa sûreté.

Sur la première, je rappelle que la France ne produit pas d'uranium sur son territoire et que ses approvisionnements sont issus de cinq pays : le Niger, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Canada et l'Australie. Pour trois d'entre eux, nous ne pouvons pas affirmer que nous nous trouvons dans une situation d'approvisionnement sécurisée.

Sur la seconde, les centrales nucléaires représentent autant de cibles potentielles en cas de conflit. Aujourd'hui, la guerre se trouve aux portes de l'Europe et l'énergie nucléaire représente une source de vulnérabilité énorme. Nous pouvons nous retrouver rapidement à l'arrêt en cas de coupures, avec des risques d'accidents majeurs, sans compter les attaques ou cyberattaques qui seront davantage présentes. L'énergie nucléaire pose des problèmes, tant de manière conjoncturelle que structurelle, puisque ses déchets sont là pour des décennies.

Concernant l'énergie éolienne, RTE a démonté que celle-ci avait fourni entre 11 et 21 % d'électricité depuis le début du mois de février, ce qui n'est pas négligeable et ce qui a d'ailleurs permis d'exporter en conséquence. La problématique de son stockage est

indéniable, puisque cette énergie est à 12 %, en ce moment, contre 2 %, un temps hier. Les possibilités de stockage doivent par conséquent être développées. L'hydrogène, qu'il soit nucléaire ou vert, en représente une.

Au sujet du coût, celui-ci est énorme puisque nous nous trouvons face à un « mur d'investissements ». De plus, la durée pour construire une centrale est de 15 ans, alors que nous savons que nous devons agir dans les 10 prochaines années pour limiter le réchauffement climatique. En raison d'un manque cruel d'anticipation, nous nous retrouvons face à des difficultés majeures et devons donc vivre avec les centrales en activité aujourd'hui. Pour autant, l'ADEME-ATE et RTE ont développé des scénarios, dont celui de la « frugalité » concernant la première. Je rappelle que le président de RTE, Xavier Piechaczyk, lors de sa venue devant le groupe d'études « Énergie » de notre commission, a affirmé que le scénario « 100 % renouvelable » ne représentait pas une élucubration d'écologistes, mais qu'il s'agissait d'un choix ; nous sommes donc face à un choix, qui doit être fait.

M. Laurent Duplomb. – Je ne reviendrais pas sur une tendance jusqu'aboutiste, un manque d'anticipation ou une forme d'illusion, qui ont conduit à l'impasse à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui. Je souhaiterais poser trois questions à nos rapporteurs.

À quel niveau de risque sommes-nous s'agissant de la probabilité de connaître un « black-out » électrique ou énergétique ? Un peu comme le conflit en Ukraine, nous n'y avons longtemps pas cru...

Dans l'éventualité de ce « black-out », sommes-nous dans l'incapacité, comme j'entends dire, de prédire ce qu'il adviendra et de redémarrer le système ? Nous ne sommes pas face à un simple disjoncteur électrique...

En cas de fermeture de gazoducs et de difficultés d'approvisionnement en gaz, les citoyens se tourneront vers d'autres alternatives et utiliseront, par exemple, leurs radiateurs électriques, consommant davantage d'électricité. Compte tenu de mes deux premières questions, est-ce qu'aujourd'hui, tout ne semble pas converger vers une augmentation importante du risque de « black-out » ? Ce que nous pensions être de la science-fiction pourrait devenir une réalité à terme !

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Nous faisons effectivement face à une situation de même ampleur que lors des chocs pétroliers, mais dans un contexte économique différent, puisque la France se trouvait encore à l'époque dans les Trente Glorieuses, avec une industrie forte sur son territoire, qu'elle a aujourd'hui perdue en partie. L'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050 nécessite une réindustrialisation et des relocalisations.

Un des enjeux majeurs est de gagner en autonomie vis-à-vis du gaz importé, en développant notamment la production de biogaz sur notre territoire, qui est absolument stratégique.

Au sujet des déchets nucléaires, il s'agit d'un véritable sujet à ne pas négliger. On peut considérer que ces déchets n'en sont pas car ils pourront devenir de nouveaux combustibles. Nous l'avons toujours pensé ici et le temps nous donnera sans doute très rapidement raison. Il est nécessaire de faire confiance à la recherche sur ce point, comme pour les métaux rares usés que nous pourrions recycler.

Concernant l'énergie éolienne, le propos n'est pas d'opposer l'énergie nucléaire aux énergies renouvelables, mais de disposer d'une colonne vertébrale d'énergies pilotables, dont celles renouvelables. Or, au mois de décembre dernier, nous avons frôlé une situation très délicate en raison de l'absence de vent, pendant laquelle la production éolienne était effectivement très basse - en-deçà de celle indiquée par notre collègue Daniel Salmon pour ce mois de février. De surcroît, à cette période de l'année, l'énergie photovoltaïque n'était pas surpuissante !

S'agissant du risque de « black-out », tous les interlocuteurs sont unanimes pour dire que, s'il advenait, nous ne saurions pas comment relancer le système électrique ni combien de temps cela prendrait, pour répondre aux questions de notre collègue Laurent Duplomb. Il faut donc l'éviter, l'anticiper, en procédant notamment à des coupures, des délestages. On en est là ! Aujourd'hui, la loi permet d'effectuer un délestage de 3 heures sans qu'il soit possible de contester la coupure qu'il implique. Il n'est d'ailleurs pas à exclure qu'un allongement de cette durée soit proposé... Par conséquent, nous nous trouvons face à un risque d'exposition de nos concitoyens et de nos entreprises. Bien entendu, une éventuelle rupture de l'approvisionnement en gaz amplifierait ce risque de « black-out » électrique, compte tenu des reports de consommation du gaz vers l'électricité.

Pour conclure, je tiens à souligner le très bon travail qu'exerce l'ASN, en anticipant et en arrêtant les réacteurs nucléaires pour vérification, en lien avec le groupe EDF, apportant ainsi une grande sécurité. L'hiver 2021-2022 est bientôt achevé mais nous nous trouvons, en revanche, dans une situation précaire et à risques pour les hivers 2022-2023 et 2023-2024, ce qui a justifié le point d'étape de ce jour.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Concernant les déchets nucléaires, le groupe Orano travaille actuellement à la fabrication du combustible MOX, à partir du mélange de plusieurs déchets, nécessitant d'importer très peu de matières neuves. La Russie commence notamment à l'utiliser de manière régulière. Nous pouvons espérer disposer de nombreuses années d'avance de ce combustible.

Selon RTE, il apparaît nécessaire de recourir à l'énergie nucléaire dans notre mix énergétique. Nous n'aurons peut-être plus besoin d'énergie nucléaire sur très longue période, et nous pourrions peut-être nous contenter d'autres énergies, telle que celle hydraulique, qui représente 11 % de notre production d'électricité actuelle.

Dans l'immédiat, le Gouvernement a changé d'avis, après avoir commis l'erreur de croire que nous pouvions nous passer de nos centrales nucléaires. Il faudra que nous légiférions à nouveau, pour pouvoir construire de nouveaux réacteurs ou prolonger ceux existants. Dans la loi « Énergie-Climat », de 2019, nous avons déjà, et fort heureusement, prolongé de 10 ans ces réacteurs.

Nous pouvons être confrontés à des arrêts de réacteurs, compte tenu des contrôles en cours. Ces arrêts peuvent également être dus au réchauffement climatique, avec des étés très chauds et des étiages très faibles. Cela a été le cas pour une centrale nucléaire à proximité de mon département. Si le conflit en Ukraine conduisait à une rupture d'approvisionnement en gaz, nous pourrions nous trouver dans une situation très difficile. L'alignement des planètes n'est pas toujours dans le bon sens !

M. Jean-Jacques Michau, rapporteur. – Je pense que l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables ne doivent plus être opposées, car il nous faut « faire feu de tout bois »

pour couvrir les besoins. Sur le plan des minerais, nous sommes dépendants d'importations, aussi bien d'uranium pour l'énergie nucléaire, que de « terres rares » pour les énergies renouvelables. Il nous faut promouvoir des relations diplomatiques multilatérales et recourir à des contrats longs d'approvisionnement.

S'agissant des fissures sur certains réacteurs nucléaires, qui ont nécessité leurs arrêts, elles font malheureusement partie des aléas industriels.

Enfin, il me semble nécessaire d'observer par quel moyen nous pouvons sécuriser les approvisionnements afin de produire de l'électricité, et surtout de l'électricité pilotable. La petite et la grande hydroélectricité, présentes dans mon département, doivent être développées.

Mme Sophie Primas, présidente. – Concernant les autres sources d'approvisionnement de gaz, nous pourrions nous tourner vers les méthaniens américains, mais ils transportent du gaz de schiste, qui pose d'autres problèmes. Je souligne sur ce point que la France dispose d'une entreprise extraordinaire, GTT, exerçant une activité de maintenance sur les méthaniens du monde entier ; elle dispose d'une part de marché de plus de 90 %. Or, le groupe Engie s'en est désengagé !

J'entends par ailleurs les propos de notre collègue Daniel Salmon sur le risque nucléaire et l'interrogation en cas de conflit. Je partage également la préoccupation sur les déchets nucléaires, mais je considère comme une faute absolue l'arrêt de la recherche publique sur la « fermeture du cycle du combustible » dans le cadre du projet Astrid. Comme l'ont indiqué nos collègues Daniel Gremillet et Jean-Pierre Moga, les déchets pourront être une source d'indépendance dans les prochaines années. Il faut faire confiance à la science et au progrès. Arrêter ce projet Astrid et arrêter cette recherche publique est, à mon sens, une faute absolument majeure, contrairement à ce que nous a indiqué, lors de son audition, il y a quelques jours, l'administrateur général du Commissariat général à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Notre réunion de ce jour démontre la capacité du Sénat à se saisir des vrais sujets stratégiques, pour notre pays et pour l'Europe, et il me semble que les Français devraient être davantage informés sur les véritables sujets comme celui-ci. Je souhaite remercier chacun d'entre vous pour les travaux menés par notre commission lors de cette session avant cette suspension.

Pour répondre à notre collègue Franck Montaugé, l'enjeu de la réforme du groupe EDF pourra être abordé par cette mission d'information.

M. Franck Montaugé. – Je m'interroge sur la manière dont nous pourrions interpellier régulièrement le Gouvernement au sujet de l'évaluation et la révision de la PPE.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous effectuerons bien évidemment des travaux sur l'évaluation et la révision de cette PPE. Ces travaux, qu'ils soient effectués par notre commission ou son groupe d'études « Énergie », doivent en outre être continus : nous y veillerons ! Je vous remercie à nouveau.

La commission adopte à l'unanimité les recommandations proposées par les rapporteurs et autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 30.

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

Mardi 1^{er} mars 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 12 heures.

**Situation en Ukraine et soutien apporté par la France - Audition de M. Martin
Briens, directeur de cabinet de la Ministre des armées (ne sera pas publié)**

Cette audition ne donne pas lieu à un compte rendu.

La réunion est close à 13 h 25.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 16 février 2022

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

La réunion est ouverte à 9 heures

Audition de M. Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF Réseau

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Luc Lallemand, président-Directeur général de SNCF Réseau, afin d'évoquer le projet d'actualisation pour la période 2021-2030 du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État.

Comme vous le savez sans doute, nous avons eu l'occasion d'entendre la semaine dernière le président de l'Autorité de régulation des transports (ART), M. Bernard Roman, ainsi que plusieurs nouveaux entrants sur ce sujet.

Ce contrat était attendu depuis plusieurs années. D'abord, parce que, comme nous l'a indiqué Bernard Roman, le précédent contrat pour la période 2017-2026 est rapidement devenu obsolète compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi pour le nouveau pacte ferroviaire. En outre, ce contrat, qui doit en application de la loi, être révisé tous les trois ans, a été soumis à consultation avec plus de deux ans de retard. Je note à cet égard qu'il est censé comprendre l'année 2021, qu'il porte sur la période 2021-2030, alors que nous sommes déjà en 2022 !

Je souhaiterais donc vous interroger sur les conditions dans lesquelles ce contrat a été élaboré. Avez-vous réalisé un bilan du précédent contrat ? Si oui, dans quelle mesure vous êtes-vous fondé sur ce retour d'expérience d'une part et sur les recommandations formulées par le régulateur en 2019 pour bâtir ce nouveau projet, d'autre part ? Dans son communiqué de presse publié la semaine dernière, l'ART regrettait que ses 29 recommandations n'aient été prises en compte que marginalement.

J'en viens à présent au contenu de ce projet de contrat. Ce document est particulièrement stratégique. Il doit mettre en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire, dont l'État définit les orientations. Il doit notamment préciser les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau, les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau, les indicateurs de suivi de l'état de réseau, mais encore la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure. Il s'agit donc d'un outil de pilotage essentiel pour atteindre les objectifs de report modal vers le fer que nous avons votés dans la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021.

Pourtant, de l'avis de nombreux acteurs, à commencer par le régulateur, ce projet de contrat est une occasion manquée de lancer une véritable politique industrielle de modernisation du réseau.

Si l'on analyse la trajectoire financière, il est indéniable que d'importants efforts ont été réalisés, avec notamment la reprise de 35 milliards d'euros de dette et l'objectif d'atteindre un indicateur qui permet de mesurer le flux de trésorerie (*cashflow*) positif en 2024. Si l'on peut se féliciter de cette trajectoire, il est à craindre que le retour à l'équilibre financier conduise à limiter les efforts de renouvellement et de modernisation du réseau. Or, cette situation est susceptible de générer de nouveaux surcoûts pour le gestionnaire d'infrastructures.

En matière de renouvellement, l'effort semble insuffisant et ne porte que sur le réseau le plus structurant. Quant à la modernisation du réseau, les montants manquent cruellement pour le développement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) et de la commande centralisée du réseau.

Aussi, pourriez-vous, Monsieur le président-directeur général, nous expliquer pourquoi ces choix ont été retenus ? En outre, nous confirmez-vous qu'ils sont, en l'état, incompatibles avec les objectifs de développement de la part modale du transport ferroviaire de voyageurs et de fret ? À titre d'exemple, Bernard Roman nous révélait la semaine passée que si le projet de contrat mentionnait l'objectif de doublement du fret ferroviaire d'ici 2030, il se basait en réalité sur un développement des trafics de seulement 20 %.

Par ailleurs, le contrat prévoit une importante hausse des péages, sans prévoir, en contrepartie, de refondre leur structure pour en assurer la soutenabilité. Une telle réflexion est-elle prévue et serait-elle souhaitable d'après vous ? Ne craignez-vous pas que cette trajectoire décourage certains opérateurs ?

Je souhaiterais également vous interroger sur les indicateurs de performance industrielle qui sont également, de l'avis de plusieurs acteurs, insuffisants. La définition de cibles de productivité en valeur absolue ne risque-t-elle pas de conduire à un ajustement du programme de SNCF Réseau afin d'atteindre ces objectifs ? Comment ces indicateurs ont-ils été définis ?

Enfin, pourriez-vous nous indiquer quelles suites seront données à ce projet de contrat ? Des consultations ont été réalisées auprès du régulateur et des différentes parties prenantes. Compte tenu des critiques nombreuses, ce contrat sera-t-il modifié pour prendre en compte le résultat des consultations ?

M. Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF Réseau. – Je vous remercie beaucoup pour votre invitation et votre accueil. Je sais toute l'attention que le Sénat en général et votre commission en particulier portent au secteur ferroviaire en raison du rôle qu'il joue dans la transition écologique et le développement des territoires.

Avant toute chose, je souhaiterais vous apporter quelques informations sur l'évolution générale de l'entreprise et ses résultats. En premier lieu, la ponctualité s'est améliorée de 1,8 point en 2021 par rapport à 2019. En outre, 2,2 % de trains supplémentaires sont partis à l'heure. La ponctualité spécifique de SNCF Réseau s'est améliorée de 0,7 point en 2021 par rapport à 2020 et nous sommes parvenus à réduire le nombre de restitutions tardives de chantiers de 36 % par rapport à 2019.

En deuxième lieu, nous avons réhabilité, en partenariat avec une série de cofinanceurs, une douzaine de lignes de desserte fine du territoire. Je pense que c'est un excellent signal par rapport aux préoccupations du pacte ferroviaire.

En troisième lieu, je voudrais rendre un hommage appuyé au personnel de SNCF Réseau, qui dans des circonstances très compliquées liées à la Covid-19, a réalisé un travail remarquable, en faisant en sorte qu'il n'y ait pas de handicap opérationnel, notamment en termes de réalisation des chantiers ou des opérations de maintenance et de circulation. De véritables petits miracles sont réalisés par nos équipes sur le terrain.

Quatrièmement, il est bien trop tôt pour crier victoire, mais je vous confirme que SNCF Réseau est sur la trajectoire du redressement. Jusqu'en 2019, SNCF Réseau perdait plus de 2 milliards d'euros par an. Il convient de distinguer trois balises importantes de redressement de cette trajectoire. Dès 2022, un objectif spécifique de *cashflow* a été fixé : le Groupe SNCF, en consolidé, ne pourra plus perdre d'argent. SNCF Réseau prend sa part dans cet effort global du groupe. Deuxième balise : en 2024, la société anonyme SNCF Réseau ne pourra plus perdre d'argent, son *cashflow* devant être égal à zéro. Cela signifie qu'elle ne pourra pas dépenser plus que ce dont elle dispose en caisse, sur une base annuelle. Troisième étape du redressement : en 2026, le ratio dette sur marge opérationnelle doit être inférieur ou égal à 6. Notre budget 2022 affiche cette ambition de retour à l'équilibre. Nous avons encore énormément de travail à accomplir.

Ces premiers éléments ayant été exposés, je voudrais me concentrer sur le projet de contrat de performance, en partageant d'emblée avec vous deux convictions que SNCF Réseau a portées tout au long des négociations. La première tient à la modernité, au caractère ultratemporel du ferroviaire. Les jeunes générations – très engagées pour l'environnement – veulent plus de trains, moins de voitures et moins d'avions. De fait, le ferroviaire est un mode de transport qui économise trois grandes ressources : le carbone, l'énergie et l'espace foncier. La seconde conviction est relative à la nécessité pour le ferroviaire de construire une assise économique solide. Le ferroviaire ne se développera pas sur l'accumulation des déficits et de la dette, comme ce fut trop souvent le cas par le passé. Il se développera sur des ressources pérennes et un gestionnaire de réseau capable d'équilibrer les *cashflows*. C'est tout le sens aussi du pacte ferroviaire de 2018. C'est aussi pourquoi j'ai fait du retour à l'équilibre financier l'un des axes prioritaires de mon mandat.

C'est à l'aune de cette double conviction qu'il faut lire le projet de contrat de performance. Il trace une double transition : la première est une transition vers un nouveau développement du ferroviaire, avec un socle de rénovation de près de 3 milliards d'euros par an sur le réseau structurant classique. En 2021, nous avons exécuté un budget de régénération de près de 2,82 milliards d'euros. Ce budget est porté à 2,85 milliards d'euros en 2022. La seconde transition vise un équilibre économique durable, avec un effort important de l'État et un engagement de performance de SNCF Réseau de 1,5 milliard d'euros.

Quels sont les choix affichés dans ce projet contrat de performance ? Premièrement, le projet de contrat de performance est centré sur le réseau existant. SNCF Réseau a souhaité cristalliser un socle de rénovation, celle-ci ne pouvant être une variable d'ajustement des choix de développement. J'insiste très fortement sur ce point, qui est un peu une maladie du ferroviaire en Europe. Il y a autant de noblesse à entretenir le réseau existant et à le maintenir à niveau qu'à construire de nouveaux projets. S'agissant des projets régionaux, à la demande de l'État, notre trajectoire provisionne un niveau très significatif de projets de CPER (1,1 milliard d'euros par an, dont la moitié consacrée à la rénovation et au développement des lignes de desserte fine du territoire). Ces projets de développement seront lancés en plus du contrat s'ils trouvent des financements propres, puisque SNCF Réseau n'a plus ni la vocation ni la capacité à y participer. À ce titre, il ne faut donc pas voir dans ce

contrat de performance un manque d'ambition sur les nouveaux projets, puisqu'ils se déclinèrent au fur et à mesure des conventions signées.

Second choix : le projet de contrat privilégie la qualité sur la quantité. J'y tiens énormément. Partout en Europe, nous sommes les héritiers de magnifiques outils de mobilité que sont les réseaux ferroviaires. La culture cheminote se caractérise par sa volonté de tout faire. Or, lorsque les moyens viennent à manquer, nous avons tendance à tout faire, mais mal. Concrètement, le contrat affiche une ambition d'amélioration de la qualité du service. Il s'agit d'accroître la qualité et la stabilité de la production horaire par une meilleure normalisation des trafics et des travaux, ainsi que de renforcer la régularité des trains, tant les trains de voyageurs que les trains de fret. Pour mesurer les progrès, ce contrat se focalise sur un nombre limité d'indicateurs de haut niveau (j'ai l'habitude de dire que trop d'indicateurs tuent les indicateurs), dont nous rendrons compte à notre conseil d'administration, à l'ART et aux commissions parlementaires, si vous le souhaitez. Ce n'est pas non plus un contrat qui organise le doublement des trafics pour atteindre les objectifs du Green Deal ; il affiche une ambition prudente d'évolution du trafic (+2 % par an en moyenne jusqu'en 2025). Ces prévisions sont assises à la fois sur la mise en service de nouveaux projets (lignes à grande vitesse, EOLE, tram-train...), le développement des services librement organisés, avec notamment l'entrée de nouveaux opérateurs et le développement d'offres des régions. Cette perspective, dont la lecture est nécessairement perturbée par la crise sanitaire, pourra être revue pour la révision de 2024.

Nous savons que la négociation d'un contrat consiste à donner et recevoir. Par définition, un contrat ne représente quasiment jamais un idéal. Pour autant, celui-ci comporte trois grands mérites. Premièrement, il apporte de la visibilité à l'entreprise, à ses fournisseurs et à toutes ses parties prenantes. L'État a apporté son soutien au désendettement à hauteur de 35 milliards d'euros. Nous avons la chance en France d'avoir un plan de relance de 100 milliards d'euros, dont 4,1 milliards d'euros dédiés au réseau ferroviaire français. Cela n'a pas permis de construire de nouveaux châteaux forts, mais a « bouché tous les trous de la Covid-19 », là où d'autres gestionnaires d'infrastructures ferroviaires en Europe ont dû « encaisser le choc » du Covid-19, la réduction des péages, voire des financements publics. Chez SNCF Réseau, nous avons pu continuer à travailler sur la trajectoire prévue lors du pacte ferroviaire de 2018. Outre un effort sur l'investissement, il convient de souligner un effort sur la performance.

Le deuxième mérite consiste à donner de la visibilité à nos financeurs et parties prenantes sur nos besoins de financement. Si nous voulons équilibrer nos comptes et rénover le réseau, nous avons besoin, au-delà de nos efforts de performance, de recettes commerciales supplémentaires, de concours publics et d'une contribution du fonds de concours. Le contrat fait bien ressortir cette exigence de cohérence entre ressources et rénovation. Il comporte un troisième mérite : il a vocation à respirer et à évoluer. Les écarts feront l'objet d'une évaluation annuelle, avec des propositions de redressement qui seront présentées à notre conseil d'administration. Il existe une clause de révision triennale qui garantira la cohérence entre le contrat et le cycle tarifaire. Ce contrat rend possibles d'autres investissements de modernisation dans la mesure où nous parviendrons à réunir des tours de table financiers auprès de l'État, des régions et de l'Union européenne. En outre, ce projet de contrat de performance programme un socle de rénovation important. Pour autant, le Président de l'ART, M. Bernard Roman l'a dit : nous avons devant nous un effort important de rénovation et de modernisation du réseau à conduire. Je continuerai à plaider en ce sens avec toute l'équipe de SNCF Réseau.

Ce contrat offre un socle, mais la France devra à la fois faire plus et bien cibler ses priorités. C'est dans cet esprit que je voudrais rappeler deux éléments. D'une part, le réseau structurant français est deux fois plus âgé que le réseau structurant allemand. Le contrat permet de stabiliser l'âge des grands composants de la voie, mais – hélas – pas de rattraper le terrain perdu pendant 30 ans. En particulier, les installations de signalisation et d'alimentation électrique continuent de vieillir. Notre réseau structurant constitue la colonne vertébrale de tous les trafics. 85 % des TER et 90 % des trafics de fret y circulent. C'est donc également un enjeu régional que de maintenir ce réseau structurant classique à niveau.

Dans un tel contexte, notre ambition doit rester d'offrir une qualité de service améliorée et adossée à un réseau dont l'âge soit *a minima* stabilisé et si possible rajeuni. Tous les audits montrent qu'il faudra dans la durée augmenter l'effort de rénovation actuel. Cela se prépare, car il faut que l'appareil industriel interne et externe puisse répondre à cette sollicitation. Il convient en outre d'accélérer la digitalisation de l'exploitation, car celle-ci permet à la fois d'améliorer la qualité de service et de réduire les coûts. Je pense notamment à la commande centralisée du réseau, qui permettrait de passer de 2 200 postes d'aiguillage sur tout le réseau à 15 tours de contrôle entièrement centralisés. Ce projet est absolument essentiel pour le pays. Je crois qu'il y a peu de projets engageant la puissance publique qui entraînent un tel retour sur investissement. Notre programme se déploie lentement, mais je dois dire qu'il ne fait pas l'objet d'un financement spécifique permettant de le réaliser dans une période idéalement inférieure à 20 ans. Un coup d'accélérateur serait pertinent, si les financements pouvaient être réunis. Nous continuerons les discussions, la pédagogie et, le cas échéant, les négociations en ce sens.

Les ambitions sont grandes. Je pense qu'elles ont été relevées. La France est vraiment le pays du ferroviaire. Le pays, de par sa taille et son organisation, se prête à merveille à ce moyen de transport. Nous savons aussi, avec la crise sanitaire, que l'argent public est encore plus rare qu'avant. Notre engagement est d'utiliser efficacement et rigoureusement l'argent qui nous est confié pour mettre notre réseau sur la réalisation concrète du Green Deal porté par l'Union européenne et ses États membres.

Je peux à présent répondre aux questions que vous m'avez posées, Monsieur le président.

M. Jean-François Longeot, président. – Oui, je vous y invite en effet, puis je donnerai la parole à notre rapporteur Philippe Tabarot.

M. Luc Lallemand. – Votre première question concerne le bilan du précédent contrat. En réalité, il n'y a pas eu à ma connaissance un bilan global. Le bilan est permanent. Nous sommes constamment occupés à mettre en regard les indicateurs et les financements prévus. Je parlerais donc volontiers d'un bilan permanent. La crise de la Covid-19 a considérablement désorganisé bon nombre de processus de gestion de l'économie ferroviaire. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ce projet de contrat a mis du temps à se matérialiser.

Vous m'avez ensuite interrogé sur les choix relatifs à la commande centralisée du réseau (CCR) et à l'ERTMS. De mon point de vue, la CCR est encore plus importante que l'ERTMS. En France, les choix de gestion du passé ont privilégié l'argent qui bénéficie directement aux clients (remise en état des voies, systèmes de signalisation, caténaires...). Le pays n'a absolument pas investi dans l'outil de production industrielle interne. Il est frappant de constater à quel point les installations du réseau ferroviaire français sont dans un état dégradé, de nombreux décors datant de la Seconde Guerre mondiale ou de l'après-guerre.

Notre appareil de production interne (ateliers et installations sociales) est dans un état extrêmement dégradé. Il faut désormais réaliser un effort substantiel dans ces installations pour garantir la continuité des activités de l'entreprise. Comme le prévoyait le pacte ferroviaire de 2018, depuis le 1^{er} janvier 2020, nous avons arrêté de recruter en application du statut. L'un des leviers de fidélisation du personnel consiste à disposer d'un outil industriel digne de notre époque. S'agissant de la CCR, 2 200 postes d'aiguillage devraient être concentrés en 15 tours de contrôle. 99 % des sièges de travail pourraient ainsi y être concentrés. Nous avons un grand retard en la matière par rapport à d'autres pays européens.

L'ERTMS est un système de sécurité et de signalisation européen interopérable c'est-à-dire que tout train européen peut circuler sur tout rail européen. La France, inventeuse du TGV, a développé la transmission voie-machine (TVM). Ce système présente les mêmes fonctionnalités que l'ERTMS, hormis l'interopérabilité. L'ERTMS est de nature à favoriser l'éclosion de la concurrence. Le plus grand handicap quant à l'ouverture à la concurrence tient à l'état du réseau. Si l'on est pro-concurrence – et SNCF Réseau s'est vu fixer pour mission d'encourager la concurrence – il faut véritablement remettre le réseau en état et en réduire les coûts. Personnellement, je me permettrais de faire passer la CCR avant l'ERTMS s'il faut faire des arbitrages en termes de moyens. Cela ne veut pas dire que rien ne se fera en matière d'ERTMS. Nous allons d'ailleurs équiper la ligne Paris-Lyon en 2025, ce qui devrait nous donner une capacité supplémentaire de trois sillons par heure et par sens. Nous travaillons également à l'équipement en ERTMS du sud du pays.

Quant aux suites données aux consultations, quasiment tous les avis nécessaires sont rendus aujourd'hui. D'ici fin mars-début avril, nous étudierons dans quelle mesure l'on peut tenir compte de ces avis et recommandations pour aboutir à un contrat qui sera signé par l'État et SNCF Réseau, après approbation de notre conseil d'administration.

M. Jean-François Longeot, président. – Avez-vous une date ?

M. Luc Lallemand. – L'objectif des parties est de conclure fin mars-début avril au plus tard.

M. Philippe Tabarot. – Monsieur Lallemand, nous formulons le même constat que vous au sujet du remboursement de la dette. C'est bien notre seul constat commun. J'ouvre une parenthèse : l'ERTMS semblait être la solution à tout, mais nous apprenons aujourd'hui que l'ERTMS n'est peut-être pas aussi indispensable que la TVM. Pourtant, l'ERTMS a longtemps été mis en avant comme solution pour régler les problèmes du réseau dans notre pays. D'autres collègues y reviendront peut-être.

Je voudrais évoquer le programme d'investissements de SNCF Réseau. Nous craignons que certains investissements prévus soient annulés ou reportés pour permettre au gestionnaire d'infrastructures d'atteindre ses cibles d'économies. Pour empêcher cela, pourquoi ne pas publier – comme l'a suggéré Bernard Roman – la liste des investissements prévus chaque année par Réseau ? Cela permettrait d'avoir une visibilité sur les programmes d'investissements.

En ce qui concerne le fret ferroviaire, nous avons inscrit un objectif ambitieux de doublement de la part modale du transport ferroviaire et de marchandises. Le Gouvernement a impliqué dans cette réflexion le Conseil d'orientation des infrastructures (COI). Or, le contenu du projet de contrat ne semble pas décliner cet objectif. Pourquoi rester ainsi au milieu du gué et avoir mobilisé autant d'acteurs pour un résultat aussi peu probant en termes d'ambitions ?

S'agissant de la modernisation du réseau, pourriez-vous détailler les moyens qui seront affectés au centre de commande centralisée du réseau et compte tenu de ces moyens nous indiquer quels objectifs vous semblent atteignables d'ici 2030 ? Vous avez évoqué une période de 20 ans pour la réduction du nombre de postes d'aiguillage. Je rappelle que vous avez accompli un travail remarquable en Belgique sur cette question. Pourquoi n'arrivez-vous pas à faire en France ce que vous avez si bien réussi en Belgique ? Comment, au travers de ce contrat de performance, avez-vous réussi à mécontenter l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse de SNCF Voyageurs, des autres opérateurs, de 4F, de la FNAUT, de l'ART ou encore du Parlement ? Je pense que c'est tout simplement parce que les moyens que vous a promis le Gouvernement ne sont pas au rendez-vous.

M. Olivier Jacquin. – Merci Monsieur Lallemand pour votre exposé qui est plutôt décevant. Je m'inscris totalement dans la ligne des propos de mon collègue Philippe Tabarot. Alors que votre patron vient de publier « Le fer contre le carbone », un plaidoyer remarquable en faveur du doublement des trafics, vous nous proposez une hausse des péages, alors qu'ils sont déjà parmi les plus chers de l'Europe. Avec ce contrat de performance, je dirais que c'est l'argent contre le fer ; la victoire de Bercy sur celle du ministère des Transports. Je le regrette profondément. Comment peut-on augmenter l'offre ferroviaire avec une hausse du prix moyen des péages dans la décennie à venir significative ?

Je constate par ailleurs que ce contrat de performance est largement en retard. Le pacte ferroviaire voté en 2018 prévoyait que le contrat de performance devait être formalisé au cours des deux années suivantes. Nous avons traversé la crise de la Covid. Or, j'ai l'impression que vos chiffres ne tiennent pas compte du niveau actuel de remplissage des trains. Le modèle économique de SNCF Réseau prévoit que des dividendes de SNCF Voyageurs soient versés pour financer le réseau. Je constate aussi qu'il n'y a pas de comparaison avec le contrat de performance précédent. Je vais vous poser quelques questions sur ce flou qui est entretenu. Philippe Tabarot a fait référence au COI. Monsieur le Président, avec tout le respect que je vous dois quant à votre compétence et votre expérience en Belgique, je ne sais pas de quel ferroviaire nous débattons. S'agit-il des trains du quotidien, des grands projets ? Nous croyons lire entre les lignes quelques indications : plutôt le Charles-de-Gaulle Express que le RER B. Ce sont des provocations, mais j'ai envie de comprendre. Vous entendez maintenir en état le réseau structurant (UIC 2 à 4), mais que se passe-t-il au-delà ? Comptez-vous vous délester d'une partie du réseau sur les régions ? Qu'en est-il de l'intégrité du réseau ferroviaire national ? Selon vous, qu'est-ce qui est transférable ? Vous avez indiqué que l'investissement dans la CCR serait à privilégier par rapport à l'ERTMS, mais rien n'indique cela dans le contrat.

Enfin, est-il prévu une mise aux normes européennes des tunnels de nos trois grands réseaux de fret nationaux ?

M. Didier Mandelli. – Monsieur le président Lallemand, je voudrais revenir sur certaines expressions que vous avez employées. Au sujet du plan de relance, vous avez parlé de « boucher les trous ». Cette expression m'interpelle. À la suite d'une question du président, vous avez évoqué le « bilan permanent ». Nous avons vu la semaine dernière que les indicateurs étaient tout de même défaillants, voire inexistants. Avant de signer un contrat, on réalise généralement un bilan du précédent. Pour moi la notion de « bilan permanent » reste à éclaircir. Ensuite, vous avez utilisé l'expression « favoriser la concurrence ». Je serais tenté de dire que vous ne devez pas favoriser la concurrence, mais que vous devez la permettre. Lorsque nous aurons réussi cela, nous aurons franchi un grand pas.

M. Luc Lallemand. – Je vous remercie pour vos questions. Monsieur Tabarot, j’ai insisté sur l’importance de maintenir l’outil de production interne de SNCF Réseau. Il n’est absolument pas question d’empêcher le développement de l’ERTMS ; c’est le système de signalisation et de sécurité ferroviaire de l’avenir. Je forme le vœu que d’ici 40 à 50 ans, l’ERTMS équipe la totalité des réseaux ferroviaires européens. Je vous ai aussi confirmé que les projets en cours vont se déployer, notamment les projets d’équipement des lignes Paris-Lyon et Marseille-Vintimille. Il ne s’agit pas d’opposer la CCR et l’ERTMS, mais de souligner leur importance, dans un contexte de moyens financiers limités.

Quant aux contrats prévus, mais susceptibles d’être reportés, je n’ai pas d’exemple en tête. Ce contrat de performance s’inscrit dans la droite ligne de la réforme du pacte ferroviaire, qui prévoit de consacrer un montant de 2,8 à 2,9 milliards d’euros à la régénération du réseau structurant classique. Le contrat inclut également une clause de discussion ultérieure sur le projet de CCR. Nous continuons le projet CCT avec un financement au fil de l’eau, intégré à l’enveloppe de régénération. Je pourrai vous communiquer les chiffres par e-mail. Le contrat confirme implicitement, par le contenu des enveloppes de régénération, la réalisation des CCR – mais pas au rythme accéléré que nous espérons.

Les réseaux européens sont difficilement comparables. En 2004, date de la création du gestionnaire d’infrastructure ferroviaire en Belgique, nous avons vécu une période similaire aux « Golden sixties », avec des taux de croissance à 4 % et de nombreux financements disponibles. C’est la raison pour laquelle nous avons pu engager des investissements de façon très accélérée. J’ai la conviction que nous réussirons la même chose en France. Simplement, la période est encore un peu difficile ; nous ne sommes pas sortis de la crise de la Covid-19. Vous pouvez compter sur moi et sur toute l’équipe de SNCF Réseau pour continuer à plaider pour ce projet. Nous finirons par convaincre de la nécessité d’un financement spécifique qui nous permettra d’accélérer ce projet.

Monsieur Jacquin, vous avez raison, les péages sont élevés en France : la marge opérationnelle est la principale source de financement des investissements de régénération. Si l’on regarde le compte de résultat type de SNCF Réseau hors période de Covid-19, la marge opérationnelle s’établissait à 2,2 milliards d’euros en 2019. La gestion journalière de la maison, c’est-à-dire la circulation des 15 200 trains quotidiens, génère des revenus importants pour financer les investissements. La plupart des modèles économiques européens ne se caractérisent pas par un effet de vases communicants aussi marqué entre le compte de résultat et les investissements. Dans les autres modèles, les péages permettent simplement d’assurer l’équilibre de l’EBITDA ou de la marge opérationnelle ; les investissements font l’objet d’un compte spécifique, avec des dotations de l’État ou des régions. À mon sens, aucun modèle économique n’est supérieur à l’autre. Il importe en revanche que le modèle retenu assure l’ambition de maintien en l’état du réseau et de financement des projets.

J’ai peut-être pu vous choquer en parlant de « favoriser la concurrence ». Il nous est toutefois demandé, au titre de notre mission de gestionnaire d’infrastructures, de stimuler la concurrence. Les péages sont élevés, mais l’ART veille à ce que nos propositions tarifaires soient économiquement supportables par nos clients opérateurs ferroviaires.

Ces dernières années, nous avons réhabilité une série de lignes de desserte fine du territoire : La Rochelle-La-Roche-sur-Yon, Dol-de-Bretagne-Dinan, Béthune-St-Paul-Etaples, Angoulême-Bayan, Retiers-Châteaubriant... Nous défaire d’une partie du réseau ferroviaire national est aux antipodes de nos intentions. Le contrat de performance s’inscrit dans cette

logique de réhabilitation des infrastructures. Je répondrai par écrit à la question portant sur la mise aux normes des tunnels des trois réseaux de fret.

En 2021, nous avons consacré 2,82 milliards d'euros à la rénovation du réseau. Pour 2022, nous y consacrerons 2,85 milliards d'euros. Rien n'indique que ce rythme va baisser ; au contraire, même si je reste prudent. Le contrat de performance applique la réforme ferroviaire – ni plus ni moins. Le transfert des compétences aux régions va dans le sens du développement ferroviaire. Les CPER bénéficient d'une enveloppe de plus d'un milliard d'euros.

M. Gilbert Favreau. – Dans les Deux-Sèvres, la ligne de fret ferroviaire entre Niort et Saumur a été fermée en 2015. Cette voie a fait l'objet d'une première réhabilitation sur une partie entre Niort et Parthenay. Il reste environ une quarantaine de kilomètres à faire. La région a financé une grande partie de la dépense. Les départements, les entreprises et certaines collectivités sont également intervenus. Lundi dernier, SNCF Réseau a fait savoir que le plan de financement, qui avait été mûri depuis de très longs mois, devait être majoré d'une taxe d'un million d'euros correspondant à une forme de redevance pour l'immobilisation de la voie concernée du fait des travaux. Cette somme n'avait jamais été évoquée durant les discussions précédentes. Est-ce ainsi que SNCF Réseau conçoit son travail ? SNCF Réseau ne finance généralement qu'une petite partie des travaux. Expliquez-moi comment, dans ce contexte, vous imaginez réaliser ce fameux contrat de performance.

Mme Marta de Cidrac. – Monsieur le président-directeur général, je souhaiterais vous interroger sur les nuisances sonores liées au trafic ferroviaire. Dans les Yvelines, le long de la ligne de fret Serqueux-Gisors, les communes ne sont pas toutes dotées de protections anti-bruit. Elles peinent à obtenir des explications sur ces différences de traitement. À Conflans-Sainte-Honorine, la SNCF a mandaté une agence pour identifier des solutions. La ville s'adresse maintenant à la région pour construire des murs antibruit. Quelle est la stratégie de SNCF Réseau pour atteindre l'objectif assigné dans le contrat de performance en matière de réduction du bruit ? Au-delà des montants alloués par l'État dans le cadre du Plan de Relance, prévoyez-vous de soutenir les communes pour la construction d'infrastructures nécessaires à la protection des riverains ?

M. Stéphane Demilly. – Monsieur Lallemand, dans les Hauts-de-France, prendre le train est compliqué. Retards, annulations, dysfonctionnements se multiplient. C'est la raison pour laquelle la SNCF a décidé d'un plan d'urgence fin octobre. SNCF Réseau a annoncé 509 millions d'euros d'investissements dans notre région, avec 44 chantiers d'envergure, dont le renouvellement de la voie Amiens-Rouen, le raccordement du canal Seine Nord-Europe et le projet de liaison Roissy-Picardie. Dans un contexte où rien n'est simple et où le Grand Paris Express est la priorité absolue du fait de l'organisation des Jeux olympiques, l'échéance d'une mise en service de la liaison Roissy-Picardie en 2025 sera-t-elle tenue ?

Par ailleurs, les Hauts-de-France et SNCF Réseau viennent de signer un contrat de performance pour une durée de 3 ans censé réduire le nombre d'incidents de circulation. Nous en attendons beaucoup et espérons qu'un système de bonus-malus motivera les parties prenantes. Au-delà de 2,4 % de retards imputables à SNCF Réseau, vous paierez un malus de 800 000 euros à la région, qui sera réinvesti dans l'amélioration de l'infrastructure. À l'inverse, si SNCF Réseau parvient à passer en deçà d'un seuil de 1,5 % de retards, c'est la région elle-même qui réglera un bonus de 800 000 euros à SNCF Réseau. Ce contrat est le

fruit d'un travail engagé en novembre 2020. En 2021, avez-vous déjà perçu une amélioration ? Quel est votre pronostic pour 2022 ? Qui déboursera l'enveloppe fixée le premier ?

M. Jean-Michel Houlegatte. – Monsieur le président-directeur général, nous pouvons nous poser la question de savoir si le modèle actuel permet de financer les investissements. Le Président Farandou indique que la France investit beaucoup moins par habitant et par kilomètre de ligne que la plupart des grands réseaux européens, dont l'Allemagne. Cette dernière a décidé d'une enveloppe de 86 milliards d'euros pour la décennie à venir, soit 8,6 milliards d'euros par an. Combien faudrait-il investir pour permettre la modernisation et l'entretien du réseau ? Quelle est votre capacité financière ?

Le contrat de performance prévoit, en 2024, l'intégration de 14 lignes de desserte fine du territoire dans le périmètre du réseau structurant. Néanmoins, pour les lignes UIC 5 et 6, l'indice de consistance de la voie passerait de 53,2 en 2023 à 45,5 en 2030. Pourquoi avoir intégré ces 14 lignes ?

Mme Angèle Préville. – Monsieur le président-directeur général, les travaux de régénération des lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et Brive-la-Gaillarde-Aurillac sont absolument nécessaires pour notre territoire.

Vous avez employé l'expression « pro-concurrence ». Comme mon collègue, je soulignerai que vous devez permettre la concurrence. Vous avez également évoqué le fait de privilégier la qualité sur la quantité. Or, il y a « des trous dans la raquette » : l'offre ferroviaire est concentrée en étoile sur Paris ; la transversalité de certaines lignes est absolument nécessaire pour permettre à tous nos concitoyens de se déplacer. Comment comptez-vous permettre à des concurrents d'assurer des services complémentaires à ceux que vous n'assurez pas ou plus, comme sur la ligne Bordeaux-Lyon ?

Mme Marie-Claude Varailas. – Monsieur le président-directeur général, Bernard Roman a émis devant notre commission un avis critique sur le futur contrat de performance qui liera SNCF Réseau et l'État jusqu'en 2030. Il parle d'une « occasion manquée » et déplore le manque d'ambition industrielle et volontariste. SNCF Réseau prévoit de consacrer 200 000 euros par kilomètre, soit un niveau similaire à celui des cinq dernières années. À titre de comparaison, l'Allemagne consacre à l'entretien de son réseau 270 000 euros par kilomètre et prévoit une augmentation de 50 % de ses moyens. Un audit de 2016 évaluait à 3,4 milliards d'euros les besoins pour l'entretien et l'amélioration du réseau français. Or, le contrat de performance prévoit 2,8 milliards d'euros uniquement pour le réseau structurant. L'entretien des lignes des lignes structurantes régionales et de desserte fine est donc laissé aux régions et à l'État, comme le permet la loi « 3DS ».

Enfin, pour réduire la masse salariale, la SNCF multiplie le recours à la sous-traitance. Or, nombre de sous-traitants ne connaissent pas le métier. Les agents soulignent que la connaissance de la totalité du réseau est très importante pour assurer la sécurité. Le développement massif de la sous-traitance entraîne un transfert de risques vers des salariés moins bien formés et moins bien protégés.

M. Hervé Gillé. – Monsieur le président-directeur général, nous avons le sentiment de vivre dans un monde d'injonctions paradoxales avec SNCF et SNCF Réseau. La relance des lignes à grande vitesse suppose des investissements très importants (plus de 14,3 milliards d'euros). Quel est votre avis sur la relance de ces nouvelles lignes ? Quel sera le montant de la participation de SNCF Réseau ?

Les investissements de maintenance s'élevaient à 200 000 euros par kilomètre en France, contre 270 000 euros en Allemagne. Comment peut-on rattraper notre retard ? N'aurions-nous pas pu consacrer les 4,3 milliards d'euros de financement de l'État dans la ligne Bordeaux-Toulouse pour consolider le réseau vieillissant ?

En matière de bilan, nous relevons un manque de transparence, tant vis-à-vis des décideurs que des usagers. Un article de l'UFC-Que Choisir a d'ailleurs fait état des difficultés de communication et d'information par rapport à vos objectifs en la matière. Ce manque de lisibilité concerne également les CPER et votre contribution aux investissements. Nous nous interrogeons sur la qualité de vos participations aux investissements dans le réseau secondaire (8,5 %). Il semble y avoir, de la part des opérateurs de maintenance, une stratégie de contournement par rapport à la participation de SNCF Réseau.

M. Éric Gold. – Monsieur le Président Lallemand, le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau n'emporte pas toujours l'adhésion des usagers des transports, qui déplorent une logique budgétaire plutôt qu'une logique d'investissement en ce qui concerne la rénovation et la modernisation du réseau. Une autre critique est relative au financement des dépenses d'exploitation par les recettes des péages, en contradiction avec la réduction du coût d'accès au ferroviaire. Dans un contexte où la dégradation des lignes représente plutôt un handicap pour la concurrence, avez-vous réellement la capacité de prendre en charge les dépenses de maintien du réseau ?

M. Jacques Fernique. – Monsieur le président Lallemand, merci pour votre clarté et votre franchise quant au caractère prudent de la trajectoire engagée. Vous envisagez une hausse du trafic de 2 % par an jusqu'en 2025. Si cette trajectoire se poursuivait au-delà de 2025, il faudrait 35 ans pour organiser le doublement des trafics. En tant qu'Alsacien, je mesure l'écart immense entre la stratégie ferroviaire française et celle de l'Allemagne, qui augmente de 50 % l'enveloppe consacrée au développement ferroviaire par rapport à la période précédente et qui sort d'une période très riche de débats citoyens. Face à ces écarts de stratégie, ne pouvons-nous attendre du débat électoral qui a lieu en ce moment des avancées ?

M. Guillaume Chevrollier. – Monsieur le président Lallemand, pour obtenir la neutralité carbone en 2050, nous avons besoin du ferroviaire. S'agissant du fret, il s'agit d'investir davantage et de régénérer notre réseau. Dans un contexte de relance mondiale et de rareté des matières premières et des compétences humaines, avez-vous les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs ? Quelles économies permettrait la commande centralisée du réseau et quelles seraient les conséquences sur l'emploi ? Plus globalement, quelles actions menez-vous en termes de transformation sociale pour accompagner les mutations d'emploi ?

Vous avez évoqué la ponctualité des trains, que je salue. Je voudrais enfin évoquer la tranquillité des riverains. Nous avons parlé de voies en Île-de-France. Je voudrais à mon tour évoquer les nuisances sonores autour des lignes à grande vitesse, notamment dans les Pays de la Loire et la Bretagne. Avez-vous des solutions pour régler ces problèmes ?

M. Bruno Belin. – Les trains ne sont pas toujours à l'heure. La ligne sud-ouest sature. Quelle est votre estimation de cette saturation ou du développement possible du TGV avec la capacité de notre réseau ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Monsieur Lallemand, le contrat de performance prévoit d'investir 2,8 milliards d'euros par an. A priori, il faudrait 1 milliard d'euros

supplémentaire chaque année pour régénérer la totalité du réseau. Combien de temps vous faudrait-il pour faire monter en puissance cette capacité d'investissement ?

Mme Martine Filleul. – Monsieur Lallemand, je voudrais tirer la sonnette d'alarme sur la situation dans les Hauts-de-France, proprement catastrophique. La colère des usagers est à son comble. En cause, les retards et les trains supprimés. Les syndicats évaluent à 200 personnes le manque pour faire fonctionner correctement le réseau dans les Hauts-de-France. Quelles mesures vont être prises pour rétablir un minimum de qualité de service dans cette région ?

En ce qui concerne l'avenir, vous avez évoqué le Green Deal et le nécessaire verdissement de nos modes de transport. Dans les Hauts-de-France, nous sommes plusieurs élus à nous être battus pour obtenir la construction du canal Seine-Nord Europe, qui devait favoriser l'intermodalité. Or, deux des plateformes multimodales ne seront pas connectées au rail.

M. Gérard Lahellec. – Monsieur le président Lallemand, merci pour votre exposé et vos éléments d'éclairage. La France et ses territoires ont besoin de la SNCF non pas pour préserver l'état existant, mais pour répondre aux besoins de la population. J'ai bien conscience des figures imposées qui sont les vôtres. Comme en patinage artistique, je préfère les figures libres, mais le cadre dans lequel vous évoluez est fixé par des décisions politiques. Il est trop complexe de gérer en même temps des ambitions en matière de fonctionnement et des objectifs en matière de développement. Mais sans objectifs de développement, il est difficile de trouver les bons équilibres. Je pense qu'il est bon que nous vous communiquions les besoins des territoires.

La Bretagne fait beaucoup pour le ferroviaire. S'agissant des lignes de desserte fine du territoire, le classement de celles-ci en trois catégories est une manière assez embêtante d'aborder les choses. Je ne manquerai pas d'en référer à Monsieur le Ministre. J'en ai déjà référé au préfet Philizot, mais je me permets de vous suggérer une belle ambition relationnelle avec les territoires. La restauration d'un certain nombre de lignes de desserte fine n'a été possible que par l'engagement des collectivités. Les collectivités sont des alliés objectifs, qui de surcroît jouent un rôle déterminant pour faire en sorte que les systèmes soient opérationnels et efficaces. Essayez d'en tenir compte, si vous le voulez bien. Ce qui vaut pour les lignes de desserte fine du territoire vaut aussi pour le fret.

M. Luc Lallemand. – Je commencerai par l'ambition de doublement des trafics évoquée par Jean-Pierre Farandou, président-directeur général du groupe. La réalisation de cette ambition procède par escalier. En premier lieu, il s'agit de veiller au taux de remplissage des trains. Actuellement, le taux d'occupation moyen dans les TER est de l'ordre de 25 à 30 %. L'étape supplémentaire consiste à faire circuler plus de trains partout où la demande se manifeste. Lorsque les infrastructures sont saturées, le gestionnaire a deux possibilités. La première consiste à augmenter la capacité d'une ligne existante sans construire de nouveaux projets. Je prends pour exemple la LGV entre Paris et Lyon, dont l'équipement en ERTMS va permettre d'augmenter la capacité de trois sillons par heure et par sens. Quand on a épuisé toutes les possibilités technologiques ou d'extension de capacités sur les lignes existantes, il faut construire de nouvelles lignes ou de nouveaux projets capacitaires.

S'agissant des nuisances sonores, SNCF Réseau s'inscrit dans la réglementation française en la matière, inspirée de celle de l'Union européenne. Une enveloppe du plan de relance de 120 millions d'euros est affectée à la lutte contre les nuisances sonores. Chaque

fois que nous construisons de nouveaux projets, nous y intégrons la limitation des nuisances sonores dès la conception du projet concerné.

Monsieur Favreau, nous vous apporterons par écrit des précisions sur la situation de Saumur. Lorsque l'on examine le modèle économique de SNCF Réseau, il est impératif d'atteindre l'équilibre économique en 2024, en partant d'une situation déficitaire récurrente. L'on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs. Avant de demander des efforts aux partenaires, il faut en faire nous-mêmes. C'est la raison pour laquelle le contrat de performance porte le niveau de réduction des coûts et d'amélioration de la productivité de SNCF Réseau à 1,5 milliard d'euros. Parmi les autres efforts à réaliser, il faut considérer que SNCF Réseau ne peut plus engager sur ses moyens propres des financements non assortis d'une certaine forme de retour. Il ne s'agit pas de rentabilité ; il s'agit simplement d'équilibre financier. L'État ne nous demande pas de rémunérer le capital investi. Il s'agit simplement de garantir l'équivalence entre les encaissements et les décaissements. C'est un changement important, mais je n'aime pas le mot « révolution », je lui préfère celui d'évolution. Cette évolution s'accompagne d'un effort de pédagogie auprès des régions. Il convient d'exposer la nouvelle donne économique et financière de SNCF Réseau sans donner l'impression d'un abandon ou d'une provocation. Nous devons transformer un système de financement sur la base d'une feuille de route qui m'a été donnée par le Gouvernement. Nous avons tout de même quatre ans pour ce faire. SNCF Réseau, pour ces projets, se désengage progressivement. Mais le fait que nous revoyons à la baisse nos quotités d'investissement dans les projets ne veut pas dire que les projets ne se réaliseront plus. Simplement, le modèle de financement sera différent.

Nous travaillons d'arrache-pied à la liaison Roissy-Picardie, qui revêt une importance capitale pour SNCF Réseau. Il est effectivement nécessaire de tenir compte des besoins des territoires. Vous savez sans doute que l'un des quatre axes transversaux de stratégie du groupe SNCF tient à l'attention que nous voulons accorder aux territoires. Concrètement, nous avons signé des contrats de performance avec les régions PACA, Nouvelle-Aquitaine, Normandie et Hauts-de-France. La situation dans les Hauts-de-France est difficile, mais le contrat signé porte sur des montants non négligeables. Vous avez posé la question de savoir si nous avons prévu des améliorations. C'est tout l'objet de notre dynamique, dans les Hauts-de-France comme dans les autres territoires.

Ensuite, vous m'avez demandé mon pronostic pour 2022. Je vous dirai que je n'aime pas perdre. Nous avons l'ambition de gagner de l'argent sur ce contrat, et donc, d'améliorer la performance. Je tiens à souligner l'excellente collaboration engagée avec le vice-président de la région et l'ensemble de la région. Dans l'hypothèse où nous aurions mal travaillé, la région ne s'inscrirait pas dans une logique punitive, mais plutôt dans une logique constructive, qui consisterait à réaffecter les moyens à l'amélioration du système ferroviaire. Nous souhaitons améliorer notre performance et notre relationnel dans toutes les régions en tenant compte des besoins des territoires. Vous savez sans doute, Monsieur Lahellec, que j'entretiens d'excellentes relations avec le président de la région Bretagne, Loïg Chesnais-Girard. Dans chaque région, j'ai souhaité, dès que j'ai rejoint SNCF Réseau, donner un signal pragmatique. En Bretagne, nous travaillons à une innovation technologique que nous souhaitons exporter dans d'autres régions, y compris en dehors de la France. Elle consiste à faire circuler deux trains sur un même quai, afin de réduire le temps de correspondance.

S'agissant de la comparaison avec l'Allemagne, je serais tenté de dire que la performance délivrée par la SNCF en France est plutôt exceptionnelle au regard du niveau

d'investissement et de la ponctualité. Voudrions-nous plus d'investissements ? La réponse est évidemment oui. Nous nous contenterons des moyens alloués et poursuivrons les efforts en interne pour améliorer cette performance.

Madame Prévile, la question n'est pas de savoir si je suis pro-concurrence ou anti-concurrence. Je me conforme sans états d'âme au cadre référentiel français et européen. À ce jour, si l'on regarde le marché, ce sont toujours les opérateurs intragroupe SNCF les plus importants. M. Gillé a évoqué un sentiment d'injonctions paradoxales ; il s'agit en effet d'une spécialité de la gestion des infrastructures ferroviaires – pas seulement en France. Il nous appartient, en professionnels du ferroviaire, de gérer ces injonctions paradoxales pour faire en sorte que les nouveaux entrants circulent sur le sol français dans des conditions d'équivalence de moyens entre eux, c'est-à-dire que le jeu de la concurrence ne soit pas affecté par des décisions de SNCF Réseau qui irait dans un sens ou dans l'autre. Dans le même temps, l'on ne pourra nous reprocher de mener une politique commerciale privilégiant les grands comptes, pourvu que cela ne se fasse pas au détriment d'autres comptes. Il faut donc assurer un équilibre et une équivalence de traitement : respecter la réglementation relative au développement de la concurrence, tout en veillant à ce que les opérateurs historiques ne soient pas désavantagés par rapport aux nouveaux entrants.

Quant à la question d'assurer des services que nous n'assurerions plus, je ne sais pas si votre question portait sur les opérateurs de transports ou les gestionnaires d'infrastructures, dont on sait, par le truchement de l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités, qu'ils sont potentiellement en concurrence. Chacun fera comme il le souhaite, selon ses propres ambitions, les moyens capitalistiques qu'il pourra mobiliser et le savoir-faire technologique dont il dispose. Je serais tenté, conceptuellement, de répondre oui à votre question. Chacun, en France ou en Europe, peut assurer des services qu'un opérateur historique ne réaliserait plus, en respectant la législation en vigueur. Monsieur Gillé, il nous appartient de gérer au mieux les injonctions paradoxales. S'agissant notamment des demandes de sillons, plusieurs boucles de *feed-back* sont nécessaires pour satisfaire les uns et les autres dans ce contexte.

Vous m'avez demandé mon avis sur la relance des nouvelles lignes. Je suis très enthousiaste. Il ne faut pas oublier que la France a inventé le TGV. Pourtant, il n'y a qu'en France que le réseau TGV est aussi critiqué. Je pense que le TGV contribue aux liens entre les territoires et Paris, mais aussi entre les territoires entre eux. Alors que le Gouvernement décide de renouveler les TGV sur les chaînons manquants, je considère que c'est une chance pour la France. Vous pouvez compter sur toute l'équipe de SNCF Réseau pour veiller à ne pas répéter les erreurs du passé, et s'assurer que la finalisation de ce magnifique réseau ne se fasse pas au détriment de la régénération du réseau ferroviaire classique. Notre nouvelle politique financière est très rigoureuse. Pour ne pas créer de dette dans l'année, nous n'accorderons pas d'avance de trésorerie. Chaque euro dépensé doit être financé par plusieurs co-financeurs dans l'année. Dans ce cas-là, je ne me sens pas dans une situation d'injonctions paradoxales.

Monsieur Gold, j'ai la conviction que nous réussirons la rénovation du réseau. Nous sommes très mobilisés pour le remettre en état. Il vous appartiendra de juger, dans quelques mois ou quelques années, si nous avons rempli notre contrat. Monsieur Chevrollier a soulevé la question des moyens humains et matériels pour ce faire. Nous avons besoin de métiers et de formations qui souffrent d'une pénurie. Je pense à tous les métiers de l'ingénierie et aux techniciens, toutes spécialités confondues. Il y a une guerre des talents, car nous sommes en concurrence avec plusieurs acteurs industriels. Si nous avons insuffisamment investi au cours des années précédentes, ce n'est pas seulement par manque d'argent, mais

aussi par manque de temps. Les travaux ne peuvent être réalisés qu'entre 1 heure et 5 heures du matin. S'agissant de la transformation sociale, je m'inscris complètement dans la déclaration de Jean-Pierre Farandou quant à l'absence de licenciements. La CCR se fera à mesure des possibilités de départ naturel, notamment les départs en retraite. En aucun cas nous ne procéderons à des licenciements.

Monsieur Belin, s'agissant du développement du TGV dans le sud, je me réfère aux réponses que vous ai déjà formulées au sujet de l'équipement de la ligne Paris-Lyon. L'ERTMS nous permettra de dégager quelques sillons supplémentaires. Ce projet sera délivré en 2025, avec un supplément capacitaire qui donnera un peu d'air aux opérateurs existants ainsi qu'aux nouveaux entrants.

Monsieur Devinaz, vous avez soulevé la question du temps nécessaire pour augmenter la capacité d'investissement. Cette question est sensible pour la gestion journalière de SNCF Réseau. En matière de régénération, notre flexibilité ne dépasse pas 300 à 400 millions d'euros par an.

Madame Filleul, j'ai déjà évoqué la situation dans les Hauts-de-France. Je crois beaucoup à l'intermodalité entre le ferroviaire, le maritime et le fluvial et les moyens de mobilité douce. Si le ferroviaire ne s'inscrit pas dans la complémentarité avec d'autres modes de transport, il n'est pas gagnant. Cette conviction est partagée dans l'ensemble du groupe.

En ce qui concerne la sous-traitance, nous essayons d'établir des compromis raisonnables. D'une part, les organisations syndicales attendent qu'un maximum de travaux soit réalisé en interne. D'autre part, nous avons des impératifs de flexibilité, notamment dans la gestion de projets. Enfin, en fonction des co-financeurs, les moyens peuvent varier assez fortement d'une année sur l'autre. Nous essayons d'absorber les chocs de plans de charge avec la sous-traitance, tout en veillant au maintien de l'emploi et des savoir-faire. Nous ne gérons plus SNCF Réseau sur le nombre d'équivalents temps plein ; nous gérons SNCF Réseau sur un objectif d'équilibre financier plus vaste que le nombre d'équivalents temps plein. Il est vrai que le nombre d'équivalents temps plein a baissé, mais c'est le sens de l'histoire. Nous veillons à la bonne utilisation des deniers publics. SNCF Réseau a pris l'engagement, sur 2020-2022, de réinternaliser 500 équivalents temps plein. Nous essayons donc de maintenir les expertises internes.

M. Jean-François Longeot, président. – Je crois que vous avez répondu à toutes les questions. Merci Monsieur le président-directeur général pour cet exercice qui n'était pas simple. Merci de votre franchise, de votre compréhension et de 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.

Mercredi 23 février 2022

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

Audition de représentants des administrations centrales de l'État sur la présence de nitrates d'ammonium dans les ports

M. Jean-François Longeot. — Je suis heureux de vous retrouver pour cette dernière étape de notre cycle d'auditions sur la prévention des risques liés aux ammonitrates dans les ports. À la suite de l'explosion qui a dévasté la ville de Beyrouth le 4 août 2020, le Gouvernement a chargé le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) de diligenter une mission commune sur la prévention des risques liés à la présence d'ammonitrates dans les ports fluviaux et maritimes.

Le rapport, publié en mai 2021, conclut que si le transit de matières dangereuses fait l'objet d'un encadrement clair et de contrôles réguliers dans les ports maritimes, la situation diffère dans les ports fluviaux, dans lesquels, je cite le rapport, « le partage des responsabilités est plus incertain », y compris s'agissant des ammonitrates à haut dosage qui présentent les risques les plus élevés s'ils sont stockés dans de mauvaises conditions ou pris dans un incendie.

Compétente en matière de transports et de prévention des risques, notre commission a décidé d'examiner ce sujet de près : notre objectif est donc de dresser un état des lieux de la prévention des risques liés aux ammonitrates à haut dosage dans notre pays, que ce soit au stade du transport ou du stockage afin, si nécessaire, d'envisager un renforcement de notre réglementation.

Nos travaux ont débuté en décembre dernier. Nous avons entendu les auteurs du rapport CGEDD-CGE ainsi que des représentants des acteurs économiques intervenant à divers stades de la chaîne d'approvisionnement (industrie chimique, fabricants d'engrais et coopératives agricoles) ainsi que Voies navigables de France (VNF).

Afin de confronter la matière issue des auditions à la réalité du terrain, une délégation de notre commission s'est rendue dans le département de la Seine-Maritime, plus précisément au port fluvial de Saint-Aubin-lès-Elbeuf et sur le site de l'usine Borealis, qui constitue le plus grand site de production d'ammonitrates en France.

Un autre déplacement est prévu au mois de mars, dans le Grand Est, afin de nous rendre notamment dans les ports fluviaux de Metz et de Neuves-Maisons. Un appel à candidatures à cet effet sera lancé prochainement.

Pour poursuivre nos travaux sur ce sujet, nous avons le plaisir de recevoir ce matin trois représentants des administrations centrales concernées à titre principal par ce sujet : Madame Murielle Bouldouyre, chef du bureau des affaires fluviales, Monsieur Nicolas Trift, sous-directeur des ports et transports fluviaux et Monsieur Philippe Merle, chef de service des risques technologiques.

Avant de céder la parole à mes collègues et afin de lancer nos échanges, je souhaite vous interroger sur trois points : premièrement, comment jugez-vous le niveau de

protection globale en France s'agissant des ammonitrates à haut dosage, que ce soit au stade de leur transport ou de leur stockage ?

Deuxièmement, certains critiquent la méthodologie du rapport du CGEDD, indiquant que les acteurs concernés n'auraient pas été suffisamment entendus et que certains constats seraient trop « alarmistes » : partagez-vous cette impression ? Globalement, quelle est votre appréciation sur les conclusions de ce rapport ?

Enfin, quelles suites avez-vous déjà données à ce rapport ? Outre le projet de décret sur les seuils de déclaration des sites de stockage et l'arrêté qui vient d'être publié sur les conditions de stockage du nitrate d'ammonium dans les ports maritimes, des mesures complémentaires sont-elles en cours de préparation ?

M. Philippe Merle, chef du service des risques technologiques au ministère de la transition écologique.- Je commencerai par répondre au nom de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR). Comme vous venez de l'indiquer, Monsieur le Président, la question du transport, et particulièrement celle du transport maritime et des opérations annexes, n'est qu'une partie de la question. Je vais donc commencer par quelques propos plus généraux.

Vous le savez, les produits à base de nitrate d'ammonium comprennent les explosifs - comme à Beyrouth - et les engrais, qui ont subi une opération de « *prilling* », autrement dit d'enrobage ou de grélonage, visant à limiter les surfaces d'échange. Quand on cherche une propriété explosive, il faut que l'ammonitrate soit comme une sorte d'éponge. Quand on cherche une propriété fertilisante, il faut au contraire limiter les surfaces d'échange entre le nitrate d'ammonium et des éléments extérieurs.

Lorsque cette opération se passe mal, elle produit des éléments « déclassés » et nous renvoie à l'accident d'AZF. Lorsque cette opération se passe bien, cela conduit d'abord à produire de l'ammonitrate haut dosage.

Si l'on souhaite obtenir un moyen dosage, qui présente des risques nettement inférieurs, il faut le mélanger. Cela entraîne une opération supplémentaire et il faut davantage d'ammonitrates pour obtenir la même quantité d'azote.

Autrement dit, il est tout à fait logique que l'intérêt des producteurs d'ammonitrates soit de vendre du haut dosage dans les pays qui le permettent, dont la France, sachant que les producteurs sont essentiellement constitués d'un duopole norvégien et autrichien.

Le principal risque des ammonitrates, concernant les engrais non déclassés, est l'incendie, car ces produits n'explorent pas à température ambiante. En revanche, en cas d'incendie et quand il y a un apport de combustible pour une raison x ou y on se retrouve dans une situation où une détonation peut se produire, détonation qui est d'ailleurs tout à fait spectaculaire. Citons par exemple l'accident d'Oppau en Allemagne en 1921 – 560 morts — ou celui survenu sur des navires à Texas City en 1947, qui a entraîné 580 morts, ainsi que l'accident qui a eu lieu à Brest la même année, ou encore celui de Saint-Romain-En-Jarez en 2003 pour 10 tonnes de matière, qui a occasionné 9 morts.

En France, l'ammonitrate à haut dosage est majoritaire et représente environ 60 % de la consommation contre environ 40 % pour le moyen dosage, ce qui est assez atypique.

On trouve ces produits dans les ports maritimes. Compte tenu de l'évolution des connaissances techniques récapitulées dans un rapport de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), nous avons fait évoluer les règles sur le dépôt à terre, qui est une opération de déchargement exceptionnelle.

En principe, le déchargement s'effectue dans un cadre régi par le droit international et doit être direct, c'est-à-dire qu'il doit être effectué du navire vers un autre moyen de transport.

Il peut toutefois arriver, exceptionnellement et dans des conditions encadrées, que nous soyons contraints de faire un dépôt à terre. Dans les ports maritimes, le dépôt à terre en vrac est interdit. En cas d'incendie, il est plus difficile de déplacer le chargement que s'il se trouve dans des *big bags*.

Pour les dépôts à terre, la réglementation impose un dépôt en *big bags*, avec des îlots d'une quantité limitée et des espacements minimum. Les règles régissant ces îlots ont été fortement durcies par l'arrêté publié cette semaine au *Journal officiel* sur la base du rapport de l'Ineris que je mentionnais.

Voilà pour les ports maritimes.

La mission du CGEDD et du CGE a toutefois constaté qu'il pouvait exister un contournement de cette règle d'interdiction du dépôt à terre en vrac et de limitation stricte du dépôt à terre en *big bags* dans des ports fluviaux, notamment situés à proximité immédiate de ports maritimes. Nous avons engagé des travaux interministériels et avec la profession, afin de parvenir à des dispositions similaires à celles des ports maritimes, dans le cadre d'un règlement des ports fluviaux qui serait l'homologue des règlements des ports maritimes et qui donnerait lieu à des règlements locaux, comme c'est le cas aujourd'hui pour chaque port maritime. Les travaux et consultations nécessaires vont débiter très prochainement.

Voilà pour le transport et les opérations connexes.

En ce qui concerne les lieux de stockage, le régime en vigueur est celui de l'autorisation, qui correspond à des dangers et des inconvénients graves, à partir, seulement, de 1 250 tonnes. Le régime de déclaration s'impose, pour les ammonitrates à haut dosage, à partir de 500 tonnes, vrac et *big bags* compris ; le seuil de déclaration pour le vrac seul est quant à lui fixé à 250 tonnes.

À la suite à l'accident Saint-Romain-En-Jarez que j'évoquais tout à l'heure, le Conseil supérieur des installations classées, ancêtre du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) avait préconisé de descendre le seuil de déclaration en vrac à 100 tonnes et le seuil d'autorisation à 500 tonnes.

À ce stade, le projet de décret, soumis à la consultation du public, concerne uniquement le seuil de déclaration et viserait à ramener ces seuils de 500 tonnes et 250 tonnes à 150 tonnes. Vous n'ignorez pas que les professionnels et producteurs considèrent que cela pose un certain nombre de difficultés.

Pour terminer mon propos liminaire, je rappellerai que le choix de la France consiste à encadrer plus fortement les substances les plus dangereuses, c'est-à-dire le haut dosage et plus particulièrement en vrac. D'autres pays, en Europe et en dehors, ont choisi

d'interdire les ammonitrates haut dosage et/ou le haut dosage en vrac ou de mettre en place des conditions extrêmement draconiennes.

Toutefois, ce choix est compliqué à mettre en œuvre et il est nécessaire de prévoir une période transitoire. En effet, la répartition du haut et du moyen dosage n'est pas homogène sur le territoire et il est, par exemple, beaucoup plus aisé de trouver du haut dosage que du moyen dosage dans le sud de la France. Une interdiction du jour au lendemain ne permettrait donc pas d'assurer la continuité de la production agricole. C'est une autre voie possible, mais ce n'est pas celle que nous suivons. À ce stade, nous avons choisi de renforcer l'encadrement sur les stockages. Pour les ports maritimes, c'est fait. Pour les ports fluviaux, c'est en cours.

M. Nicolas Trift, sous-directeur des ports et du transport fluvial - Ministère de la transition écologique - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer. - S'agissant des ports maritimes, nous rejoignons les conclusions du rapport inter-inspections : le transit des matières dangereuses, notamment des ammonitrates, est encadré à la fois par un règlement national et des règlements locaux, qui adaptent le règlement national aux configurations portuaires particulières et qui font l'objet de contrôles par les capitaineries des ports, qui sont tenues par des agents de l'État, des officiers de port. La mission inter-inspections a ainsi considéré que les risques concernant les ports maritimes sont maîtrisés.

Concernant le transport fluvial, vous l'avez souligné, la mission émet quelques recommandations, sur la base des constats qu'elle a faits.

Le transport de matières dangereuses par voie fluviale est régi par la réglementation internationale et nationale, qui porte sur les bateaux, les équipements et la qualification des personnels.

Mme Muriel Bouldouyre, cheffe du bureau des voies navigables au ministère de la transition écologique. - Le transport fluvial de matières dangereuses obéit à une réglementation extrêmement précise et engageante, imposant la détention d'un certificat « ADN », en vertu d'un accord européen relatif au transport intérieur de matières dangereuses, qui doit être renouvelé tous les 5 ans.

Un contrôle étroit est opéré par l'administration en France, notamment par les services en charge de la sécurité de la navigation intérieure des directions départementales des territoires (DDT). La profession est très encadrée et soumise à des exigences de sécurité et de conformité technique des bateaux qui sont extrêmement précises et très contrôlées.

M. Jean-François Longeot. - Je cède la parole à nos trois rapporteurs.

M. Pascal Martin. - Merci pour les éléments dont vous venez de nous faire part, qui prolongent les échanges que nous avons eus ces dernières semaines. Je souhaiterais vous poser plusieurs questions, qui s'adressent plutôt à M. Merle.

La recommandation n° 7 du rapport CGEDD-CGE préconise que la DGPR et les DREAL privilégient les ICPE soumises à déclaration stockant des ammonitrates à haut dosage dans le cadre de l'action nationale 2021. Cela a-t-il bien été mis en œuvre en 2021 ? Combien de contrôles et de visites d'inspection ont eu lieu en 2021 ? Des sites relevant du régime de la déclaration ont-ils été contrôlés ? Quelles situations avez-vous observées ?

Concernant la prévention des risques dans les installations de stockage, vous avez fait allusion à la consultation publique sur un projet de décret proposant d'abaisser à 150 tonnes (au lieu de 250 tonnes pour le vrac et 500 tonnes pour les *big bags*) le seuil de déclaration des installations de stockage d'ammonitrates à haut dosage.

Cela suscite des réactions assez vives, notamment de la part des exploitants agricoles, qui avancent des critiques de deux ordres. Premièrement, ils indiquent que cet abaissement de seuil, en contraignant l'utilisation des ammonitrates à haut dosage, risque d'inciter les agriculteurs à privilégier le moyen dosage, ce qui poserait selon certains acteurs plusieurs difficultés. D'une part, une telle évolution fragiliserait la souveraineté alimentaire de la France, puisque les ammonitrates à moyen dosage sont en grande partie importés. D'autre part, cela induirait une hausse des quantités de produits mises sur les routes et donc, des émissions polluantes, puisque les agriculteurs devront utiliser davantage d'engrais pour conserver les mêmes rendements.

Deuxièmement, certains acteurs estiment que l'abaissement du seuil de déclaration pour le haut dosage conduirait à davantage concentrer les stockages d'ammonitrates dans certains sites, ce qui aurait pour effet d'augmenter les risques localement.

Selon vous, ces inquiétudes sont-elles fondées ? Une étude d'impact environnementale et économique a-t-elle été réalisée dans le cadre de la rédaction de ces projets de textes ? Enfin, pourquoi avoir choisi d'abaisser le seuil de déclaration à la fois pour le vrac et le *big bag* alors que ces derniers présentent moins de risques, comme vous l'avez rappelé vous-même ? Ne pensez-vous pas qu'il serait plus judicieux de renforcer uniquement la réglementation relative aux ammonitrates à haut dosage utilisés en vrac afin d'inciter les exploitants agricoles à privilégier les produits conditionnés ?

Enfin, vous avez évoqué votre volonté de rapprocher les régimes en vigueur dans les ports maritimes et dans les ports fluviaux et je salue cette initiative, car il semble en effet que la réglementation dans les ports fluviaux soit insuffisante.

M. Philippe Tabarot. - En complément des questions posées par mon collègue et sur la base des échanges que nous avons déjà eus sur le terrain, j'aimerais vous poser des questions sur le fluvial, sur le maritime et sur le ferroviaire.

En prenant connaissance du premier arrêté du 7 février 2022 qui s'applique aux ports maritimes, il me semble que paradoxalement vous n'avez pas commencé par traiter les problèmes là où ils sont les plus importants !

De même, le projet de décret et le projet d'arrêté évoqués, dont la consultation s'est achevée il y a une semaine, concernent les stockages agricoles.

Ma première question est donc la suivante : quid des ports fluviaux ? Travaillez-vous à une réglementation pour les ports fluviaux ? C'est notre principale inquiétude, Pascal Martin vous l'a très justement rappelée.

Concernant les ports maritimes, le rapport inter-inspections formule deux recommandations intéressantes : charger la DGITM et à la DGPR d'assurer un pilotage des capitaineries au niveau national, au moyen de réunions régulières, d'appui et de conseils ou encore de formations et de partage d'expérience, afin d'augmenter leur efficacité et

développer un système de gestion des matières dangereuses unique pour tous les ports maritimes, au-delà des grands ports maritimes (GPM) permettant une consolidation des données au niveau national.

Quel regard portez-vous sur ces propositions et allez-vous concrètement les mettre en œuvre ? Serait-il opportun d'étendre ce système de gestion unique à l'ensemble des ports fluviaux également ?

S'agissant du transport fluvial, le rapport inter-inspections souligne des écarts d'organisation entre les ports fluviaux et maritimes en ce qui concerne la gestion des matières dangereuses (absence de capitainerie et d'autorité chargée de la police portuaire ou des matières dangereuses notamment). Des évolutions réglementaires ou législatives vous sembleraient-elles pertinentes pour rendre plus robuste l'organisation des ports fluviaux sur ce point ?

J'en viens à ma question sur le ferroviaire, qui concerne une situation particulière. Lors d'une précédente audition sur ce sujet, notre collègue le sénateur Gilbert-Luc Devinaz, a porté à notre connaissance le cas d'une gare de triage dans le Rhône dans laquelle des matières dangereuses transitent et stationnent parfois de manière prolongée.

Ces gares deviennent *de facto* des espaces de stockage, sans que la législation nationale ne s'applique puisqu'elles sont soumises à la réglementation internationale sur le transport ferroviaire.

En revanche, les installations industrielles avoisinantes sont soumises à la directive « Seveso ». Cette situation est préoccupante à deux titres : d'une part, elle peut conduire à des contournements de la réglementation Seveso et, d'autre part, elle induit une différence de niveau de protection entre les riverains, selon le lieu où ils vivent. Avez-vous eu vent de cette situation ? Pouvez-vous nous confirmer cette situation ? Avez-vous connaissance d'autres cas de figure similaires sur le territoire ?

Est-ce que la réglementation internationale fait « écran » à l'obligation, prévue par l'article 6 de la loi de 2003 sur les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) de réaliser une étude de danger pour l'infrastructure concernée dans le Rhône ?

Mme Martine Filleul. - Je souhaiterais que vous précisiez vos réflexions sur deux sujets : le transport d'ammonitrates en vrac et le transport fluvial, en complément des interventions de mes collègues rapporteurs.

La recommandation n° 8 du rapport inter-inspections vise à mieux réglementer le transport d'ammonitrates en vrac, à haut dosage non conditionnés, comme le prévoit le règlement 2019-1009 qui s'appliquera à compter du 16 juillet 2022. Prévoyez-vous des évolutions réglementaires d'ici le mois de juillet pour nous mettre en conformité avec ces nouvelles règles ?

Cette recommandation préconise également l'interdiction du chargement et du déchargement d'ammonitrates à haut dosage en vrac dans les ports fluviaux : avez-vous prévu, et si oui comment, de mettre cette proposition en application ?

Concernant le transport fluvial, 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. Que pensez-vous de l'idée d'imposer cette transposition dans tous les règlements de navigation intérieure ?

Ensuite, le rapport inter-inspections préconise l'élaboration d'un règlement de transport et de manutention des matières dangereuses transportées par voie fluviale, qui serait le pendant du règlement applicable dans les ports maritimes. Il propose aussi que ce règlement soit décliné localement dans les règlements de police de navigation intérieure (RPPNI) par VNF et d'identifier les lieux de déchargement de matières dangereuses. Que pensez-vous de cette proposition ? Pensez-vous enfin que VNF devrait avoir un rôle plus important dans le suivi du trafic des matières dangereuses par voie fluviale ?

M. Philippe Merle. – L'action nationale 2021 a conduit à contrôler 246 installations, principalement pour vérifier le respect des conditions de stockage. 170 de ces installations relevaient des règles de placement ICPE dont 125 étaient soumises au régime de la déclaration. Sur ces 125 contrôles, nous avons malheureusement recensé plus 550 non-conformités qui ont conduit à 38 arrêtés de mise en demeure. Nous avons donc plus de 20 % d'installations qui présentent de véritables problématiques de non-conformité, ce qui représente une proportion importante. 34 % des non-conformités portaient sur l'obligation de tenue d'un état des stocks et la localisation des engrais, qui sont des sujets essentiels en cas d'incendie car il est nécessaire de savoir où se situent les stocks pour pouvoir les protéger. S'agissant de l'éloignement des stockages des matériaux combustibles, nous avons constaté 40 % de non-conformités, de même que sur le respect de la distance d'éloignement entre les engrais. Enfin, la non-réalisation des contrôles périodiques est apparue dans des proportions légèrement supérieures à ce qui est habituellement constaté. Il existe donc une vraie problématique de respect de la réglementation sur ces sites soumis à déclaration.

En ce qui concerne le haut et le moyen dosage, la différence d'un point de vue environnemental et agronomique n'est pas majeure et l'urée pose davantage de problèmes environnementaux. Déplacer le curseur du haut dosage vers l'urée poserait des difficultés à ce titre, mais déplacer le curseur vers le moyen dosage ne nous paraît pas primordial, au regard des enjeux de sécurité, voire de sûreté posés par le haut dosage qui ont conduit de nombreux pays à réglementer plus strictement, voire interdire le haut dosage. Cela entraînerait effectivement probablement un accroissement du trafic routier, mais le débat à ce sujet fait ressortir des positions contrastées. La consultation publique sur le projet de décret a donné lieu à une cinquantaine de commentaires, se regroupant en quatre catégories. Outre l'opposition frontale, qui est habituelle dans ce type de consultation, la première série d'arguments concerne l'absence d'étude d'impact. Nous avons eu beaucoup de rencontres avec des professionnels et nous leur avons demandé, de façon régulière, de nous fournir des informations afin d'évaluer où positionner le curseur pour être les plus efficaces possible, mais, à part une réponse récente affirmant que la réforme allait conduire à fermer 40 % des sites, nous n'avons jamais obtenu les informations demandées pour étayer nos travaux. Quelques informations d'ordre économique nous ont été données sous le sceau d'une totale confidentialité, je vous invite donc à vous tourner directement vers les producteurs en question. Sur l'étude d'impact, nous avons fait ce que l'on pouvait avec ce dont on disposait.

Un autre argument portait sur l'inclusion des engrais mélangés avec du sulfate, mais cette question peut s'analyser de façon précise, afin de définir un abaissement de seuil qui ne concerne que les ammonitrates.

Enfin, le dernier argument porte sur la non-différenciation entre vrac et non-vrac, sachant que le Gouvernement nous a demandé de travailler sur un seuil à 150 tonnes pour les

deux. Je rappelle qu'en 2005, à la suite de l'accident de Saint-Romain-En-Jarez qui a fait 9 morts, le Conseil supérieur des installations classées avait préconisé un seuil à 100 tonnes pour ce qui concerne le vrac. Si, à la fin des discussions, nous arrivons à moins de 150 tonnes pour le vrac et un peu plus de 150 tonnes sur le *big bag*, l'objectif est également atteint : cela envoie le signal que le haut dosage est un problème et encore davantage que le stockage en vrac est un problème.

Philippe Tabarot considérait que nous n'avions pas commencé par le plus impactant. Effectivement, nous avons peut-être commencé par le plus facile. Nous avons en effet l'occasion de modifier le règlement port maritime et nous avons fait ce qu'il fallait sur une problématique technique concernant la taille des îlots et la distance entre eux. En revanche, nous n'avons pas de matrice réglementaire concernant les ports fluviaux, mais elle est en cours de constitution. Les groupes de travail vont s'engager avec les professionnels dans les prochaines semaines, pour élaborer des règlements fluviaux déclinés par des règlements locaux. Je rappelle à ce sujet que la réglementation internationale sur le transport ne permet pas d'interdire le chargement/déchargement dans les ports maritimes, mais que nous pouvons encadrer ces opérations en fixant des lieux pour leur conduite. Nous pouvons en revanche interdire ou encadrer plus fortement le dépôt à terre, qui doit rester une exception justifiée, à défaut de pouvoir faire autrement, et soumise à des conditions sécurisées, avec des îlots plus écartés et de taille inférieure. Je rappelle que dans les ports maritimes, le dépôt en vrac est interdit. La même idée sera reprise pour les ports fluviaux. Cependant les ports fluviaux ne sont pas ma principale source d'inquiétude, elle porte plutôt les sites de stockage, que ce soit sous le régime de la déclaration ou de l'autorisation.

S'agissant de l'espace de stockage dans le Rhône évoqué par Philippe Tabarot, le code de l'environnement requiert effectivement une étude de danger au-dessus de certains seuils pour des infrastructures de transport de matières dangereuses. Rappelons toutefois que les réglementations du transport et du stockage sont fondamentalement différentes, y compris au niveau européen, et que les aspects annexes aux opérations de transport ne rentrent pas dans le cadre de la directive Seveso. À notre connaissance, l'obligation française de faire une étude de danger porte sur des seuils qui sont au-delà de ce qui se passe dans le Rhône. La DREAL Rhône-Alpes est informée du sujet, c'est à ce stade sa conclusion et les discussions se poursuivent pour s'assurer que nous ne sommes effectivement en dehors du champ d'application de ces dispositions du code de l'environnement même si tout n'est pas forcément satisfaisant. À ce stade, ce sont les informations dont je dispose sur ce sujet, que nous avons identifié.

Enfin, s'agissant du règlement qui entrera en vigueur le 16 juillet prochain, à notre sens, il fonctionne déjà avec la réglementation française actuelle des transports et matières dangereuses.

Quant au cas particulier des ports fluviaux, vous l'aurez compris, nous cherchons à nous aligner sur les ports maritimes s'agissant des matières dangereuses.

M. Nicolas Trift. – Concernant les ports maritimes, vous avez signalé une nécessité de meilleure information des services locaux et notamment des capitaineries qui sont en charge de contrôler les déclarations faites par les armateurs lorsqu'ils transportent des matières dangereuses. Nous n'avons pas attendu le rapport pour ce faire et animons déjà des groupes de travail. Nous allons, à la suite du rapport du CGEDD et de votre proposition, renforcer ce travail afin de systématiser ces réunions au niveau national, en lien avec la Direction Générale de la Prévention des Risques et avec les responsables des capitaineries, de

façon à faire remonter des situations particulières et à mieux informer les acteurs locaux sur les évolutions de la réglementation du transport de matières dangereuses.

S'agissant du suivi du transit des matières dangereuses, vous avez probablement raison de pointer une méconnaissance assez forte. Tel est l'objet du travail que nous allons engager avec la DGCCRF qui elle aussi dispose d'informations sur le trafic de matières dangereuses, afin de mieux suivre dans les ports maritimes et surtout dans le transport par voie fluviale le trafic de ces matières. Parmi les pistes de travail figure l'introduction d'une obligation d'annonce de transport de matières dangereuses. L'opérateur VNF prendrait en charge ce suivi et la diffusion de cette information aux administrations concernées.

Mme Muriel Bouldouyre. – Je vous informe que le groupe de travail évoqué précédemment se réunira le 1^{er} mars avec l'ensemble des acteurs de la voie d'eau (VNF, Compagnie nationale du Rhône, association française des ports intérieurs ainsi que des ports, dont HAROPA) et des représentants de la filière des engrais, afin d'explorer l'ensemble des pistes de travail à l'œuvre. L'objectif est très clair : tirer le bénéfice des conclusions du rapport du CGEDD, afin de compléter utilement l'arrêté du 29 mai 2009 relatif au transport de marchandises dangereuses par voie terrestre, notamment sur les conditions techniques des opérations de chargement-déchargement, de transbordement et d'avitaillement, et faire en sorte que les lieux pour conduire ces opérations soient conformes aux dispositions de l'annexe. Nous entendons également faire en sorte que les différents règlements de navigation intérieure puissent être clarifiés au plan local, sachant que ces règlements de police sont sous la responsabilité des préfets. L'ensemble des acteurs étant fortement motivé, je pense que nous parviendrons rapidement à un consensus large. La question n'est donc pas de savoir si les recommandations seront appliquées, mais comment.

M. Nicolas Trift. – Je vais consulter les personnes en charge du ferroviaire afin d'apporter une réponse à la situation évoquée par Philippe Tabarot.

M. Hervé Gillé. – Plus la logistique est complexe, plus le risque est élevé, ce qui souligne l'intérêt de produire l'ammonitrate au plus près des zones de production agricole. Avons-nous une estimation de la production d'ammonitrate en France, au regard de son utilisation ? Y aurait-il un intérêt, pour limiter la logistique, de pouvoir produire davantage en France, au plus près de l'utilisation de ces matières ?

M. Jean-Claude Anglars. – Je n'ai pas compris la réponse concernant l'abaissement du seuil à 150 tonnes. Pourquoi cela a-t-il été décidé à part pour gêner les agriculteurs ? Je ne comprends pas bien les fondements de cette décision. En outre, les organisations professionnelles mettent en avant les coûts engendrés et demandent une étude d'impact en amont.

Mme Martine Filleul. – Je voudrais revenir sur le rôle qui pourrait être confié à VNF dans le transport de matières dangereuses par voie fluviale. Vous parlez d'une obligation de porter à sa connaissance des informations sur les matières transportées, mais ne devriez-vous pas accorder à cet acteur plus d'importance sur la partie contrôle ?

M. Philippe Merle. – Il est assez difficile d'avoir des chiffres sur l'import-export, mais il semble que le marché français serait à peu près équilibré, avec légère dominante de l'import. Si nous voulons fabriquer davantage de moyen dosage que de haut dosage en France, ce qui impliquera des coûts de fabrication supérieurs, il faudra investir dans les installations en question, qui sont vieillissantes pour l'essentiel et, pour certaines, sujettes à

des non-conformités récurrentes. Il y a un sujet d'investissement industriel pour disposer d'installations capables de fabriquer du moyen dosage en France, mais cela n'est pas insurmontable. Si on raisonne à l'échelle européenne, fabriquer du moyen dosage ne pose pas de difficulté car le haut dosage est quasiment inexistant en Allemagne, en Belgique, au Royaume-Uni, en Autriche, aux Pays-Bas, en Irlande, au Danemark et en Suède.

Par ailleurs, s'agissant du projet de décret proposant d'abaisser les seuils de déclaration, je ne crois pas que la volonté soit de gêner les agriculteurs. Il s'agit à mon sens de prendre une initiative législative visant à envoyer un message clair sur le refus des hauts dosages ou, autre option, à décourager le recours au haut dosage par rapport au moyen dosage, en insistant sur la nécessité de prendre plus de précautions. Tel est l'objectif du projet de décret qui abaisse à 150 tonnes le seuil de tous les modes de stockage, même s'il pourrait être tout aussi pertinent de parvenir à des seuils différenciés entre vrac et non-vrac. Nous n'avons pas eu les éléments demandés aux professionnels pour estimer plus finement les impacts, si ce n'est quelques chiffres sous couvert de la confidentialité que vous pourrez leur demander. Effectivement, on pilote un peu à l'aveugle. Sur le fait d'envoyer un signal selon lequel le haut dosage est plus dangereux que le moyen dosage et nécessite d'investir dans des conditions de sécurité plus fortes, le signal est bien reçu si l'on en juge par les réactions lors de la consultation.

M. Nicolas Trift. – Je pense qu'il nous faut distinguer l'information du contrôle. L'information peut être recueillie par VNF, mais le contrôle est déjà assuré par les forces de l'ordre (police et gendarmerie fluviales) et les services instructeurs des directions départementales des territoires, qui vérifient la validité des certificats de déclaration de transport de matières dangereuses, en lien avec le constat ou pas du transport de matières dangereuses. Nous pourrions néanmoins évoquer la possibilité de renforcer les pouvoirs de police de la navigation fluviale de VNF, cette discussion pourrait être ouverte.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie.

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

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

Mercredi 16 février 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Audition de Mme Béatrice Gille, présidente du Conseil d'évaluation de l'école

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui Mme Béatrice Gille, présidente du conseil d'évaluation de l'École (CEE), accompagnée par M. Éric Charbonnier, membre du conseil, économiste, expert en éducation auprès de l'OCDE, et Mme Élodie Aubertot, précédemment principale du collège François Lorant à Moncontour dans les Côtes d'Armor, établissement évalué au cours de l'année scolaire 2020-2021.

Créé par la loi pour une école de la confiance en juillet 2019, je vous rappelle que le conseil d'évaluation de l'École est en effet chargé d'évaluer en toute indépendance l'organisation et les résultats de l'enseignement scolaire.

Lors de l'examen du texte au Sénat, notre commission avait tenu à renforcer l'indépendance de cette nouvelle instance. Nous avons réduit le nombre de membres nommés par le ministre de l'éducation nationale ou qui représentent des services du ministère.

Par ailleurs, nous avons porté à 6 ans la durée du mandat du président et des personnalités qualifiées pour qu'elle dépasse les alternances politiques.

À de nombreuses reprises, notre commission a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre une évaluation des établissements scolaires. Je pense en particulier aux travaux de Jean-Claude Carle, de Françoise Laborde et de Max Brisson. La mise en place d'une telle évaluation constitue une avancée importante pour le système éducatif français.

Pouvez-vous nous présenter le cadre général d'évaluation des établissements du second degré, élaboré par le conseil d'évaluation de l'école en juillet dernier ?

Comment cette nouvelle démarche d'évaluation a-t-elle été accueillie par les établissements et les équipes éducatives ? Pouvez-vous dresser un premier bilan, notamment sur le nombre d'établissements évalués ?

Enfin, le conseil d'évaluation de l'école est chargé de donner son avis sur les méthodes, les outils et les résultats des évaluations du système éducatif.

Quelles ont été vos actions dans ce domaine, que ce soit pour les évaluations nationales et internationales, mais aussi – et surtout – dans le cadre du contrôle continu au baccalauréat ? La robustesse et l'équité dans l'évaluation des acquis des élèves en terminale sont deux des enjeux du nouveau baccalauréat.

Madame Gille, je vous donne la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, que pourront compléter, au moment où ils le jugeront utile, Mme Aubertot et M. Charbonnier.

Mme Béatrice Gille, présidente du Conseil d'évaluation de l'école. – Je souhaite rappeler qu'il y a eu, avant la création du CEE, 4 conseils similaires. Néanmoins, le CEE est le premier qui inclut la mission de définir un cadre d'évaluation et d'évaluer les établissements scolaires. En effet, jusqu'à présent, il n'existait pas en France d'évaluation systématique et institutionnelle des établissements scolaires. Notre pays était en retard.

Pourquoi n'y avait-il pas d'évaluation ? Je vois deux raisons : d'une part, sans doute que l'autonomie des établissements n'était pas considérée comme importante. D'autre part, nous avons toujours accordé plus d'importance à l'effet « maître dans sa classe », plutôt qu'à l'effet « établissement ». Or, c'est justement à ce dernier effet que s'intéresse cette nouvelle politique d'évaluation.

Nous avons pu bénéficier des expériences et bilans internationaux – en raison du retard de la France dans ce domaine –, mais aussi de quelques expériences nationales qui n'ont en général pas connu de suite.

En ce qui concerne le périmètre de l'évaluation, cela concerne l'ensemble des établissements scolaires des premier et second degrés, publics et privés sous contrat.

Avant d'élaborer la méthode d'évaluation, nous en avons arrêté sa finalité. Il s'agit d'un accompagnement des établissements scolaires pour une amélioration du service public dans l'établissement et de la qualité des apprentissages des élèves, de leurs parcours, de leurs réussites, ainsi que de la vie de l'établissement. Nous nous intéressons bien évidemment aux élèves, mais aussi à l'ensemble de la communauté éducative : cette évaluation vise à améliorer les conditions de vie collective et le bien-être des personnels. Le but est de parvenir à une dynamique des apprentissages collectifs et de formation. L'évaluation conduit à l'élaboration du projet d'établissement et d'école, et doit aboutir à des demandes de formation et d'accompagnement de la part de l'établissement.

La loi précise que cette évaluation prend une double forme : une auto-évaluation de l'établissement, suivie d'une évaluation externe des choix, décisions et actions pris par l'établissement. Il s'agit d'évaluer ses compétences propres, sa « zone d'autonomie ». L'évaluation permet de procéder à un examen systémique de l'ensemble de l'établissement.

L'évaluation est participative, impliquant tous les acteurs : équipes de direction, enseignants, ensemble des personnels qu'il s'agisse de personnels de l'éducation nationale ou des collectivités territoriales, les élèves, leurs parents, les partenaires,..... La démarche est intégrative : l'évaluation externe fait l'objet d'une restitution et d'une diffusion dans l'établissement. Le CEE demande d'ailleurs formellement que l'auto-évaluation et l'évaluation externe préfigurent le futur projet d'établissement ou d'école.

Nous avons proposé un séquençage de l'évaluation calqué sur celui des projets d'établissements ou d'école. Pour ceux-ci, la loi prévoit un séquençage tous les trois à cinq ans. Nous proposons que tous les cinq ans, chaque établissement s'évalue et soit évalué.

Il s'agit pour les établissements de se pencher sur l'ensemble de la chaîne d'évaluation : réfléchir aux besoins des élèves, à partir du référentiel des politiques publiques,

mais aussi des besoins propres de leurs élèves. Des objectifs sont définis, suivis d'un plan d'action, puis les résultats et effets de ces décisions sont évalués. Le système éducatif français a l'habitude de prévoir des actions, des objectifs. En revanche, il se penche rarement sur les besoins, ainsi que sur les résultats et effets des actions prises. Notre but est de convaincre les établissements à travailler sur chacune de ces étapes – de la définition des besoins à l'examen des effets résultant des décisions prises.

L'évaluation porte sur l'établissement dans sa globalité. Pour cela nous avons élaboré un « guide des questions évaluatives », qui définit quatre domaines : les apprentissages et parcours des élèves ; la vie et le bien-être de l'école ; les acteurs, le fonctionnement et la stratégie ; l'établissement dans son environnement institutionnel et partenarial.

En outre, les établissements scolaires sont invités à se pencher sur des questions transversales à ces quatre domaines, par exemple, les valeurs portées par l'établissement, le rôle donné aux élèves et aux parents, l'équité scolaire, ou encore la gestion des crises.

On demande aux établissements d'analyser leur mission de service public, mais aussi le contexte externe dans lequel ils se situent : économique, social et territorial ; ainsi qu'interne en se penchant notamment sur toutes les décisions que leurs autorités de rattachement ont prises et qui s'imposent à eux. Les services académiques des rectorats leur fournissent un état de l'établissement, établi à partir d'indicateurs. L'évaluation est conduite dans le cadre des ressources humaines et des moyens octroyés à chaque établissement. Il est essentiel qu'elle engage l'ensemble des acteurs – ce qui n'a pas été facile à mettre en place dans le contexte actuel de pandémie.

L'autoévaluation doit mobiliser l'ensemble des acteurs, analyser le contexte, les besoins des élèves de l'établissement, interroger les décisions prises et les effets de ces décisions. Elle propose une feuille de route du futur projet d'établissement, intégrant les axes de développement, les objectifs, plans d'action et les besoins de formation. Une fois cette auto-évaluation terminée, l'équipe d'évaluateurs externes arrive, pour prendre acte de l'auto-évaluation et essayer d'amener l'établissement plus loin, lui apporter une plus-value par rapport à l'analyse qu'il a réalisée.

Cette deuxième évaluation – qui se déroule sur une période de deux à trois jours dans l'établissement – est réalisée par une équipe externe composée de personnes de l'encadrement de l'éducation nationale (inspecteurs, chefs d'établissement), de cadres pédagogiques, ainsi que de personnels des collectivités territoriales. Une fois l'examen réalisé, l'équipe restitue l'évaluation devant toutes les personnes de l'établissement qui y ont participé, et finalise son rapport d'évaluation externe après cet échange. Elle élabore notamment des recommandations pour le projet d'établissement. Ce sont ainsi les mêmes données, avec les mêmes participants et les mêmes finalités entre les deux évaluations qui conduisent à l'élaboration du projet d'établissement.

Nous sommes peu habitués à cette démarche évaluative. Aussi, nous avons mis en place de nombreuses formations pour nos évaluateurs, et rédigé une charte de déontologie : les évaluateurs s'engagent à une vision impartiale, plurielle, un professionnalisme développé par la formation, un respect des personnes et une transparence de leurs travaux.

La période actuelle est complexe pour les établissements scolaires français. Pour information, le cadre d'évaluation pour les établissements du second degré a été arrêté en

juillet 2020. Le cadre relatif aux écoles du premier degré a, quant à lui, été arrêté en janvier 2022.

Le dispositif d'évaluation a été déployé au cours de l'année scolaire 2020-2021. Du fait de la crise sanitaire et de la réforme du lycée, le CEE a recommandé aux recteurs de privilégier les collèges. Au total, 950 évaluations ont été conclues sur la période 2020-2021. En 2021-2022, 22,2 % des établissements du second degré doivent être évalués. Cette année, les établissements privés sous contrat ont été pour la première fois inclus dans l'évaluation.

Avant d'arrêter le cadre d'évaluation des écoles du premier degré, le Conseil a effectué une expérimentation durant le premier trimestre de l'année 2021-2022. Pendant ces trois mois, un regroupement d'écoles a été évalué dans chaque département. Ces opérations ont permis au CEE de déterminer le cadre d'évaluation des établissements du premier degré.

Les évolutions attendues sont diverses. En réalité, le CEE souhaite surtout améliorer le parcours éducatif, la réussite et le bien-être des élèves. Le dispositif analyse également le pilotage interne et la gouvernance des établissements. Le CEE en attend un accroissement du pouvoir d'agir des acteurs des établissements, notamment des enseignants et la mise en place de solutions innovantes. Pour le CEE, il est impératif qu'une dynamique coopérative soit installée dans les différents établissements scolaires. En outre, il est primordial de renforcer la capacité des acteurs à évaluer les répercussions des mesures qu'ils ont prises.

L'un des objectifs du Conseil consiste à construire des projets d'établissement centrés sur le fonctionnement des écoles, sur les besoins des élèves.

Il est aussi important que l'évaluation permette aux personnes travaillant dans les établissements scolaires d'exprimer leurs besoins de formation. L'évaluation externe doit permettre d'atteindre un équilibre entre la tutelle et les actions propres des établissements. Pour conclure, l'évaluation pourrait donner la possibilité aux collectivités territoriales d'exercer une politique partagée par les établissements.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie madame la présidente pour ce propos liminaire. J'invite maintenant Mme Aubertot à nous présenter son témoignage en tant qu'évaluatrice et précédemment principale d'un collège évalué.

Mme Élodie Aubertot, principale. – En 2021, j'exerçais en qualité de chef d'établissement dans un collège situé dans les Côtes-d'Armor, qui a fait l'objet d'une évaluation.

Dans le même temps, j'ai participé à l'évaluation d'un collège localisé dans le Finistère. Lors de cette procédure, je travaillais dans un trinôme d'évaluateurs.

Cette double casquette m'a permis de m'investir pleinement dans le dispositif d'évaluation porté par le CEE. Je peux témoigner que les évaluateurs sont généralement considérés comme des personnes au regard bienveillant, et pas comme des personnes hors-sol qui ne connaissent pas le fonctionnement du système éducatif et celui des établissements scolaires.

De manière générale, les équipes éducatives travaillent seules. Les enseignants et les chefs d'établissement s'interrogent rarement collectivement sur la réussite des élèves. Dans le même temps, certaines catégories de personnel ne sont pas habituées à exprimer leur

opinion. En outre, cette évaluation est également l'occasion d'interroger les parents d'élèves sur la manière dont ils voient l'établissement et leurs projets pour celui-ci.

Dans le collège où j'étais chef d'établissement, nous avons observé que l'égalité entre les filles et les garçons n'était pas perçue par les élèves, malgré les actions que nous menions. Cela a été une surprise pour nous. Une feuille de route a donc été rédigée afin que les familles et les élèves puissent comprendre nos actions et leurs finalités.

Au sein de l'établissement où j'ai officié en tant qu'évaluatrice, il a été constaté que seuls 25 % des élèves intégraient une classe de seconde générale. L'équipe locale n'avait pas identifié cette réalité. Les acteurs locaux ont ainsi entamé une réflexion centrée sur les ambitions scolaires des élèves. En parallèle, un projet visant à créer des liaisons entre le collège et les lycées professionnels a été instauré, pour travailler sur la réussite des élèves en lycée professionnel.

M. Laurent Lafon, président. – Je donne maintenant la parole à M. Charbonnier. Pouvez-vous nous apporter des éléments de comparaison entre la France et les pays étrangers ? La présidente du Conseil avait notamment expliqué dans son propos liminaire que la France souffre d'un retard conséquent dans le domaine de l'évaluation des écoles. Est-ce que ce constat est réel ?

M. Éric Charbonnier, membre du Conseil d'évaluation de l'école. – Je vous confirme que ce retard est réel. La France est l'un des derniers pays européens à avoir mis en place un Conseil d'évaluation de l'école. Dans certains pays, ce type de conseil existe depuis plus de trois décennies.

La démarche d'évaluation peut permettre au système éducatif français d'évoluer. Pour rappel, les élèves sont constamment évalués par les enseignants. Néanmoins, les équipes s'appuient rarement sur ces contrôles au moment de définir leur stratégie d'établissement. Les questionnaires adressés aux élèves peuvent pourtant mettre en exergue des éléments jusqu'alors inconnus de l'équipe éducative et donner lieu à une discussion globale.

Par ailleurs, le dispositif d'évaluation peut donner la possibilité de développer une culture d'établissement, ou de créer un dialogue entre les différents acteurs. Les comparaisons internationales montrent que les élèves français ont un très faible sentiment d'appartenance à un établissement à la différence d'autres pays.

L'une des autres faiblesses du système français est la faible coopération entre les enseignants et leur chef d'établissement. Il est à noter que cette collaboration est moins importante que dans d'autres pays. Grâce au nouveau dialogue engendré par la démarche évaluative, il sera possible de renforcer cette dimension collégiale.

Dans les pays dotés d'un organe similaire au CEE, un dialogue inclusif existe au sein des établissements scolaires. L'auto-évaluation accorde une importance considérable à cette notion de dynamique commune. Pour rappel, ce procédé implique les enseignants, le directeur d'établissement, le personnel, les élèves et les parents. La démarche inclusive peut modifier les relations au sein des établissements scolaires. Selon les enquêtes PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), les élèves français sont ceux à qui on demande le moins leurs ressentis et avis sur leur vie scolaire.

Pour ma part, je considère que le dispositif d'évaluation est à déployer sur le long terme. Par exemple, la Nouvelle-Zélande possède une culture d'établissement depuis 30 ans. Les équipes locales suivent régulièrement les plans d'amélioration. Dans le même temps, les établissements sont en mesure de maîtriser leur progression et de déterminer les dates de leur auto-évaluation. Ainsi, les évaluations externes se concentrent sur les établissements qui en ont le plus besoin. En France, une réflexion sur le long terme reste à mener. Les ajustements pourront ensuite être réalisés de façon progressive.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour ces précisions. Avant de poursuivre, je tiens à rappeler que deux représentants du Sénat sont présents au sein du CEE. Il s'agit de Mme Monier et de moi-même.

M. Jacques Groperrin. – Je suis ravi de la tenue de cette audition. Le Conseil d'évaluation de l'École avait été instauré par l'article 40 de la loi du 26 juillet 2019. Au départ, la création du Conseil avait donné lieu à des confusions, car sa mission semblait être similaire à celle du centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco) et de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP). Les propos précédemment tenus par M. Charbonnier ont montré qu'il existe une différence réelle entre ces institutions.

Je pense que l'effet « chef d'établissement » reste un sujet tabou en France. Nous savons que celui-ci joue un rôle important dans la dynamique d'une équipe. J'ai bien compris que l'auto-évaluation et l'évaluation externe permettront aux enseignants d'évaluer les pratiques tout en étant acteurs. Par ailleurs, les présentations préalables ont souligné que l'outil de pilotage contribue à la progression des élèves.

Ma première question est liée au Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES). Cet organisme évalue les établissements de l'enseignement supérieur en leur attribuant des notes allant de « A » à « C ». Est-ce que le CEE utilisera aussi un système de notation ?

Ma deuxième question porte sur les perturbations organisationnelles engendrées par la pandémie de la covid-19. Je souhaite savoir si la crise sanitaire a donné lieu à une évolution du métier d'inspecteur. Je me demande également si les nouvelles fonctions attribuées aux directeurs d'école modifieront leurs relations avec les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN).

Je m'interroge aussi sur le suivi des évaluations. Est-ce que le dispositif d'évaluation créé par le Conseil permet de catégoriser les établissements scolaires ? On sait que les catégories, à l'image de celle de l'éducation prioritaire, peuvent entraîner une attribution binaire de moyens.

Auparavant, des contrats tripartites d'objectifs étaient signés par les académies, les établissements et les collectivités locales. Des difficultés ont par la suite été remontées aux autorités de contrôle, car certaines académies avaient choisi de simplifier leur contrat. Il est alors devenu difficile de mettre en place des phases de dialogue entre les différents acteurs. Quelles mesures prévoyez-vous pour réinstaurer ce dialogue ?

Enfin, les responsables d'établissement estiment que le nombre d'évaluations est aujourd'hui trop élevé et que les temps de dialogue sont insuffisants. Selon moi, il serait intéressant de réunir la totalité des acteurs concernés par la démarche d'évaluation.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous propose, madame la présidente, de répondre à cette première série de questions.

Mme Béatrice Gille. – Je reviens sur l'effet « chef d'établissement ». Pour le Conseil, il était impératif de distinguer l'évaluation d'une structure de l'évaluation axée sur les personnes. Pour rappel, les évaluations centrées sur les personnes dépendent d'un protocole réglementaire spécifique et sont très développées en France. En revanche, l'évaluation des unités d'enseignement a été laissée de côté.

Le CEE se concentre sur les établissements. Dans ce sens, le dispositif d'évaluation ne s'attarde pas sur les élèves et les professeurs de façon individuelle. L'évaluation consiste à montrer les effets engendrés par les décisions des différents acteurs de l'équipe éducative. De nombreuses décisions ou d'effets ne dépendent pas du chef d'établissement.

Le HCERES ne note plus les établissements. Le Conseil n'attribue pas de notes aux établissements évalués. Il veut aider les unités d'enseignement à progresser dans leur fonctionnement interne et leur efficacité. Les établissements sont ainsi transformés en instance participative. Je précise que le cadre de l'évaluation a été défini à la suite d'une concertation avec les collectivités, les parents, les syndicats, le ministère de l'éducation nationale et les recteurs. Le bilan de la première campagne sera publié sur le site internet du Conseil d'évaluation de l'École en mars 2022. Notre objectif est de faire adhérer les établissements et les équipes à la démarche.

La démarche évaluative a été positivement accueillie par les établissements. Aucune opposition n'a été relevée lors de la campagne 2020-2021. Maintenant, il est important que le dispositif soit maîtrisé et approprié par les académies et la totalité des établissements scolaires. L'évaluation doit devenir « l'affaire de l'établissement ».

En ce qui concerne les inspecteurs, il est à noter que l'évaluation est déjà comprise dans leurs missions. La démarche engagée par le Conseil modifiera principalement les compétences évaluatives des équipes d'encadrement. Les évaluateurs ne sont pas uniquement des inspecteurs et ne se contentent pas de représenter une institution. En outre, les équipes d'évaluateurs sont, en partie, composées d'enseignants. Ces derniers peuvent ainsi participer à la démarche en qualité de personnes évaluées et d'évaluateurs. Chacun doit se sentir partie prenante.

La crédibilité de cette nouvelle démarche dépendra du suivi des actions engagées à la suite des évaluations. Chaque établissement fait donc l'objet d'un accompagnement spécifique de la part du Conseil.

D'après les informations qui m'ont été transmises, le nombre de collectivités ayant signé un contrat tripartite est peu élevé. Le pilotage interne aux établissements – qui ressort de son autonomie, de son conseil d'administration, de son équipe pédagogique – est à distinguer des normes issues de pilotage externe. Pour précision, le terme de « pilotage externe » correspond aux dialogues gérés par les recteurs, les DASEN (directeurs académiques des services de l'éducation nationale) ou les IEN, aux contrats d'objectifs, aux conventions de fonctionnement ou aux contrats tripartites avec les collectivités locales. Le dispositif d'évaluation permet de dresser une séparation claire entre les éléments qui relèvent de la responsabilité des établissements et les points en lien avec le pilotage externe. Pour

nous, les nouveaux projets d'établissements et d'école devront être accompagnés par les partenaires externes.

Mme Marie-Pierre Monier. – J'ai intégré le Conseil d'évaluation de l'école le 25 janvier 2022. Je tiens à remercier les membres du Conseil pour l'accueil qu'ils m'ont réservé. Pour rappel, mon groupe politique était opposé à la création du CEE. Nous avons notamment des inquiétudes sur son indépendance. Ma position au sein du Conseil était donc difficile à gérer.

Du fait de la crise sanitaire, les évaluations ont surtout concerné les établissements qui se sont portés volontaires. Dans ce sens, aucune opposition majeure n'a été constatée durant la campagne 2020-2021. Est-ce que ce manque d'opposition restera effectif lorsque cette évaluation sera aléatoire et obligatoire pour tous les établissements ?

Je m'interroge également sur les suites qui seront données à ces évaluations par les établissements. Ils doivent s'appuyer sur celles-ci, sinon elles ne serviront à rien. Des besoins de formations peuvent être émis à la suite de l'évaluation. Il est donc primordial d'accorder des moyens aux établissements scolaires afin de leur permettre de répondre aux demandes diverses. Je pense que l'engouement pour l'évaluation sera moins conséquent dans le cas où les moyens accordés seraient insuffisants.

Comme les membres du Conseil, je considère qu'il est important de donner la possibilité aux professeurs d'exercer en qualité d'évaluateur.

Dans le cadre de l'évaluation, les directeurs d'écoles et les enseignants seront mobilisés pendant plusieurs mois. Or, la charge de travail de ces personnes est déjà conséquente. Le risque de surcharge d'activité est réel pour les équipes éducatives. Les organisations syndicales avaient préalablement émis des alertes quant à ce phénomène. Pour moi, il serait intéressant de mener une réflexion sur la gestion du temps du travail des directeurs et des enseignants.

Je souhaite souligner que le modèle de gouvernance des établissements du premier et du second degré n'est pas le même. Est-ce que cette différence a été prise en compte au moment de l'élaboration du cadre évaluatif ?

Enfin, le dispositif d'évaluation tient-il compte du temps périscolaire ? Je considère que ce sujet relève d'un intérêt certain.

Mme Annick Billon. – Lors de la première campagne d'évaluation, le Conseil a décidé de privilégier les établissements volontaires dès le mois de novembre 2020. Ne pensez-vous pas que les résultats obtenus au cours de cette campagne sont biaisés ?

Plusieurs évaluations se sont tenues après la mise en application de la réforme du baccalauréat. Est-ce que vous êtes en mesure de nous présenter une évaluation partielle de cette réforme ?

Je souhaite savoir si les évaluations instaurées par le CEE ont permis de définir des pistes d'évolution pour la réforme du baccalauréat. Je travaille actuellement avec Max Brisson et Marie-Pierre Monier à un bilan des mesures éducatives prises durant le quinquennat du Président Macron : nous avons observé une accentuation de certaines inégalités du fait de la réforme du baccalauréat.

L'une de mes interrogations est en lien avec le temps consacré à la procédure d'évaluation. Aujourd'hui, les établissements scolaires sont confrontés à un manque de moyens humains – nos travaux le montrent. Par exemple, les équipes éprouvent des difficultés à gérer les orientations des élèves. Sur quel temps sera pris celui dédié à cette évaluation ?

Les projets d'établissement existaient déjà par le passé. Est-ce que les futurs projets permettront d'éviter un phénomène de multiplication des instances ? Enfin, quelles sont les plus-values apportées par le dispositif d'évaluation mis en place par le Conseil, par rapport aux évaluations qui existent déjà ?

Mme Céline Brulin. – Le président de la commission a ouvert la séance en rappelant notre souci d'indépendance du CEE. Toutefois, je constate que les établissements évalués et les évaluateurs sont choisis par les rectorats. Comment parvenez-vous à assurer son indépendance ?

Il existe effectivement une différence entre les évaluations réalisées par les inspections. Néanmoins, des interactions existent entre les différentes fonctions éducatives, nécessitant de disposer d'une évaluation globale. Comment l'ensemble de ces évaluations s'articulent-elles ?

Je reviens sur le thème de l'égalité entre les garçons et les filles. Ces problèmes transparaissent dans l'école, mais celle-ci n'est pas la seule entité capable d'y apporter une solution. Comment intégrez-vous l'environnement social et sociétal dans les évaluations ?

Est-ce que les évaluations préfigurent des changements structurels majeurs comme le libre recrutement d'enseignants par les établissements – annoncé par le Président de la République à Marseille sous forme d'expérimentation – ou la réforme du système d'éducation prioritaire – en remplaçant un zonage défini par critères sociaux par des contrats signés entre l'établissement et le rectorat ?

M. Lucien Stanzione. – Il me semble avoir compris que le dispositif d'évaluation vise surtout à déterminer un projet d'établissement. Cependant, j'ai l'impression que la démarche ne tient pas compte des projets souhaités par les enseignants et les élèves.

Je me questionne également sur l'identité de l'évaluateur externe. Ce dernier, il me semble, est hiérarchiquement rattaché au rectorat. Pourtant, il peut être difficile de représenter l'institution employeur tout en étant évaluateur. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

Qui est la personne chargée de l'accompagnement des enseignants, des directeurs et des élèves ? Pouvez-vous nous apporter des détails relatifs aux notions d'évaluations formatives et formatrices ?

Mme Béatrice Gille. – En ce qui concerne la charge de travail, je rappelle que le Conseil propose d'effectuer une évaluation tous les cinq ans. Nous assumons le fait qu'une fois tous les cinq ans, pour un service public aussi important que l'éducation nationale, l'équipe éducative passe un peu de temps, collectivement, à se pencher sur son fonctionnement. D'ailleurs, un syndicaliste m'a récemment expliqué qu'il n'était pas opposé à ce type de pratique.

Il est du ressort du recteur d'exprimer les critères ayant mené à la programmation d'une évaluation. Il est obligatoire d'agir avec transparence, et ce, en dialoguant avec la

totalité des parties prenantes. Si la programmation des évaluations est pluriannuelle avec un calendrier prévisionnel établi en amont, le dispositif deviendra plus optimal pour le personnel éducatif et les agents territoriaux, et pourra être intégré et préparé dès la pré-rentrée.

Les évaluations alimentent les projets d'établissement. Ainsi, ces plans problématissent les points d'amélioration et apportent des pistes d'approfondissement.

Le CEE a longuement débattu sur le thème du temps périscolaire avec notamment l'Association des maires de France (AMF). Les membres du Conseil ont proposé d'intégrer le temps périscolaire du matin, du midi et du soir dans l'évaluation des établissements du premier degré, mais seulement après accord du maire, ou des maires en cas de regroupement d'écoles. Cette suggestion a été approuvée par l'AMF. Dans le cadre de l'expérimentation, tous les maires des écoles évaluées ont donné leur accord pour que soit intégré le temps périscolaire. Pour ma part, je considère que l'ajout du temps périscolaire dans le dispositif d'évaluation est une mesure positive. En effet, nous nous sommes rendu compte que, dans de nombreux territoires, il n'existe pas de temps commun de réflexion entre le projet d'école porté sur le temps scolaire et le temps périscolaire.

Même si la première campagne d'évaluation a été marquée par la participation des établissements volontaires, la loi spécifie qu'il est impératif de contrôler la totalité des établissements scolaires. Des ajustements ont été réalisés au cours de la première campagne du fait de la crise sanitaire. Pour autant, l'objectif du Conseil reste d'améliorer les services publics dans les établissements éducatifs. Dans ce sens, notre démarche ne prévoit pas de classement. Nous avons mis en place de nombreux garde-fous afin d'éviter que l'évaluation ne soit utilisée à d'autres fins. Nous sommes convaincus du bénéfice de l'évaluation pour chaque établissement.

Nous ne souhaitons pas que les évaluations soient axées sur les personnes. Ainsi, plusieurs formations destinées aux évaluateurs ont été organisées afin d'éviter que les contrôles soient similaires à des évaluations de personnes. À ce sujet, il est important que les équipes d'évaluateurs affichent un « caractère mixte » intégrant des professionnels dont le contrôle n'est pas le cœur de métier, pour que si l'un des évaluateurs dérive, par reflexe professionnel, vers de l'évaluation de personnes, l'équipe puisse s'en rendre compte et rectifier le tir.

L'analyse de la réforme du baccalauréat correspond en réalité à une évaluation des politiques publiques. Pour rappel, les établissements scolaires sont des structures qui mettent en œuvre un ensemble de politiques publiques. Aujourd'hui, l'un de nos objectifs consiste à améliorer la structure et coordonner l'évaluation des politiques publiques. Nous avons créé trois comités thématiques d'évaluation. Ces comités indépendants ont pour mission de dresser un état des lieux des évaluations réalisées et indicateurs existants et de proposer une évaluation rigoureuse des politiques publiques. Le premier comité est consacré à l'équité scolaire – c'est l'une des difficultés de la France, lorsqu'on la compare aux autres pays. Les deux autres instances portent respectivement sur la formation des enseignants et le mode de contrôle des acquis des élèves.

L'indépendance du Conseil d'évaluation de l'école est effectivement un sujet d'importance majeure. Une charte de déontologie destinée aux évaluateurs et aux membres du CEE a donc été rédigée. Les formations s'appuient sur cette charte. Dans le même temps, il est demandé aux équipes d'évaluateurs de faire preuve d'empathie à l'égard des établissements, tout en restant suffisamment à distance afin de pouvoir proposer des

recommandations. Les personnes impliquées dans les évaluations auront besoin de temps pour assimiler ce principe. Toutefois, je peux vous affirmer que le Conseil porte une attention particulière au thème de l'indépendance.

Aujourd'hui, les établissements scolaires sont déjà évalués par la DEPP, l'Inspection générale, les Assemblées, France stratégie et la Cour des comptes. Un travail visant à rassembler les opérateurs est actuellement réalisé par le CEE. Les comités thématiques ont été créés afin de favoriser la collaboration entre le CEE, la DEPP et les organismes de recherche. J'attire votre attention sur la richesse des données produites par la DEPP.

Le contexte social et environnemental dans lequel les élèves évoluent est également une donnée prioritaire. En France, les acteurs éducatifs ne procèdent généralement pas à une distinction entre les facteurs internes et externes. Le Conseil souhaite donc analyser les besoins réels – et non théoriques – des élèves avant de les inscrire dans les processus décisionnels des établissements.

Aucune politique n'est définie par le CEE. Notre but est d'évaluer les politiques instaurées par le Gouvernement. D'ailleurs, la Cour des comptes a suggéré que des personnes représentant le ministère soient présentes au sein du CEE : la définition d'une méthode d'évaluation qui n'inclurait pas les remarques des services risquerait d'être moins efficace par manque d'appropriation par la suite. Aujourd'hui 4 des 14 membres du CEE représentent les services du ministère.

Comme expliqué plus tôt, le dispositif d'évaluation mène à l'élaboration d'un projet d'établissement et à la rédaction d'une feuille de route.

Le Conseil estime que la participation effective des élèves aux évaluations est primordiale. Pour cette raison, il est maintenant impératif de définir une méthode permettant d'optimiser les questionnaires adressés aux élèves. Je tiens à le préciser : il ne s'agit pas d'enquêtes de satisfaction, mais de les amener à réfléchir à leurs besoins et au projet de leur établissement. Du temps sera nécessaire pour établir ces questionnaires, car les élèves ne sont pas fréquemment sondés par l'Éducation nationale. À l'occasion des auto-évaluations, en interrogeant leurs élèves, les équipes pédagogiques ont découvert un certain nombre de problématiques ou thématiques.

Les membres du CEE espèrent que l'évaluation contribuera au développement professionnel des enseignants. Cependant, des ajustements restent à réaliser, car les enseignants ne sont pas habitués à travailler avec des données qui sont à leur disposition – ou qui doivent l'être si ce n'est pas encore le cas aujourd'hui.

Mme Élodie Aubertot. – Je suis en mesure d'apporter un éclairage concernant le contexte social. À l'échelle locale, les chefs d'établissement ont conscience du fait qu'ils exercent au sein d'un établissement public local d'enseignement (EPLÉ). En réalité, les équipes éducatives souhaitent que l'identité de leur établissement soit mise en exergue.

Même si l'école ne peut pas résoudre l'intégralité des problèmes sociaux, cette entité tente constamment d'apporter des solutions. Les écoles font davantage preuve d'efficacité lorsqu'elles sont intégrées à leur tissu environnemental et lorsqu'elles collaborent avec les structures institutionnelles. L'auto-évaluation permet ensuite de définir une stratégie de façon collégiale.

Lors des évaluations que j'ai menées en 2021, j'ai constaté que les élèves étaient généralement fiers d'y participer. Selon moi, la réussite scolaire – ou professionnelle pour un adulte – est conditionnée par un sentiment d'appartenance. L'évaluation donne la possibilité de renforcer ce sentiment d'appartenance à un établissement scolaire. En outre, comme me l'a indiqué un inspecteur au cours d'une évaluation extérieure, après une heure d'échanges avec les élèves, on connaît toute la vie d'un établissement scolaire.

M. Éric Charbonnier. – Il est vrai que la première campagne de 2020-2021 a majoritairement concerné les établissements volontaires. Toutefois, je précise qu'un large échantillon de la cartographie française a été représenté. Des établissements scolaires situés en zones urbaines, en zones rurales et en zones d'éducation prioritaire ou hors éducation prioritaire ont notamment été évalués.

Le bilan dressé par le CEE pourra être utilisé par l'ensemble des établissements, y compris ceux qui n'ont pas encore été évalués, car il va faire apparaître des problématiques communes. Notre objectif est de partager les bonnes pratiques, tout en évitant de s'appuyer sur une logique de classement. Certains pays, comme le Portugal, arrivent très bien à le faire.

M. Jacques-Bernard Magner. – J'estime qu'une évaluation se base sur une grille d'objectifs. Ce procédé permettrait au CEE de savoir si les établissements contrôlés ont été en capacité d'atteindre leurs objectifs. L'évaluation se différencie d'une enquête.

Les établissements n'ont pas attendu ces évaluations pour réaliser une enquête préalable de leur environnement socio-économique, afin d'élaborer leurs projets d'établissement. Je rappelle que ceux-ci existent depuis les années 1980.

Le périmètre couvert par le dispositif d'évaluation comprend les établissements privés sous contrat. Comment sont pris en compte leurs caractères propres dans l'évaluation ? Je pense par exemple aux rythmes scolaires.

Même si le Conseil n'établit pas de classement, je pense qu'il est tout de même important d'aborder ce point avec les évaluateurs, afin d'éviter toute dérive. Tout parent d'élèves, et c'est normal, est demandeur de classements des établissements.

M. Pierre Ouzoulias. – Pour moi, un inspecteur est en mesure de se faire une opinion d'un établissement contrôlé, et ce, malgré l'absence de chiffres.

En France, la culture d'établissement n'existe pas. La culture de notre pays s'appuie sur les notions d'instruction nationale. Les enfants s'inscrivent donc dans un mouvement national et sont pris en charge par un service public qui dépasse les spécificités de chaque établissement. C'est à conserver. Nous devons éviter d'importer le modèle anglo-saxon dans les établissements français ou campus universitaires. Il faut conserver la notion forte de « Nation apprenante » définie par Condorcet en 1793.

Le nombre d'évaluations est relativement élevé. Je le constate pour le supérieur par exemple où les équipes éducatives ont l'impression de passer plusieurs mois à analyser le système universitaire. Pour moi, il est nécessaire que le Conseil agisse pour éviter que le dispositif ne perde en signification pour les acteurs concernés. Ce phénomène pourrait être problématique.

La méthode d'analyse de l'environnement socio-économique des établissements scolaires est défailante, car elle se base sur des propos déclaratifs. Les personnes habitant

dans des zones peu favorisées ne participent généralement pas à ce type d'enquête alors que des moyens sont attribués en fonction de ces réponses. J'ai donc proposé au ministre de l'éducation nationale de remplacer le système déclaratif par une analyse des données statistiques relevées par l'INSEE. Le ministre était d'accord avec cette proposition. Cependant, aucun ajustement n'a pour l'instant été réalisé.

Pour finir, je rappelle qu'il incombe au Sénat d'évaluer les politiques publiques. Toutefois, les informations transmises par les ministères ne sont pas adaptées aux questions posées par les sénateurs. Est-il possible que le Sénat vous demande la réalisation d'enquêtes sur des thématiques qu'il juge essentielles ?

Mme Béatrice Gille. – Les expériences menées à l'international montrent que les auto-évaluations contribuent à l'amélioration des systèmes éducatifs. En parallèle, les évaluations externes permettent, quant à elles, aux établissements scolaires de progresser.

Nous nous sommes entretenus avec les réseaux d'établissements privés sous contrat. Chaque gestionnaire de réseau a accepté d'intégrer l'intégralité de l'établissement, y compris le caractère propre, permettant d'avoir une évaluation systémique. Néanmoins, les recommandations émises par les évaluateurs extérieurs portent uniquement sur le périmètre couvert par le contrat d'association.

Par ailleurs, pour éviter les conflits d'intérêt, les petits réseaux ont accepté que les équipes d'évaluateurs soient composées de personnes issues d'un réseau différent. En effet, certains réseaux ne disposent que de trois ou quatre établissements privés sous contrat.

Le CEE évalue d'abord le référentiel national - par exemple il évalue l'objectif de 100 % des élèves en fin de troisième devant avoir acquis 100 % du socle commun de connaissances. Mais ce référentiel s'adapte aux spécificités des collèges, des lycées et des écoles. De manière globale, nous essayons de trouver un point d'équilibre entre les mesures nationales et les situations locales.

Aujourd'hui, la plupart des académies attribuent des moyens aux territoires en tenant compte de l'indice de position sociale (IPS). Cet indicateur est plus riche que l'indicateur de la catégorie socio-professionnelle de l'INSEE. En effet, l'IPS prend en considération le capital culturel, qui joue un rôle majeur dans la réussite d'un élève. Je pense qu'il serait intéressant pour le CEE de mener une étude sur les indicateurs à utiliser et leurs effets.

M. Laurent Lafon, président. – Je remercie les représentants du Conseil d'évaluation de l'école pour les réponses qu'ils nous ont apportées.

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

La réunion est close à 11 h 13.

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

Jeudi 24 février 2022

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé

M. Bernard Jomier, président. – Nous accueillons M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé. L'hôpital a abordé la pandémie, alors qu'il était déjà fragilisé. Votre prédécesseur avait d'ailleurs fait adopter un plan d'urgence. Au fil des nombreuses auditions, nous avons pu constater à quel point ces fragilités avaient été accentuées, mais elles étaient préexistantes à la crise sanitaire.

Ces fragilités proviennent à la fois de l'hôpital lui-même, de ses moyens humains et financiers, de son organisation et de sa gouvernance, mais aussi de notre système de santé. Elles tiennent aussi aux conditions d'accès aux soins et aux parcours de soins entre la ville et l'hôpital, parfois complexes.

Nous avons entendu les institutions de santé, les acteurs du soin et les élus. Arrivés au terme de ces auditions, nous souhaitons aborder ces points avec vous et avoir votre vision de l'avenir de l'hôpital.

Comme vous témoignez devant une commission d'enquête, je vous rappelle qu'un faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14, 434-15 du code pénal. Je vous invite à dire la vérité, 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. Olivier Véran prête serment.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie Monsieur le ministre. Madame la rapporteure, vous avez la parole.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je vous remercie pour votre présence, Monsieur le ministre. Après deux mois d'échanges, et après avoir reçu une grande variété d'acteurs, plusieurs thèmes importants émergent. Le premier thème est celui de l'état des ressources humaines. Ce point était déjà sensible avant la crise. Or la situation ne s'est pas améliorée, notamment pour le personnel paramédical. L'inquiétude reste forte, du fait de fortes difficultés de recrutement, ce qui impacte les capacités hospitalières et suscite des interrogations sur l'avenir lorsqu'on constate des abandons en cours d'étude.

La deuxième série d'interrogations porte sur le fonctionnement de l'hôpital, une fois la crise franchie : allons-nous revenir aux pratiques antérieures ou repartir sur des bases différentes ? Qu'en est-il de la marge d'autonomie laissée aux équipes et des modalités de financement, et leur articulation avec les finalités de soin ?

Enfin, un large consensus s'est manifesté sur la nécessité de renforcer la relation entre la ville et l'hôpital et de mieux coordonner le parcours entre l'hôpital et la médecine de ville, qui souffre également. Sur le terrain, les acteurs semblent prêts. Le foisonnement des outils et l'implication sont toutefois inégaux sur le terrain, ce qui rend difficile l'atteinte des objectifs affichés.

M. Bernard Jomier, président. – Nous vous écoutons, Monsieur le ministre, pour votre exposé introductif.

M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé. – Monsieur le président, Madame la rapporteure, mesdames et messieurs les sénateurs, vous m'invitez à faire un point sur la situation hospitalière, qui me préoccupe. J'ai toutefois la prétention d'en comprendre de nombreux tenants et aboutissants.

Si nous ne découvrons pas les problèmes à l'hôpital, la crise sanitaire a démontré plusieurs choses. En premier lieu, les problèmes sont aigus et chroniques, mais l'hôpital est capable de réagir et a conservé suffisamment de capacités de réaction pour faire face à l'impensable. J'en veux pour preuve le dédoublement des lits de réanimation et l'organisation des lits de rééducation. L'hôpital, bien qu'en difficulté sur le plan financier, après près de vingt ans de politique de réduction budgétaire, est un outil incroyable, grâce à ses soignants, que j'ai appelés Hussards blancs de la République. Ils ont réussi à tenir vague après vague. Les capacités en termes de lits ont augmenté progressivement. Après deux années de pandémie, il apparaît que l'hôpital a fait front. En France, nous n'avons pas vu certaines scènes observées dans d'autres pays dotés de systèmes sanitaires modernes, comme l'Italie. En outre-mer, confronté à une vague estivale particulièrement intense, des milliers de renforts ont été sollicités pour soutenir les équipes sur place. Le nombre de lits intensifs a été multiplié par quatre, cinq, voire six, sur place, en dépit de conditions très difficiles. Le premier enseignement est donc que l'hôpital a tenu.

Ayant dit cela, j'ai évoqué une politique de réduction budgétaire et de contraintes sur l'hôpital. Ce propos reposait sur deux constats. En premier lieu, les dépenses de santé prenaient une part croissante du PIB. Une politique de maîtrise médicalisée a donc été mise en place, avec l'instauration du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), pour quantifier les actes à l'hôpital, comparer la durée moyenne des séjours, évaluer les prises en charge hospitalières, afin de sortir d'un système de dotation globale qui ne tenait pas compte de la réalité de l'activité de l'établissement.

Deuxièmement, face à ce qu'ils percevaient comme de l'hospitalo-centrisme, pas forcément à mauvais titre, de nombreuses responsables politiques ont considéré que la médecine de ville devait prendre plus de place et prendre en charge davantage de malades. L'hôpital devait intervenir en second recours, en qualité de plateau technique. Le virage ambulatoire devait contribuer au développement de la médecine de ville, l'hôpital devant se consacrer à ses seules missions. Ce dernier a donc été privé de sa capacité à développer l'offre de premier recours et l'offre générale de soins pour les maladies chroniques. Une telle démarche aurait pu être valable s'il n'y avait eu, dans le même temps, un phénomène de désertification médicale. Deux hôpitaux distants de 100 kilomètres pouvaient ainsi se voir empêchés de soigner les patients diabétiques, alors qu'il n'y avait aucun diabétologue installé entre eux. Il en a résulté un recul de l'accès aux soins.

Cette prise de conscience ne date pas de la crise. À mi-chemin du mandat précédent déjà s'était forgée la conviction qu'il fallait arrêter d'assécher budgétairement

l'hôpital et sortir progressivement du système de tarification à l'activité (T2A). En 2017, l'engagement du candidat Macron était ainsi de réduire à 50 % la part du financement par la T2A. Cela correspond à un bon niveau de T2A, dans la mesure où cette tarification demeure valable pour des actes techniques et reproductibles, mais il faut en sortir pour la prise en charge médicale, en particulier des maladies chroniques.

Il y a eu peu d'oxygène apporté lors du précédent mandat, malgré l'intention de la ministre de l'époque, faute d'arbitrage budgétaire en ce sens. En 2017, nous avons pris l'engagement d'avoir un objectif pluriannuel d'Ondam hospitalier. La croissance des dépenses hospitalières a ainsi été fixée à 2,3-2,4 %, soit environ 50 % de plus qu'au cours du mandat précédent. La crise sanitaire a bouleversé tout cela. L'hôpital est devenu une priorité aux yeux des Français. La part du PIB qui lui est consacrée n'a plus semblé exorbitante. Ainsi, dans un contexte de crise, nous avons pu libérer des budgets, soit 30 milliards d'euros lors de l'année de la crise sanitaire, ce qui n'avait jamais été fait par le passé. D'autres auraient probablement fait des choix similaires. Je ne vois pas un gouvernement de gauche ou de droite refuser de donner de l'argent à l'hôpital.

Nous l'avons fait avec une attention particulière portée aux hôpitaux des territoires. Nous avons d'abord mobilisé 19 milliards d'euros pour désendetter les hôpitaux et investir massivement dans le bâti et dans l'organisation des établissements, soit 3 000 hôpitaux et Ehpad. 75 % de l'enveloppe budgétaire est consacrée aux petits et moyens hôpitaux, alors que les plans précédents – Hôpital 2007 et Hôpital 2012 – portaient à 80 % sur les gros hôpitaux. Certains établissements de taille moyenne pensaient ne pas survivre à la décennie. Au contraire, ils survivront et seront reconstruits. C'est un signal très fort envoyé à la communauté hospitalière et il a été très bien reçu par cette dernière.

Quant à l'attractivité des métiers, les problèmes ne sont pas récents. Avant la crise, 300 000 infirmières diplômées n'exercent pas leur métier. Le passif date d'il y a 50, voire 60 ans. Ce sont des métiers féminins, donc historiquement mal payés. Je l'affirme pour le dénoncer. Or il convient de prendre soin de ceux qui prennent soin de nous. Nous avons pu déployer une politique massive lors du Ségur de la santé. Cinq semaines de travail intensif avec les syndicats ont permis de conclure des accords majoritaires dans la Fonction publique hospitalière.

La revalorisation des salaires représente 10 milliards d'euros pour 1,5 million de salariés. Elle était nécessaire. Ces augmentations (200, 250, 300 euros de plus par mois) comptent énormément et contribuent à relancer l'attractivité des métiers, mais elles ne suffisent pas.

L'aspect salarial est essentiel, comme le bâti et l'outil de travail, mais d'autres leviers doivent être actionnés.

En premier lieu, il faut revenir sur la gouvernance de l'hôpital. L'hôpital est-il gouvernable aujourd'hui ? Nicolas Sarkozy disait en 2007 qu'il ne devait y avoir qu'un seul patron à l'hôpital, son directeur. Il en a résulté la loi HPST. Auparavant, on affirmait que l'hôpital ne pouvait pas être gouverné.

J'ai souhaité que l'on ne rentre pas dans ce débat et préféré me fonder sur ce qui avait fonctionné pendant la crise. Les équipes médicales et de direction avaient toutes le regard tourné dans la même direction, sauver des vies et soigner la covid. Il n'y avait plus d'indicateurs, de critères, de paramètres, de normes ou de contre-arbitrage. Tout le monde a

agi dans le même sens, ce qui signifie que c'est possible. Ce qui l'est pendant une période de crise doit l'être en dehors. Dans le cadre du Ségur, avec les médecins, les soignants, les directeurs d'hôpitaux, nous avons conçu une boîte à outils qui est à disposition de tous les établissements pour leur permettre de s'organiser comme ils le souhaitent. On rend non opposable une partie du code de la santé publique. S'ils le souhaitent, ils peuvent recréer des services, voter pour désigner leurs responsables, intégrer de nouveaux membres dans les commissions médicales d'établissement. Il convient de faire vivre la démocratie interne au sein de l'établissement, notamment dans le cadre des commissions médicales d'établissement. Les établissements doivent s'organiser dans cette optique. Il ne s'agit pas de dire qui, du médecin ou du directeur, doit décider. Les différents acteurs doivent travailler ensemble.

Il faut aussi renforcer les investissements du quotidien pour les équipes et leur attribuer des budgets, par exemple pour rénover les locaux, mettre en place une tisanerie, acheter des pousse-seringues ou des lève-malades. Des moyens leur seront donnés à cet effet.

On paie mieux, on reconstruit, on modernise, on donne plus d'argent aux équipes, on donne plus de flexibilité et de fluidité à la gouvernance en favorisant les accords au niveau local.

L'autre enjeu en matière d'attractivité pour l'hôpital est celui de la formation et de l'évolution des carrières et des métiers. Je souhaite que l'on arrive à ce qu'il n'y ait plus de retour à l'institut. Lorsqu'une aide-soignante veut devenir infirmière, et qu'elle dispose de l'expertise et de l'expérience requises, un tel retour est démotivant, voire insultant au regard des compétences acquises par ces personnels. Au ministère, nous prôtons la médicalisation progressive de personnels paramédicaux, en attribuant le statut d'infirmier en pratique avancée (IPA) aux puéricultrices, aux infirmières anesthésistes, aux infirmières de bloc opératoire. Il s'agit aussi de reconnaître la place de l'apprentissage, de l'alternance, de la validation des acquis de l'expérience (VAE) et de la VAE inversée, afin de permettre aux soignants d'acquérir de nouvelles compétences et d'évoluer dans leur métier. Si une personne exerce le même métier à 60 ans qu'à 20 ans dans les mêmes conditions sans qu'il ait été tenu compte de l'expérience acquise, cela ne participe pas à l'attractivité des parcours.

Au cours des prochaines années, cet axe est prioritaire. Certes, le corporatisme existe. Des médecins considèrent que l'on donne trop de compétences aux infirmières. Je répons que la France ne peut pas être le seul pays de l'OCDE ne prévoyant aucun statut intermédiaire entre bac+3 et bac+12. De même, il faut donner des perspectives d'évolution aux aides-soignantes.

Le système de santé est assez cloisonné et fonctionne en silos. J'ai néanmoins de bons rapports avec les partenaires sociaux et les corps intermédiaires. Nous parvenons à avancer. Je crois profondément à la possibilité de continuer à réformer.

S'agissant des lits fermés, quel est le bilan de la situation ? Un rapport du conseil scientifique en avait parlé. On cite beaucoup de chiffres sans toujours les maîtriser. Nous avons effectivement un problème de remontée d'indicateurs. Je souhaite néanmoins vous faire part des résultats de l'enquête que j'avais fait réaliser sur la situation des ressources humaines à l'hôpital. Plus de 1 100 établissements y ont répondu. L'absentéisme a augmenté d'un point entre 2019 et 2021, pour atteindre 5 % du personnel médical, 10 % des infirmiers, 15 % des aides-soignantes, hors absences liées à la covid. Sur les mois d'octobre à novembre 2021, la baisse des effectifs représente 1 000 ETP sur le panel d'établissements. Elle fait suite aux départs de soignants, qui masquent des réalités différentes d'une profession à l'autre. Ce

constat confirme les besoins d'une hausse des capacités de formation, telles que mises en place dans le cadre du Ségur de la Santé. 6 000 places supplémentaires ont été mises en place dans les IFSI et les IFAS, pour former 6 000 infirmiers et aides-soignants supplémentaires.

Sur le plan des capacités hospitalières, nous observons une légère diminution du nombre de lits par rapport à 2019, soit 2 %. On est loin des 20 % évoqués. Elle est plus marquée en chirurgie mais contrebalancée par un développement important de la chirurgie ambulatoire, en hausse de 8 %, et une hausse très importante de l'hospitalisation à domicile (+ 26 %). Cette diminution du nombre de lits est temporaire et liée à la désorganisation des services en raison de la gestion de la crise sanitaire. On a transformé des chambres doubles en chambres simples, et donc fermé des lits. Parmi les grands projets annoncés lors du Ségur de la santé, par exemple à Nancy, j'ai demandé que des ouvertures de lits soient mises en œuvre là où des suppressions étaient prévues, en portant une attention particulière aux unités de soins critiques et de réanimation, parce que nous avons pu constater que nous en manquions.

Parmi ce qui a bien fonctionné pendant la crise sanitaire, on peut évoquer la sortie dérogatoire du code des marchés publics. Il s'agit parfois d'un boulet attaché à la cheville des hôpitaux et certains achats peuvent coûter plus cher. Cette sortie dérogatoire a permis aux établissements d'acheter de grandes tentes extérieures pour créer un service d'accueil d'urgences séparé. Dans le cadre du code des marchés publics, il aurait fallu suivre des procédures qui auraient duré plusieurs mois. Nous ne pouvons pas le faire, car cela relève du droit communautaire européen. Ces normes peuvent encore peser sur nos établissements.

Quant aux liens ville-hôpital et entre l'hôpital et le secteur médico-social, ils se sont avérés efficaces pendant la crise sanitaire, y compris entre le public et le privé. J'ai participé à des réunions de coordination dans les territoires, avec le président du Conseil de l'ordre, les présidents de syndicats, les directeurs d'hôpitaux, leurs présidents de CME, les directeurs de cliniques et d'Ehpad. Les acteurs se parlent, planifient et mettent en commun. Ces démarches ont été efficaces et ont permis à l'hôpital de tenir. C'est un autre enseignement de la crise que nous devons conserver pour la suite : arrêtons de diviser entre ville et hôpital, entre hôpital et clinique privée. Arrêtons de cloisonner les professions. Prônons la liberté et la flexibilité. Au fond, c'est une des principales demandes des professionnels.

M. Bernard Jomier, président. – Merci, Monsieur le ministre. Madame la rapporteure va vous poser plusieurs questions.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Merci, Monsieur le ministre. Je vais poser une première série de questions sur les ressources humaines. Nous sommes un peu étonnés de ce manque de vision précise. Des chiffres circulent sur les postes vacants et sur les fermetures de lits. Le ministère a réalisé une enquête, mais la situation ne semble pas suivie de manière régulière au niveau central ou régional. Il en va de même pour le taux d'abandon en cours d'études pour les étudiants infirmiers, ce qui est pourtant un grand facteur d'inquiétude. Avez-vous des éléments plus récents que ceux recueillis à l'automne ? Il est nécessaire de procéder à un suivi plus étroit pour être plus réactif.

Vous avez souligné le caractère historique des revalorisations du Ségur, mais pour apprécier cet effort, il faut le replacer par rapport à l'évolution des rémunérations du personnel hospitalier depuis plusieurs années. Dans le questionnaire de la commission d'enquête, des questions précises ont été posées au ministère sur ce point, notamment la rémunération des soignants depuis dix ans, les écarts entre le public et le privé ou les éléments de comparaison européens, mais aucune réponse n'a été apportée, alors que ces éléments sont

nécessaires pour évaluer le rattrapage effectué. Pouvez-vous nous donner ces précisions ou vous engager à nous transmettre les réponses ?

Nos auditions font également ressortir certaines mesures du Ségur mal ressenties par les praticiens et soignants, en particulier des reclassements dans de nouvelles grilles indiciaires, qui bénéficient aux nouveaux personnels recrutés, mais font perdre de l'ancienneté à certains personnels en poste et retardent leur promotion. Les critères des primes de soins critiques excluent certains personnels soignants travaillant dans ces services. Enfin, il faut souligner l'absence de revalorisation du travail de nuit ou de week-end. Avez-vous l'intention de corriger ces points ?

Nous avons enfin échangé avec des établissements ayant bénéficié des aides du Ségur pour redresser leur situation financière dégradée, notamment le CHU de Nancy. Des réductions d'effectifs sont prévues dans le cadre des projets de modernisation des infrastructures. L'engagement a pourtant été pris de porter ces efforts sur les fonctions supports, et de ne pas réduire le nombre de postes de soignants, voire de les augmenter. Y a-t-il une doctrine en la matière ? A-t-on renoncé à poursuivre la suppression de postes de soignants ? Quelle est, selon vous, la marge de manœuvre pour les fonctions supports s'agissant des réductions d'effectifs ?

M. Olivier Véran. – Concernant les chiffres et les indicateurs, chaque fois que nous en demandons, il faut mobiliser du personnel administratif pour faire remonter les informations. Il faut trouver le bon équilibre. Nous avons une vision très jacobine de l'hôpital tout en ayant un discours politique qui se voudrait girondin. Il m'est demandé de donner plus de latitude aux hôpitaux pour gérer comme ils l'entendent, tout en vérifiant que tout est parfaitement conforme et millimétré. Il faut savoir ce que l'on veut. Un des retours d'expérience de la crise est que notre organisation actuelle est très jacobine et pyramidale. L'administration centrale passe des commandes aux territoires, aux agences déconcentrées et aux établissements de santé. Des normes, des directives, des circulaires sont émises dans cette optique. Un système dans lequel le central serait au service des territoires, et non l'inverse, pourrait être essayé. Les fonctions centrales seraient des fonctions supports pour les territoires et les établissements de santé. Cette question mérite d'être posée.

Je me suis penché sur les raisons relatives aux abandons d'études – j'avais cité le chiffre de 1 300 – par les étudiants en soins infirmiers. Plusieurs paramètres l'expliquent. Cela peut s'expliquer par une externalité négative de Parcoursup, puisqu'il n'y a plus d'entretien motivationnel, la sélection se faisant par dossier, ce qui empêche d'apporter des informations indispensables à ces jeunes. Il faut aussi noter une démedicalisation de l'accueil des soignants. Les médecins ne connaissent pas le nom des stagiaires qui passent plusieurs mois dans leur service. Si ces derniers ne se sentent pas accueillis, ils auront tendance à ne pas rester. Ce sont des éléments d'amélioration à envisager.

Pour les éléments salariaux, nous vous enverrons les éléments que vous souhaitez. Une enquête a été réalisée par la Drees afin de comparer les salaires français aux salaires moyens dans l'OCDE. À niveau horaire équivalent, il apparaît que nous avons gagné de nombreux rangs dans les classements. Dans les grilles salariales, personne n'a rien perdu. Toutes les transformations de grille salariale dans la fonction publique répondent aux mêmes règles. Les syndicats l'ont d'ailleurs signé. Lorsque les grilles sont modifiées dans la fonction publique hospitalière ou dans la fonction publique territoriale, l'impact se situe au niveau des entrants, et non au niveau des personnes déjà insérées dans la grille. De surcroît, les personnes déjà dans la profession ont obtenu un réel gain salarial grâce au reclassement. Lorsque l'on

supprime les premiers échelons d'une grille pour en ajouter en haut de grille, il n'est pas possible de faire basculer toutes les personnes en fonction à un échelon supérieur. Cependant, dans les faits, nul ne perd rien. Pas un médecin n'a perdu de l'argent en raison des mesures du Ségur. Certes, certains médecins soulignent que de jeunes médecins ayant moins d'expérience qu'eux obtiennent des salaires de même niveau, mais telles sont les règles lorsqu'on modifie les éléments indiciaires.

En outre, une prime de 100 euros a été accordée aux infirmières en réanimation, comme le proposait le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales. Les autres aspects du volet soins critiques doivent être détaillés et emporteront d'autres conséquences.

Sur la valorisation du travail de nuit et le week-end, je suis d'accord avec vous. Lors de la négociation avec les organisations syndicales dans le cadre du Ségur, j'avais soumis une première proposition valorisant davantage les périodes de temps de travail additionnel. La majorité des syndicats n'ont pas fait ce choix. Nous avons donc privilégié l'indemnité de service public exclusif. Un médecin ne travaillant pas dans le privé mais exclusivement dans le public obtient une revalorisation sensible de son salaire. Des efforts financiers ont été consentis pour revaloriser les salaires, mais nous n'avons pas pu aller au-delà. Une réflexion devrait toutefois être menée dans un cadre statutaire unifié de la fonction publique. Ne pourrions-nous pas moduler certains paramètres afin de tenir compte de la charge liée à la permanence de soin propre à certaines spécialités ? Plutôt que de majorer la rémunération des gardes, ne pourrait-on prévoir, quand, dans une spécialité, cinq gardes par mois sont prévues, une revalorisation de la rémunération de base.

Quant au personnel soignant, nul n'a la volonté de supprimer du personnel. Aucun hôpital ne souhaite une réduction du nombre d'infirmières. L'objectif des établissements est au contraire d'en avoir plus. Les hôpitaux en manquent et en cherchent. Si des lits ne sont pas ouverts, cela ne signifie pas qu'ils ont été intentionnellement laissés fermés par les pouvoirs publics pour faire des économies. Avoir des lits fermés coûte bien plus cher, puisqu'il faut solliciter l'intérim pour remplacer les médecins et les infirmières. Il peut en outre en résulter des retards de soins. En tant que ministre de la santé, mon bonheur serait d'apprendre que les hôpitaux ont pu recruter tout le personnel souhaité. La situation est encore pire en santé mentale et en psychiatrie. Le budget existe. Nous avons renforcé l'attractivité de ces métiers *via* des hausses de salaire, une amélioration de l'outil de travail et la mise en place de formations. La situation va aller en s'améliorant, mais il était largement temps.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Le mode de tarification actuel (T2A et enveloppe fermée de l'Ondam) est-il dépassé à vos yeux ? Faut-il le revoir ? Au-delà des dotations complémentaires pour compenser les effets pervers de la T2A, des réflexions sont-elles entreprises sur la tarification en parcours de soins ? Comment les ARS définissent-elles l'adéquation entre le besoin de santé d'un territoire et les équipements sanitaires disponibles ? La directrice générale de l'offre de soins n'a pu nous répondre sur ce point. L'organisation territoriale des soins, par la coordination des acteurs concernés, est revenue lors de chaque audition. Où en est la réflexion du ministère à ce sujet ?

Enfin, s'agissant de l'intérêt médical, où en est-on de la suspension des dispositions de la loi Rist sur ce point ? Le président de la CME de l'AP-HP nous a alertés sur la situation des unités neuro-vasculaires, en précisant qu'il y avait 30 % de lits fermés à Paris fin 2021. Il en résulte une réelle perte de chance pour les patients. Des dispositions particulières ont-elles été prises à ce sujet ?

M. Olivier Véran. – Sur la T2A, la France a été excessive dans la mise en place de ce dispositif. Elle est allée trop loin, en allant jusqu'à près de 100 % de T2A, excepté la psychiatrie. Lorsqu'elle a été mise en place, les économistes de la santé avaient considéré qu'il y aurait un contre-pouvoir. Il y aurait certes un outil de mesure des soins effectués pour pouvoir payer l'hôpital, mais le salaire d'un médecin étant identique à la fin du mois, quelle que soit l'activité de l'hôpital et l'éthique étant très forte, les médecins contre-balanceraient une éventuelle pression administrative sur la T2A.

En réalité, les médecins se sont retrouvés sous le feu nourri d'un pilotage par les indicateurs. Des effets pervers se sont produits. Tout système de financier génère des effets pervers et doit donc être revisité, rénové. La charge administrative liée à la T2A est excessive. J'ai rédigé un rapport à ce sujet en 2015, que j'ai remis à Marisol Touraine à l'époque. Nous en étions presque arrivés au stade de chronométrer les actes des ergothérapeutes pour quantifier le temps auprès d'un malade en fonction des actes. L'évaluation des soins en termes quantitatifs représentait 5 à 10 % du temps efficace de soin, ce qui n'a pas de sens. C'est pourquoi nous souhaitons sortir de ce système.

Prenons l'exemple de la réanimation : l'ARS demande à l'hôpital de maintenir dix lits ouverts. Or chaque lit ouvert suppose un effectif spécifique de personnel soignant. Il faut alors payer pour les lits, qu'ils soient ouverts ou pas. Il faut sortir de ce système. La réforme du financement des soins de suite et de réadaptation (SSR) va en ce sens. On tend donc à réduire à 50 % la part de la T2A et à développer la dotation populationnelle et le financement de la qualité. Des garanties de financement ont aussi été instituées depuis eux ans.

Sur les besoins de santé, le problème est qu'on ne sait pas les évaluer. Je ne sais pas dire combien de consultations chez un médecin doit faire en moyenne un Français en fonction de sa pathologie. Les économistes réfléchissent à l'identification de ce qu'est un besoin, mais nous ne pouvons fonctionner qu'en termes d'offre, et non de besoin. Certains indicateurs sont probants : l'accès en trente minutes à la maternité, aux urgences... Pour le reste, la situation est complexe. Combien de fois une personne de 60 ans en bonne santé doit-elle voir son médecin chaque année pour obtenir un gain réel en matière de santé ? Il est difficile de le dire.

Sur la question de l'intérim médical, nous avons repoussé l'application d'une mesure qui me semble juste sur le plan social et efficace en matière de lutte contre les dérives de l'intérim. Cela était inapplicable pendant un telle vague épidémique. Il s'agit d'une mesure que nous souhaitons mettre en œuvre cette année. Il convient néanmoins de laisser aux soignants la possibilité de souffler, sans rajouter une pression supplémentaire en matière de ressources humaines.

Sur les unités neurovasculaires, cet enjeu n'est pas national, mais le sujet de l'AP-HP. Il est aussi lié aux prix de l'immobilier à Paris. Une infirmière travaillant à l'AP-HP perçoit le même salaire qu'une infirmière de Montluçon ou de Grenoble, alors que les loyers sont bien plus élevés à Paris. Or elle doit parfois commencer en horaires décalés, à 7 heures, à 14 heures ou à 21 heures, alors qu'elle vit à une heure de son établissement. Elle n'a donc plus de vie. Le ministère travaille à l'identification de centaines de logements sociaux destinés au personnel soignant des hôpitaux parisiens.

M. Bernard Jomier, président. – C'est une bonne nouvelle, car je suis intervenu à de nombreuses reprises sur cette question dans le cadre de fonctions antérieures. Je voudrais compléter les interrogations de la rapporteure. Pendant un certain nombre d'années, on n'a

pas recruté de soignants, parce qu'il fallait réduire les coûts. Même si les ratios n'étaient pas formalisés, *de facto*, le nombre d'infirmières diminuait dans les hôpitaux, la masse salariale représentant la principale dépense annuelle.

Vous avez rappelé que les lits étaient fermés, faute d'un nombre suffisant d'infirmiers. Les institutions, les établissements, les directeurs d'hôpitaux et les soignants ont confirmé, lors des auditions, que de nombreux lits étaient fermés. Ma question est la suivante : supposons que l'hôpital redevienne attractif et que les infirmières postulent à nouveau, jusqu'à quelle limite va-t-on recruter des professionnels ? Allons-nous revenir aux ratios Copermo, non écrits sur le papier et non réglementaires, ou allons-nous privilégier des ratios plus élevés ? Il y a un mot que vous n'avez pas prononcé, alors qu'il a été évoqué tout au long de ces auditions, c'est « crise de sens du métier ». Les directeurs nous ont confirmé que si les mesures du Ségur sont significatives sur le plan des revalorisations, les soignants ne reviennent pas à l'hôpital. Cette question de la crise de sens de leur métier, qui ne touche d'ailleurs pas que les soignants, nécessite d'autres réponses.

Il faut proposer un cadre de travail adapté et satisfaisant aux soignants. Cette réponse est importante. Il y a trois jours, à Strasbourg, une infirmière nous rappelait qu'elle éprouvait avant une grande fierté à exercer son métier, mais que ce n'était plus franchement le cas, à cause de ses conditions de travail. Ce discours est récurrent. Lors des auditions, je constate une grande différence de discours entre les institutions et les soignants. Elle est réellement marquante : un fossé tend à se créer. Ce ne sont pas les mêmes mots qui sont utilisés. Les soignants, y compris les jeunes soignants, décrivent l'hôpital comme un lieu de violence institutionnelle, et utilisent des mots très durs. Ce constat est inquiétant. *A contrario*, les institutions représentant l'État utilisent un discours et des processus en décalage total avec la réalité vécue par les soignants. Ce fossé explique une partie de la crise que connaît l'hôpital. Cette dernière ne se résoudra pas seulement par l'apport de moyens financiers.

M. Olivier Véran. – Je suis d'accord avec vous, Monsieur le président. Je représente l'institution, je suis médecin hospitalier et j'ai auparavant exercé des fonctions de soin. Ce discours n'est pas nouveau, je le comprends. Je n'ai pas employé les mots « perte de sens » dans mon intervention liminaire, mais lorsque je parle de donner un pouvoir décisionnel à l'équipe, de lui attribuer un budget, d'investir dans son quotidien, d'accroître les rémunérations, de sortir de la logique administrative et financière, de lui ôter la pression comptable liée à la T2A, de revaloriser la charge liée à la permanence des soins, de permettre d'évoluer dans ses métiers et ses compétences, je ne dis pas autre chose. Cependant, entre l'annonce et la réalisation, il s'écoule du temps.

Faites-moi confiance : le Ségur ne joue pas uniquement sur la feuille de paie. Certaines actions sont immédiatement visibles, alors que d'autres démarches prennent cependant un peu plus de temps. Lorsque l'on rénove des structures hospitalières, il faut trois à quatre ans pour réaliser les travaux. Ce temps de réorganisation interne des hôpitaux et de changement de la gouvernance est incompressible. Existe-t-il des éléments déterminants non mis en place susceptibles de changer radicalement la donne à très court terme ? Il convient d'accroître le personnel, de former davantage de personnel et d'embaucher 15 000 soignants supplémentaires, de remplir les postes non pourvus et d'ouvrir 4 000 lits à la demande. Lorsqu'une infirmière est rappelée chez elle, le soir, pour lui demander de venir travailler le lendemain, ainsi que le week-end suivant, il en résulte un sentiment de violence institutionnelle. Vous mettez la personne sous pression. Ce constat est encore plus manifeste dans les gros hôpitaux. Il faut s'appuyer sur des équipes bien dimensionnées.

En tant que ministre, ma première décision a consisté à demander qu'aucun départ anticipable de plus de 48 heures ne soit pas remplacé. Lorsqu'une infirmière part en congé pendant dix jours et ne peut pas être remplacée, ce n'est pas tolérable. Cela fait partie des mesures qui comptent, de la qualité de vie au travail.

Il faut aussi traiter la question des conflits. Je constate de nombreux conflits au sein des équipes, qu'il faut apaiser. Plus la pression est grande, plus il y a de conflits, et inversement. Ce travail d'apaisement est fondamental.

Comment expliquer le fait que l'année dernière, le nombre de soignants a diminué, alors même qu'on a augmenté les salaires et que nous essayons de recruter ? De nombreux établissements ont indiqué que de nombreux départs ont été différés. Les soignants ont préféré ne pas partir en pleine crise sanitaire. Une fois la vague passée, ils sont partis. Le renouvellement des effectifs est insuffisant. Cela explique notre volonté de développer la formation. Avec Amélie de Montchalin, nous déployons l'apprentissage, l'alternance et la VAE.

Enfin, concernant la crise des vocations, il apparaît que sur Parcoursup, la formation la plus demandée est celle d'infirmière (687 000 demandes), suivie de la formation de médecin (660 000 demandes). Si ce problème de vocation existait, nous le constaterions à ce niveau. En revanche, nous observons de nombreuses sorties, parce que le métier est trop dur. Il faut y ajouter le rapport au travail, puisque lorsqu'on fait un métier du soin, on travaille la nuit et le week-end. Cela fait partie des engagements indispensables, qui doivent être rappelés aux jeunes. Il faut reconnaître ce travail et faire en sorte que ces heures ne soient pas excessives. Le risque d'épuisement existe, mais nous ne souhaitons plus de telles situations. Avec Frédérique Vidal, nous avons pris l'engagement total de la tolérance zéro sur toutes les dérives rencontrées par les étudiants en santé.

Ces mesures sont une réponse à cette crise de sens. S'agit-il d'une situation franco-française ? Je ne le pense pas. À titre d'exemple, une moitié de maternité sont en cours de fermeture en Suède. Les difficultés en matière de ressources humaines sont considérables en Angleterre. Le ministre allemand de la santé estime que la situation est catastrophique dans les établissements allemands. Il ne faut pas imaginer que ce problème ne concerne que la France. C'est une tendance que l'on observe dans tous les pays de l'OCDE depuis environ vingt ans, marquée par une tentation de l'économie persistante.

M. Bernard Jomier, président. – Je vais passer la parole à mes collègues. Avant cela, pouvez-vous revenir sur les ratios ?

M. Olivier Véran. – Je pense qu'il faut sortir de la logique des ratios. Nous devons confier aux établissements et aux équipes au niveau local le soin d'évaluer les charges en termes de soins. Le ratio peut être un garde-fou, mais si vous donnez suffisamment de moyens à une équipe et tenir compte de la réalité de chaque unité hospitalière, cela constitue une meilleure garantie en termes de qualité de prise en charge. Je crois qu'il ne faut pas tendre vers la mise en place de ratios, mais au contraire prévoir une organisation plus flexible.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Vous affirmez que l'on ne sait pas évaluer les besoins en santé, mais les schémas régionaux sont établis sur la base d'une évaluation des besoins en santé. Si l'on ne sait pas les évaluer, comment faire ?

M. Bernard Jomier, président. – Cela rejoint les échanges que nous avons eus avec la DGOS.

M. Olivier Véran. – Pour les soins de premier recours, les soins spécialisés de second recours et les soins ultraspécialisés, ils correspondent à des strates territoriales différentes. Il n’y a aucun sujet sur ce point. C’est ce que nous évaluons avec le SROS. J’évoque par ailleurs le besoin du citoyen. J’ai constaté une décorrélation entre le nombre de consultations par an sur un territoire donné et la densité médicale sur le territoire. Dans certaines régions, le nombre de consultations est plus élevé, alors que la densité médicale est plus faible. J’avais suivi des travaux à Sciences Po avec le professeur Tabuteau sur la question du besoin en santé. *A contrario*, le besoin en organisation de système de santé peut être évalué sur la base d’indicateurs.

Mme Laurence Cohen. –Merci, Monsieur le ministre. Je ne vais pas revenir sur nos points de désaccord, dans la mesure où nous ne parviendrons pas à nous convaincre, mais je souhaite revenir sur certains de vos propos. Je m’appuie sur les auditions que nous avons pu avoir depuis le début de la commission d’enquête et le vécu des personnels de santé. Personnellement, j’ai été particulièrement frappée par l’état des urgences, ce qui correspond aux témoignages que j’ai reçus dans mon département. Ce n’est pas un problème nouveau, qui ne date pas de la crise sanitaire. Les urgences constituent un problème à ne pas traiter séparément du reste de notre système de santé. Je pense que nous sommes d’accord à ce sujet.

Il a été dénoncé le fait que lorsqu’on est urgentiste, on l’est à vie. Je vous avais interrogé à ce sujet ; vous considérez à juste titre que ce métier est particulièrement épuisant et qu’il faudrait ne pas l’être à vie. Il conviendrait dès lors de décloisonner cette spécialité d’urgence et de rétablir la capacité de la médecine d’urgence. Il s’agit de permettre à un médecin d’être urgentiste tout en travaillant dans un centre de santé. Je n’ai pas eu le sentiment dans vos propos que vous étiez hostile à cette perspective. Comment mettre en place ces mesures au niveau gouvernemental ?

Sur les urgences, nous constatons un affaiblissement du niveau 2, c’est-à-dire des hôpitaux de proximité tels qu’ils existaient par le passé. Des services d’urgences disparaissent ou doivent réduire leur temps d’ouverture, ce qui crée une catastrophe, compte tenu du maillage actuel de la médecine de ville. Comment y remédier ? Il me semble nécessaire de raisonner en filière de soins, mais nous en sommes loin.

Vous avez évoqué la formation. Il nous a été affirmé à plusieurs reprises que les médecins ou les infirmières bénéficieraient d’une formation de « moins bonne qualité ». Le nombre de professeurs disponibles pour enseigner est en diminution, ce qui est problématique. Compte tenu des conditions de travail dans les hôpitaux, la notion de compagnonnage a disparu. Ce compagnonnage assuré par les anciens n’est plus possible, en raison du nombre de professionnels qui exercent et du nombre de professeurs chargés d’enseigner. Nous avons auditionné des professionnels qui ont alerté sur la dimension catastrophique de la situation. 30 % des étudiantes et des étudiants infirmiers n’achèvent pas leurs études. Comment agir ? Au niveau de l’attractivité des métiers, ne faut-il pas prévoir un ratio entre patients/soignants et revenir sur les statuts ?

Enfin, nous avons été alertés à plusieurs reprises sur la gouvernance. Les soignants sont soumis ou démis dans de nombreux endroits. Le pouvoir des directions d’hôpital est absolu. Depuis la loi HPST, les médecins sont nommés par l’administration. Il en résulte beaucoup de souffrance au sein des personnels médicaux. Des médecins-chefs des

urgences sont obligés de revenir de vacances pour assurer leur mission et ne reçoivent même pas un remerciement de leur direction. Il faut remettre de l'humain au sein de l'hôpital. Que comptez-vous faire pour remédicaliser la gouvernance ? La direction médicale doit être soutenue par un accompagnement administratif, nécessaire, mais non dominant. Dans mon esprit, il ne s'agit pas de donner le pouvoir aux médecins, mais au secteur médical dans son sens large en intégrant des élus et des usagers dans les conseils d'administration.

Mme Sonia de La Provôté. – Merci beaucoup. J'ai deux questions. Ma première question concerne cette fameuse crise des vocations. Vous avez confirmé un réel engouement sur Parcoursup. Cependant, 30 % des étudiants engagés dans ces formations ne finissent pas leurs études. Parmi ces derniers, un grand nombre d'étudiants sont perdus de vue. Dans les promotions d'étudiants reçus, le décalage est si considérable que nombre d'entre eux préfèrent jeter l'éponge, en raison souvent de problématiques de mise à niveau. L'accompagnement n'est pas à la hauteur des besoins. La bienveillance et la remise à niveau sont nécessaires. L'afflux sur Parcoursup ne signifie pas que la vocation se concrétise par une volonté d'exercer le métier.

En outre, la taille des promotions est conditionnée par la capacité à former les jeunes. Les problématiques de stage doivent être prises en considération. Or, sur le terrain, et en fonction des secteurs, il est parfois difficile de trouver des terrains de stage. La taille des promotions s'en trouve limitée. En termes de financement, la modernisation des établissements a certes été accompagnée dans le cadre du Ségur, mais peu de moyens ont été consacrés à la formation de plus grandes promotions. Des moyens seront-ils déployés pour permettre la formation de plus grandes promotions ? Tout temps perdu d'année en année représente des soignants en moins sur le terrain, d'autant plus que de nombreux départs en retraite se profilent au cours des années à venir.

Ma deuxième question porte sur les besoins de santé, qui sont normalement évalués au travers des plans régionaux de santé. Nous constatons une grande difficulté à réaliser ces évaluations, car il est difficile de recueillir des données de santé dignes de ce nom. Certains territoires sont particulièrement en difficulté sur ce plan. En parallèle de cette restructuration, voire de ce sauvetage de l'hôpital public et du système de soins, ne faudrait-il pas mettre en place un système de recueil des données, parce que l'évaluation des besoins repose d'abord sur l'évaluation de la santé et de l'état de santé de la population ? Je vous remercie.

M. Jean Sol. – Monsieur le ministre, je souhaite revenir sur les vocations, que vous avez évoquées avec satisfaction et optimisme *a priori*. La principale préoccupation de ces jeunes ne porte-t-elle pas plutôt sur l'accès à la sécurité de l'emploi que sur une véritable vocation pour ce noble métier ? C'est ce que je pense.

La sélection *via* Parcoursup mérite d'être revue. Certains jeunes brillants, ayant obtenu une mention, se retrouvent recalés, alors que leur motivation est importante. La formation est-elle adaptée à nos besoins, à l'évolution de la prise en charge médicale au sein de nos établissements ? Je constate un fossé entre la formation théorique et la pratique. Lors de leur première prise de fonction dans les établissements, ces jeunes sont rapidement angoissés, inquiets et souhaitent rapidement quitter l'établissement dans lequel ils se sont engagés.

Vous avez évoqué la possibilité de donner du pouvoir décisionnel aux établissements et aux acteurs. J'y suis favorable, mais c'est un changement de paradigme, un

changement radical de gouvernance, auquel les professionnels de santé ne sont pas habitués. Il va falloir instituer un dispositif d'accompagnement important. La gouvernance se fera de la base vers le sommet stratégique, et non plus du sommet vers la base. Ne pouvons-nous pas travailler sur des modèles et sur des maquettes à expérimenter ? Je crains que les soignants, dans le feu de l'action et alors que nous ne sommes pas sortis de la crise sanitaire, ne puissent pas avoir cette capacité à être force de proposition et à faire preuve de créativité et d'innovation.

M. Olivier Véran. – Je vais commencer par la fin, Monsieur le sénateur. Reprendrez-vous un peu de jacobinisme dans votre intervention girondine ? Vous dites « donnons plus de responsabilité et de pouvoir décisionnel au local, mais cadrans bien les choses ».

M. Jean Sol. – Le président de la Cour des comptes a dit « la santé, c'est l'État ».

M. Olivier Véran. – Il suffit que je dise que les ratios n'étaient pas l'alpha et l'oméga de l'organisation des équipes. On m'a répondu « oh là, il faut mettre des ratios ». Je n'affirme pas qu'il ne faille pas donner les moyens aux équipes de soigner comme il faut, mais je dis qu'à chaque fois qu'on applique des critères normatifs au niveau national, on prive les équipes de la capacité de penser les organisations de façon différente. La flexibilité, la liberté et l'autonomie des établissements supposent de le faire en confiance et d'évaluer les résultats. Demander aux établissements d'expliquer comment ils seront autonomes ne relève plus de l'autonomie.

Même les partisans de l'autonomie prônent une autonomie bien contrôlée. Vous constatez l'ampleur du changement. C'est parce que les établissements l'ont fait pendant la crise sanitaire qu'on dit qu'ils savent faire. Ils l'ont démontré pendant la crise sanitaire. Ce n'est pas avec mes petites mains que j'ai doublé les lits de réanimation. Ce ne sont pas les médecins ou le directeur seuls qui ont décidé de transformer les blocs opératoires en unités de réanimation *bis* pour soigner les malades de la covid. C'est l'équipe tout entière. Ce que les établissements ont réussi dans ce contexte peut l'être hors de ce même contexte. C'est le seul moyen d'éviter que les mauvais réflexes du passé reviennent. Nous avons connu une période assez incroyable à l'hôpital, avec un regain de sens et la latitude d'agir, mais une fois la crise passée, le naturel revient au galop. Non, cela ne doit pas être le cas.

Madame Cohen, vous m'avez posé de nombreuses questions. La première porte sur les urgences, qui sont toujours de fait sous-dimensionnées. Entre la conception d'un service d'urgence et son ouverture, plusieurs années se sont écoulées. L'activité des urgences aura explosé dans l'intervalle, pressurant ainsi ce service. Les urgences souffrent d'une augmentation massive, continue et régulière du nombre de passages par an. Vous en avez cité quelques causes : le fait de ne pas trouver de médecin en ville ou la nuit, le fait de ne pas savoir ce que l'on a. Les urgences souffrent ainsi d'une explosion de leur activité, constatée année après année. Des mesures correctives importantes ont ainsi été mises en œuvre. Le service d'accès aux soins (SAS) est expérimenté dans 18 sites pilotes et génère des résultats probants. Il prévoit une régulation commune à la médecine de ville et l'hôpital, les patients étant orientés vers des médecins de ville qui peuvent accueillir des patients dont l'état ne justifie pas un passage aux urgences. Ce dispositif fonctionne.

Par ailleurs, les urgentistes ne doivent pas rester urgentistes à vie. Nous avons réformé l'internat en 2017, en créant une spécialité « médecine d'urgence », à la demande des acteurs, qui leur permet d'avoir de la formation continue et d'accéder à un deuxième DES. Par

ailleurs, nous constatons parfois une mauvaise compréhension des choses. Il n'est pas obligatoire d'avoir un urgentiste par ligne aux urgences, mais un urgentiste par service. Les urgentistes peuvent être accompagnés par des médecins qui ne le sont pas. Parfois, il est compliqué de recruter des médecins qui ne sont pas urgentistes pour venir participer à la permanence des soins, parce que chacun doit réaliser ses propres gardes, à son propre rythme, mais les règles en la matière sont plus souples que ce que l'on imagine généralement.

Les hôpitaux de proximité sont en plein développement. Ce dispositif a été initié par Marisol Touraine, puis prolongé par Agnès Buzyn. Je l'accentue en développant des hôpitaux de proximité et en y intégrant des plateaux techniques, de la biologie et de la radiologie, afin de réinstaller ces établissements de proximité dans leur vocation première.

Sur la question des postes d'encadrants, nous augmentons le nombre de personnels hospitalo-universitaires de 250 en cinq ans, afin d'améliorer l'encadrement des étudiants. Les Assises ont permis la création supplémentaire de 12 postes hospitalo-universitaires en trois ans. Un sujet reste néanmoins fondamental, la péréquation des postes hospitalo-universitaires. Il y a de gros écarts entre universités, par exemple entre Paris-Descartes et Lille II. Il faut s'interroger sur la juste répartition de ces postes et leur corrélation à la charge en matière de formation.

Quant à la réforme de l'accès aux études de santé, nous avons augmenté les capacités d'accueil qui ont été accrues de 15 % en médecine. Nous avons prévu des locaux supplémentaires et nous développons les stages en ambulatoire. Six millions d'euros ont été engagés en 2021 dans l'enseignement par simulation, qui se déploie progressivement. Cet enjeu est important.

S'agissant des questions d'attractivité, je ne souhaite pas que l'on donne l'impression que les directeurs et personnels administratifs des hôpitaux seraient des bourreaux insensibles aux difficultés. Ils se trouvent en grande souffrance. Les contraintes médico-économiques auxquelles ils sont confrontés les empêchent parfois d'accompagner les projets qu'ils souhaiteraient. Les contraintes de gestion des personnels soignants sont aussi les leurs, et ils ne le vivent pas bien. C'est pourquoi je leur tire mon chapeau. Ils sont indispensables.

Je considère néanmoins qu'il faut proposer un CDI à tout le monde à l'hôpital. Je pense que les contrats intermittents, d'un mois ou de six mois, ne sont pas souhaitables. Le CDI doit être la règle d'emblée. Comment rompre un contrat de travail lorsque cela se passe mal ? S'agissant des médecins, les chiffres ne vous donnent pas complètement raison Madame Cohen. Le nombre de procédures disciplinaires à l'encontre des médecins est très faible, une vingtaine par an pour la France entière. Sous ce gouvernement, nous avons rendu possible la rupture conventionnelle dans la fonction publique, comme dans le secteur privé, mais ce dispositif n'est pas ouvert aux médecins hospitaliers, dont le statut est hybride.

Enfin, sur les questions de formation, on dit que les professions sont trop cloisonnées. Tout médecin que je suis, il me semble qu'il faudrait donner plus de compétences aux soignants et leur permettre d'évoluer au long de leur carrière. Une idée avait été émise par Lionel Jospin, la mise en place d'une première année de licence santé, commune aux différentes professions de santé, mais elle ne s'est pas concrétisée. Il s'agissait de faire acquérir aux différents acteurs des professions de santé (infirmiers, soignants et médecins) des rudiments de connaissances en anatomie, en physiologie, en sciences humaines et sociales, en éthique et en écoute. Des modules communs pourraient être institués, ainsi que des démarches

d'apprentissage par des pairs. En deuxième année de médecine, une semaine de stage infirmier est prévue, pas plus. Cela ne permet pas de connaître la diversité des métiers à l'hôpital. Il faut créer plus de lien et de liant dans le début de carrière des futurs professionnels de santé. Dans le cadre de Parcoursup, un entretien motivationnel est indispensable. Il ne faut pas engager les jeunes dans des études qu'ils ne suivront pas. Il en résulterait du temps perdu pour ces étudiants et des soignants en moins dans notre pays. Tel est le travail de Frédérique Vidal.

M. Bernard Jomier, président. – Ce point fait l'unanimité, il n'y a pas de doute.

Mme Marie-Christine Chauvin. – J'ai réagi lorsque vous avez indiqué que le personnel administratif était indispensable. Le personnel dit hôtelier l'est également. Je pense notamment aux agents de service, dont la mission est fondamentale. Lorsqu'ils sont absents, elle doit être assumée par les aides-soignantes. Il en résulte une surcharge de travail. On se rend compte, malheureusement, d'une perte d'attractivité de ce métier. L'hygiène des locaux revêt une grande importance. Ce personnel a besoin de reconnaissance.

M. Olivier Véran. – Dans le cadre du Ségur, la demande portait sur une augmentation de 300 euros pour les infirmières. Finalement, l'augmentation est de plus de 200 euros pour tout le personnel, y compris le personnel hôtelier. J'ai souhaité que la même revalorisation (183 euros nets de socle) soit attribuée à la cantinière, à l'électricien ou à l'infirmière. Lorsqu'on s'engage dans un exercice au service du soin, c'est une vocation. Je crois profondément à la vocation de nos soignants. Je ne souscris pas à l'opinion du sénateur Sol concernant la sécurité de l'emploi. On ne se tourne pas vers les métiers du soin pour la sécurité de l'emploi, mais pour l'envie d'aider l'autre. On sait qu'on s'engage dans une carrière faite de joies et de bonheur, mais aussi de tensions et de difficultés, avec l'appréhension d'être confronté à la maladie et à la mort. On se demande toujours si l'on sera à la hauteur et si l'on sera en mesure d'accompagner les autres. Le simple fait de se poser ces questions montre que l'on a une vocation chevillée au corps.

C'est cette vocation extraordinaire qui a permis à nos établissements et à la médecine de ville de tenir. Personne n'a jamais rien lâché. Si les soignants sont exigeants vis-à-vis de leur outil de travail, ce n'est pas pour eux-mêmes, mais pour ceux dont ils prennent soin. Lorsqu'un soignant estime ne plus être en mesure de faire de la bienveillance et de bien accompagner les gens qu'ils soignent, il y a un problème. Ce sont des sentinelles. C'est pourquoi je les appelle Hussards blancs de la République. J'y crois profondément.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie monsieur le ministre. Cette audition clôt le cycle de nos auditions plénières. La rapporteure a prévu l'organisation d'auditions complémentaires les 7 et 8 mars. La prochaine réunion plénière se déroulera le mardi 29 mars à 17 heures pour l'examen du rapport. Le projet de rapport sera mis en consultation pour les membres de la commission d'enquête la semaine précédente. Je vous remercie.

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

La réunion est close à 15 h 25.

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 14 février 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Gilles Pélisson, président-directeur général du groupe TF1

M. Laurent Lafon, président. – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête en recevant ce jour M. Gilles Pélisson.

Je rappelle que cette commission d'enquête a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et a pour rapporteur David Assouline.

Monsieur Pélisson, vous êtes président-directeur général du groupe TF1 depuis 2016. Le projet de fusion avec le groupe M6 est au cœur des préoccupations de notre commission, et plus largement, des pouvoirs publics. Nous avons ainsi entendu Nicolas de Tavernost le 28 janvier et nous entendrons Martin Bouygues en fin de semaine sur ce sujet. Olivier Roussat avait par ailleurs également été auditionné le 1^{er} décembre par les commissions de la culture et de l'économie.

Il s'agit d'un sujet important, qui ne trouvera cependant son issue qu'à l'automne prochain avec la décision de l'Autorité de la concurrence. Je ne voudrais pour autant pas limiter nos échanges à cette fusion. Vous êtes à la tête de la première chaîne française, avec une rédaction importante, d'une chaîne d'information en continu, LCI, ainsi que d'un producteur important, Newen. Le groupe est donc placé au cœur du système audiovisuel français, présent sur tous les fronts. C'est pourquoi nous sommes impatients de vous entendre cet après-midi.

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'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M Gilles Pélisson prête serment.

M. Gilles Pélisson, président-directeur général du groupe TF1. – Je dirige le groupe TF1 depuis six ans ; je le connaissais bien puisque dès 2009, Martin Bouygues m'avait demandé de siéger à son conseil d'administration. J'ai dirigé auparavant d'autres grandes entreprises telles que Disneyland Paris, Bouygues Telecom et Accor.

Le groupe TF1 réunit plus de 3 600 collaborateurs dans neuf pays. Nos investissements annuels dépassent 400 millions d'euros par an dans la création, environ

60 millions d'euros dans le sport et environ 135 millions d'euros dans l'information. Le coût total de la grille est d'un milliard d'euros.

Nos résultats 2021, très bons, sont le fruit d'une transformation continue de notre modèle économique ces cinq dernières années, dans un monde où la consommation des contenus évolue chaque jour. Nous essayons de rassembler les Français, de créer du lien social tout en gardant notre identité.

En traitant des enjeux de notre société, en proposant des divertissements familiaux, nous avons créé des rendez-vous populaires et même contribué à replacer la fiction française au sein des meilleures audiences de l'année. Nos antennes proposent également de grands rendez-vous sportifs féminins, avec l'Euro de football en juillet ou la Coupe du monde de rugby en fin d'année, et masculins, avec la Coupe du monde de football en fin d'année et la Coupe du monde de rugby en 2023.

Pour ce qui est de l'information, nos rédactions professionnelles indépendantes proposent des grands rendez-vous très variés, avec les JT du 13 heures et du 20 heures, des magazines et l'information en continu sur LCI. Nous dédions une équipe à la lutte contre les *fake news*, notamment à destination des jeunes.

Nous devons nos très bons résultats d'audience, face à la montée des réseaux sociaux, à nos plus de 430 journalistes qui travaillent sur nos contenus, désormais disponibles en replay sur MYTF1, notre plateforme de streaming. Avec 27 millions d'inscrits et 2,7 milliards de vidéos vues, c'est la première plateforme de replay en France, aux côtés de Salto, que nous partageons avec France Télévisions et M6.

Je souhaite enfin saluer le succès de Newen Studios, notre filiale de production, qui emploie plus de 600 salariés dans neuf pays.

C'est dans ce contexte que nous avons annoncé l'an dernier le projet de fusion des groupes TF1 et M6, opération inédite à l'aune des mutations de notre secteur, car les Français n'ont jamais bénéficié d'une offre aussi large.

Les investissements des plateformes, accessibles en un seul clic sur les télécommandes, donnent le vertige. Les huit premiers groupes américains investissent 115 milliards de dollars de dépenses pour les films et les émissions de télévision sur l'année qui vient. Aussi, les acteurs nationaux doivent défendre des projets ambitieux pour préserver un modèle garantissant notre souveraineté culturelle. Ce projet de fusion en est un. La mise en vente du groupe M6 est une opportunité historique. Depuis quelques années, nous étions convaincus, avec Nicolas de Tavernost, de la nécessité de consolider notre secteur. Je suis fier que le groupe TF1, soutenu par son actionnaire Bouygues, soit l'initiateur d'une telle opération, car ma responsabilité de chef d'entreprise est d'intégrer les ruptures qui pourraient affecter la pérennité de notre modèle.

L'évolution des modes de consommation des contenus fait baisser nos audiences. La durée d'écoute individuelle (DEI) par jour baisse de manière continue : elle est de moins de trois heures pour les 25-49 ans, quand les autres usages comme la SVOD, à 46 minutes, ne cessent de progresser.

Les plateformes internationales, avec leurs capacités financières presque illimitées, créent une spirale inflationniste. Elles mettent en place des stratégies locales en

réservant les talents et en verrouillant les droits. Elles ont récemment investi de nouveaux territoires, tels que le sport et le spectacle vivant.

Dans le digital, les investissements technologiques sont capitaux. Puisque l'expérience du consommateur est la clé de sa satisfaction, la connaissance de ses goûts et de ses comportements par l'intelligence artificielle est cruciale.

Les acteurs locaux ont besoin de plus de moyens pour rester compétitifs dans la création comme dans la technologie.

J'entends certains dire que notre projet serait défensif, car nous serions trop petits face aux géants américains. Leurs investissements dans la création française, d'environ 300 millions d'euros, seront inférieurs à ceux de TF1 et de M6 cumulés. C'est bien sur les contenus locaux que nous voulons les concurrencer. Par ailleurs, nous resterons les principaux partenaires de la création française.

Pour d'autres, nous serions trop gros. Côté publicité, les annonceurs souhaitent-ils une alternative réelle aux Gafam et à leurs trois grandes régies publicitaires qui dominent la publicité digitale mondiale ? Côté producteurs, après une grande concentration, Mediawan regroupe plus de vingt sociétés de fiction française. Le groupe Banijay Endemol Shine, dans le divertissement, s'est lui aussi consolidé.

Enfin, je tiens à rappeler que le futur groupe sera plus petit que France Télévisions. On est très loin du géant décrit.

TF1 est une entreprise unique en Europe. C'est ce qui pousse le groupe Bouygues à réinvestir. Nous pensons sincèrement que l'intérêt du public est d'avoir, aux côtés d'un service public puissant, un groupe audiovisuel capable de continuer à faire vivre la marque de fabrique française dans le monde de la création culturelle.

Nous faisons entièrement confiance aux autorités qui analysent notre dossier.

M. David Assouline, rapporteur. – Monsieur Péliçon, je suis très heureux de vous auditionner. Vous dirigez un très grand groupe audiovisuel depuis de nombreuses années et vous avez toujours répondu au Sénat.

Vous plaidez pour une concentration particulière. Vous dites avoir confiance dans les autorités chargées de décider de la fusion entre TF1 et M6. Nous n'avons ni cette compétence ni cette prétention, mais la commission d'enquête a pour objet d'éclairer le débat public sur ce sujet.

Vous décrivez le changement global de dimension de vos concurrents et dites qu'il faut consolider l'audiovisuel public français pour y faire face. Après cette fusion, vous resterez très petits face aux grandes plateformes, la différence d'échelle étant énorme. En revanche, sur le marché français, vous serez très dominant, avec un audimat de plus de 40 %, même s'il faut le moduler selon les catégories. Le législateur fixe des limites ; aussi, il doit savoir de quoi on parle.

Cette fusion n'est-elle pas trop grosse pour le marché français et trop petite pour le marché mondial ?

M. Gilles Pélisson. – Avec 27 millions d’inscrits sur MYTF1 et environ 20 millions d’inscrits sur 6play, nous pouvons être un acteur crédible à l’échelle de la France. Google ou Amazon comptent environ 30 millions d’inscrits en France.

Le vrai problème, c’est l’effet de ciseau dans lequel nous sommes pris. Les plateformes font monter les prix et nous pénalisent sur les contenus – c’est pourquoi la mutualisation de moyens est donc absolument essentielle. En parallèle, la domination de Google et de Facebook, rejoints par Amazon, a pour effet de diriger l’essentiel du marché publicitaire vers le digital.

Comment intervenir pertinemment sur ces marchés en étant suffisamment crédibles ? Tel est notre enjeu.

Notre territoire est la France et la francophonie, et nous y réussissons bien. Avec nos 3 600 collaborateurs, nous avons la capacité extraordinaire de rassembler les Français. C’est fantastique. En capitalisant là-dessus, nous pouvons créer un champion national capable d’exporter son savoir-faire. À titre d’exemple, Newen vient de vendre notre série *HPI*, avec Audrey Fleurot, dans 68 pays. La Rai Uno, en Italie, l’a programmée en *prime time*.

La bataille n’est pas perdue. Nous ne serons jamais de la taille des Gafam, mais nous pouvons peser à l’échelle nationale.

M. David Assouline, rapporteur. – Qu’en est-il de votre position dominante sur le marché français, qui suscite des craintes ? Elle est inédite.

M. Gilles Pélisson. – En quoi est-elle inédite ? Si la fusion est réalisée, il y aura d’abord le groupe public, qui sera le plus important, puis deux autres.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous avez obtenu des pouvoirs publics d’être la première chaîne.

M. Gilles Pélisson. – On peut refaire l’histoire de la privatisation, avec Francis Bouygues.

Ce qui est important, c’est que le service public représente plus de 30 % de l’audience, sur la fiction, le sport ou l’information, avec plus de 1 000 journalistes contre 600 pour nous en cas de fusion. Nous ne sommes pas du tout à la même échelle.

M. David Assouline, rapporteur. – Mais si vous passez à 41 % d’audimat...

M. Gilles Pélisson. – Le service public deviendra le deuxième groupe. C’est le cas dans la plupart des pays d’Europe. On a envisagé de multiplier les petites chaînes avec une TNT 2, mais ce n’est pas forcément mieux pour les audiences ou la création.

Si vous n’avez pas suffisamment d’argent, vous n’existez pas dans le domaine de la création. Voyez Omar Sy : il est sous contrat avec Netflix pour cinq ans.

Le groupe TF1 est bien moins puissant qu’autrefois. Il a plutôt vu ses parts de marché se réduire. Face à des plateformes mondiales, pouvoir résister avec des contenus et une technologie, tel est le nerf de la guerre.

M. David Assouline, rapporteur. – Avec la commission de la culture, nous avons auditionné M. Roussat. J’avais souligné que le groupe TF1 n’allait pas si mal puisqu’il avait distribué des dividendes. Il m’avait rétorqué que la situation était exceptionnelle, liée au covid.

Or, avant le covid, le chiffre d’affaires était déjà en nette progression.

M. Gilles Pélisson. – De 3 % ! Voyez la croissance des Gafam !

M. David Assouline, rapporteur. – Vous présentez une situation plutôt florissante, à l’inverse de M. Roussat. J’entends toutefois que vous vous projetez à dix ans et que selon vous, la dynamique sera mortelle si vous ne réagissez pas.

Confirmez-vous ce qui s’écrit sur la reprise des chaînes que vous êtes contraints de céder en raison de la loi de 1986 ? Il n’y aurait pas beaucoup de repreneurs.

M. Gilles Pélisson. – Pourquoi voyons-nous des nuages noirs s’amonceler ? Les Américains ont trois à quatre ans d’avance sur nous, or, aux États-Unis, la pénétration de la SVOD est de 83 % contre 64 % en France. Les grandes plateformes américaines vont donc continuer à croître sur le marché français.

La DEI est passée aux États-Unis de 4 heures 36 minutes à 2 heures 56 minutes entre 2011 et 2019, soit une perte de 100 minutes. Nous avons déjà perdu 48 minutes, et nos projections sont d’environ 2 heures de DEI.

Le marché de la publicité linéaire est passé de 64 milliards à 58 milliards de dollars en cinq ans, depuis 2016. Surtout, il devrait tomber à 44 milliards dans les cinq prochaines années, soit une perte de 15 % en dix ans.

Si nous perdons ces 3,3 milliards d’euros avec 15 ou 20 % de perte, ce sont plusieurs centaines de millions d’euros qui disparaîtront durant les prochaines années. C’est pour cela que nous sommes inquiets. Nous pouvons certes faire comme la grenouille dans l’eau chaude dont la température augmente peu à peu, et qui finit par s’ébouillanter. On ne compte plus les sociétés qui ont cru qu’elles allaient s’en sortir, sans se rendre compte de la bascule dans le digital, et qui se sont réveillées trop tard...

Il nous faut saisir cette opportunité historique.

Pour nous conformer à la loi française de 1986, nous devons céder trois chaînes. Paris Première peut être rendue assez facilement, car c’est une autorisation de TNT exploitée uniquement en payant. Je répéterai juste les chaînes mentionnées dans la presse, puisque je n’ai pas le droit de commenter le processus en cours. Il y a Gulli, TFX et 6ter, principales chaînes qui sont intéressantes pour des entrants ou des acteurs existants. Des négociations sont en cours. Je ne peux vous divulguer avec qui nous discutons.

M. Laurent Lafon, président. – Avez-vous des informations sur le calendrier de la vente ?

M. Gilles Pélisson. – Ce calendrier est restreint. Pour arriver fin octobre début novembre 2022 devant l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) – pour un renouvellement des autorisations des chaînes TF1 et M6 en mai 2023 – les futurs acheteurs doivent être autorisés par l’Arcom. Il y a ce qu’on appelle un

« 42-3 » pour les valider. Nous avons donc de février à avril 2022 pour nous mettre d'accord. Sinon, nous devons restituer deux chaînes supplémentaires à l'Arcom qui les remettra sur le marché.

M. David Assouline, rapporteur. – Le groupe TF1 suscite certaines controverses, car il possède à la fois les tuyaux télécoms, la production et l'édition, ce qui pose un problème de concentration verticale. L'activité principale du groupe est liée à une activité autre que les médias et très liée à la commande publique, à savoir le BTP. Le groupe possède des médias qui se concentrent verticalement.

Quelle étanchéité prévoyez-vous entre vos différentes activités ? Xavier Niel a prévu un tel dispositif entre ses activités. Certains disent qu'il n'y en a pas chez vous.

M. de Tavernost va présider l'entité média du groupe fusionné. Comment le vivez-vous ?

M. Gilles Péllisson. – Voici quelques vérités fondamentales, qui seront confirmées par Martin Bouygues lors de son audition. Martin Bouygues n'est pas favorable à l'intégration verticale. Si Bouygues y croyait dans la construction, tous les immeubles de Bouygues immobilier seraient fabriqués par Bouygues construction. Ce n'est absolument pas le cas : quelques immeubles sont construits par Bouygues construction, mais les autres sont réalisés avec Vinci, Eiffage ou d'autres groupes.

Bouygues Telecom est dans une position très asymétrique par rapport à celle de TF1. Lorsque nous avons renouvelé nos contrats avec les grands opérateurs français de distribution, c'est avec Fabienne Dulac, présidente d'Orange France, que j'ai signé en premier, parce que je choisis le leader du marché. Nous sommes des leaders et ensemble nous essayons d'inventer de nouveaux services pour les Français. C'est ce que nous avons fait avec MyTF1 Max en introduisant un *replay* sans publicité.

Nos collègues de Bouygues Telecom savent que lorsque nous devons innover, nous allons d'abord voir Orange et non Bouygues Telecom. Nous n'avons qu'une seule obligation : avoir des portables Bouygues Telecom. Mais nos entreprises ont des positions asymétriques.

Au niveau du groupe, nous avons un développement propre dans le monde digital et la production. Newen produit peu de choses pour TF1 : actuellement, ce sont deux séries seulement. Et 10 % du chiffre d'affaires total de Newen est réalisé avec TF1. C'est peu. En France, l'intégration verticale pour la production est limitée par une protection assez unique : les producteurs indépendants ont accès à notre commande de façon privilégiée, et sont protégés contre toute velléité d'intégration verticale.

Sur les relations entre Bouygues et la commande publique, Martin Bouygues vous le commentera mieux que moi. Mais au vu du chiffre d'affaires total du groupe, celui-ci ne dépend que très faiblement de la commande publique d'État.

M. David Assouline, rapporteur. – Il est difficile de balayer d'un revers de main que d'avoir à la fois une activité essentielle comme le BTP ou la téléphonie, et de posséder en plus un média ne participerait pas d'une volonté d'influence sur les pouvoirs publics ou les autres.

Si la concentration en cours dans le groupe Vivendi fait partie du débat public actuellement et suscite des tensions, la concentration que vous allez opérer est vécue comme pouvant poser des difficultés économiques, mais moins de polémiques sur le plan idéologique. Vos rédactions travaillent, il n'est pas prévu de couper des têtes. Mais il y a un problème sur l'information. Malgré la floraison d'offres sur internet, les journaux de 20 heures ou de 13 heures de TF1 et M6 ont une attractivité mesurée par toutes les enquêtes, et devant le service public. Vous faites l'audimat à des moments clés pour l'information. Certes, on se dit que tant que c'est vous, c'est bien, mais si un magnat hongrois fait main basse sur vos chaînes, il pourrait y avoir un problème de souveraineté et d'assurance d'une information libre et indépendante. Comment faites-vous pour que dans le domaine de l'information, il y ait une indépendance et une protection absolue ?

M. Gilles Pélisson. – Vous lisez beaucoup *Le Monde*, dans l'orbite de M. Niel. Je ne rentrerai pas dans des histoires de politique fiction.

Face à vous, vous avez un groupe qui, depuis trente ans, a été accompagné et soutenu par une entreprise familiale : le groupe Bouygues.

Quand on regarde la qualité de nos rédactions, la façon dont les Français suivent nos journaux télévisés qui font la course en tête par rapport au service public, on ne peut que s'en féliciter. À l'heure des réseaux sociaux, nous fournissons une information fiable. C'est un phénomène assez unique en Europe : certains de nos journaux peuvent rassembler six à sept millions de personnes ! En tant que citoyen, je m'en félicite.

L'Arcom est extrêmement vigilante pour encadrer, réguler, surveiller les médias : elle veille à l'équilibre des temps de parole – ce qui ne s'applique pas à la presse écrite. Il y a des garde-fous.

En 2016, je venais d'arriver quand LCI est passé en clair, après une erreur d'aiguillage.

M. David Assouline, rapporteur. – De votre part !

M. Gilles Pélisson. – Oui. Nous l'avons assumée et payée très cher. Le problème, cela a été l'arrivée non contrôlée et non annoncée d'un ovni, franceinfo. Fin 2015, l'État français a décidé, en quelques mois, de créer franceinfo. Nous avons même assisté à une régression du service : pour diffuser franceinfo, il a fallu passer de la haute définition (HD) à la définition standard (SD), sans aucune étude d'impact ni enquête. Nous étions canal 26, franceinfo était canal 27. On peut peut-être s'en féliciter d'un point de vue démocratique, mais vous voyez le manque de parallélisme.

Nous avons des rédactions qui s'attachent à travailler avec qualité. Nous avons mis en place des garde-fous pour les rédactions. En tant que directeur de la publication, je suis pénalement responsable. Il y a quelques années, Patrick Bloche a fait voter une loi. Nous avons un comité de déontologie qui permet d'avoir des avis. On peut nous faire un procès et insinuer qu'il y aurait cette influence, mais le 13 heures de TF1, c'est un journal qui ne parle pas de politique, mais qui s'intéresse aux Français. Il couvre la province, et parle de la météo, du plus beau marché de France ou de SOS Villages....

M. David Assouline, rapporteur. – Ce n'est pas un procès d'intention. Lorsque vous êtes si dominant sur l'information, cela ouvre des potentialités. Il est logique que nous nous demandions si une telle concentration dans un seul groupe est normale.

M. Gilles Pélisson. – Les Français sont libres de leurs choix, ne l'oublions pas !

On m'avait prédit que la succession de Jean-Pierre Pernaut, idole nationale, serait difficile à gérer. Nous l'avons accompagnée, et il est encore actif chez nous sur LCI. J'en suis ravi. Marie-Sophie Lacarrau, qui était sur France Télévisions, lui a succédé. Les Français ont continué à nous suivre. Je fais confiance à nos équipes de journalistes, à notre qualité éditoriale. Nous avons des équipes extrêmement mobilisées, dirigées de main de maître par Thierry Thuillier et Fabien Namias sur LCI. Lors du passage en clair de LCI, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) nous a demandé de maintenir la séparation des rédactions de TF1 et LCI. Cinq ans plus tard, nous pouvons nous en féliciter.

M. Laurent Lafon, président. – Sans rentrer dans une querelle de chiffres, vous nous avez annoncé des chiffres sur le marché publicitaire qui ne correspondent pas tout à fait à ceux que nous avons entendus la semaine dernière. Ces chiffres seraient en augmentation... Pourriez-vous nous donner vos projections ?

Quel est le prix des annonces publicitaires ? La semaine dernière, les annonceurs nous ont dit que la publicité à la télévision avait une efficacité sans égale pour l'audience donnée à une marque. L'effet « vu à la TV » reste très puissant malgré tout ce que l'on entend sur la baisse de la durée d'écoute individuelle. La publicité à la télévision serait de ce fait peu coûteuse. Le confirmez-vous ? Quelles sont vos prévisions en matière d'augmentation éventuelle des prix de la publicité ?

Certains spécialistes, comme Jean-Louis Missika, estiment qu'une augmentation du prix de la publicité serait inéluctable à l'avenir. Confirmez-vous que vous prévoyez une augmentation des prix non à dix ans, mais d'ici cinq ans ?

M. Gilles Pélisson. – À partir du moment où le PIB augmente de 3 à 4 %, le marché pourra effectivement rebondir de quelques points en 2022.

Mais quand on se projette sur cinq ans, et au vu de l'évolution du marché américain où les audiences décrochent, je pense que nous aurons un décrochage de la durée d'écoute individuelle (DEI). Nous le constatons déjà pour la fin de l'année 2021, avec une baisse de la DEI de 10 % mois après mois... C'est cela qui nous inquiète, et qui entraînera un décrochage de la publicité. Nous aurons moins de stock de GRP (*Gross Rating Point*, point de couverture brute) à vendre. Certes, nous pouvons augmenter les prix, mais pas indéfiniment. À un moment donné, le marché va décrocher. C'est ce qui s'est passé aux États-Unis.

En dix ans, le marché de la télévision linéaire va baisser, et donc aussi la publicité à la télévision.

Je suis ravi que les annonceurs utilisent nos arguments sur l'efficacité de la publicité à la télévision. Comparée à certains pays européens, la publicité télévisuelle est relativement peu chère en France. Mais certains crient avant d'avoir mal. À partir du moment où l'Autorité de la concurrence laissera probablement perdurer deux régies après la fusion entre TF1 et M6, il n'y aura aucun intérêt pour le futur groupe à augmenter ses prix, car sinon les annonceurs ne viendraient plus. Rappelons que l'essentiel de l'argent va sur le digital.

Quel intérêt économique y aurait-il à vendre un produit cher à seulement quelques clients ? Cela n'aurait pas de sens. Notre chiffre d'affaires est notre seul revenu, car nous n'avons pas de redevance.

M. Laurent Lafon, président. – Le marché semble assez bas actuellement. Il y a encore une marge de progression avant de créer un effet d'éviction. Avez-vous chiffré cette marge ?

M. Gilles PéliSSon. – Non, nous ne l'avons pas chiffrée. Elle est probablement de quelques pourcents...

M. Missika a une proximité historique avec M. Niel. Je ne vois donc pas dans ses propos toute l'indépendance que je souhaiterais...

M. Laurent Lafon, président. – Vous avez insisté sur les technologies qui sont un enjeu d'avenir. Sur quels secteurs envisagez-vous d'investir une fois la fusion effectuée ? Bedrock, la filiale de M6, est un leader dans sa technologie. Si nous avons bien compris ce que nous disait Thomas Rabe lors de son audition, Bedrock resterait sous la direction de Bertelsmann. TF1 en serait actionnaire, mais non majoritaire. N'est-ce pas une occasion manquée de garder cette technologie dans le futur groupe TF1-M6 ?

M. Gilles PéliSSon. – Dans le secteur technologique, il faut beaucoup de moyens. Il faut avoir une data bien organisée, ce qui passe essentiellement par des investissements dans le *cloud*. Ce sont aussi des serveurs et surtout des algorithmes, puis des services d'applications qui permettent d'avoir de la fluidité pour servir les clients. Chacun d'entre nous a une consommation différente. C'est comme les e-mails que Netflix vous envoie, personnellement, pour vous conseiller tel ou tel film. Créer ce lien, c'est important et cela demande beaucoup d'investissement pour garder ce rythme par rapport aux grandes plateformes – Netflix, Amazon ou Disney – qui peuvent amortir leurs investissements à l'échelle mondiale.

Netflix investit environ un milliard de dollars dans les technologies. En se réunissant, TF1 et M6 pourront investir quelques dizaines de millions d'euros. Voilà ce qui est intéressant. La plateforme MyTF1 est notée par nos clients 4,3 ou 4,4 sur Android, iOS ou Apple, soit un niveau très proche de celui des plateformes américaines.

Bedrock est la plateforme technologique utilisée dans Salto, en accord avec France Télévisions. Elle appartient au groupe M6. Nous avons trouvé intelligent de faire confiance à M6 pour utiliser cette technologie. Les équipes sont basées à Lyon et à Paris.

Le groupe Bertelsmann a considéré que la plateforme Bedrock était un bel atout, et a mis une partie de ses filiales européennes sur Bedrock, pensant qu'il y avait des économies d'échelle à faire sur ce type d'investissement. Bertelsmann a donc décidé de prendre 50 % de Bedrock, et 50 % appartiennent à M6. Dans le cadre de la fusion, le futur groupe détiendra donc 50 % de Bedrock.

Après la fusion, le nouveau groupe détiendra les deux tiers du capital de Salto. Cela ne posera pas de problème de perpétuer Salto avec cette plateforme technologique.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Le 1^{er} décembre, la commission de la culture du Sénat a auditionné Olivier Roussat. Vous êtes parfaitement en accord avec lui. Selon lui, le *statu quo* n'est plus possible. Il se donnait cinq ans avant possible péremption, si j'ose dire.

Comme lui, vous avez cité comme indicateur la durée d'écoute individuelle. Cela correspond à une logique entrepreneuriale, aux lois du marché.

Vous avez évoqué le service public. France Info s'est créée en claquant des doigts alors qu'il faut 18 mois pour que votre fusion aboutisse, sachant qu'en plus, au bout de cette procédure, la décision d'un ministre peut passer outre... Voilà une organisation dont nous sommes fiers, que seul notre pays sait mettre au monde !

France Télévisions veut sortir de Salto, mais que deviendra alors la plateforme ? Une plateforme de *replay*, payante ou gratuite ? Le *replay* de France Télévisions restera gratuit... Est-ce que Salto pourrait devenir une plateforme de SVoD ? L'Autorité de la concurrence ne risque-t-elle pas de maintenir des contraintes importantes limitant les synergies entre TF1 et M6 ?

France Télévisions aura dépensé 65 millions d'euros d'argent public dans Salto. Le groupe public sera-t-il indemnisé au moins à la hauteur de sa contribution s'il cède ses parts ?

M. Gilles Pélisson. – Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions, souhaite que si la fusion TF1-M6 allait à son terme, France Télévisions sorte de Salto. Nous avons commencé à débattre des modalités. Nous envisageons la date de janvier 2023 si la fusion a lieu. Au moment de la fusion, Salto sera contrôlée à 66 % par le nouveau groupe, et France Télévisions en détiendra 33 %.

Quelles sont nos intentions sur cette plateforme ? Sans anticiper trop sur les modalités, que je n'ai pas le droit de vous dévoiler, nous voulons avoir un groupe allant vers plus de *streaming*, et donc qui serait le plus hybride possible, avec de la télévision, du *replay*, et de l'activité par abonnement, donc de SVoD payante. Nous pourrions donc garder Salto comme plateforme payante avec une forte présence d'œuvres inédites pour attirer des abonnements, comme cela se pratique actuellement sur les plateformes de SVoD.

Nous ne voulons pas refaire du gratuit, car nous avons déjà MyTF1 et 6play comme plateformes gratuites.

À ce stade, je ne peux pas vous parler du montant et de la négociation elle-même, car tout dépendra de l'état de forme de Salto fin 2022. Nous œuvrons actuellement, avec France Télévisions et M6, pour que tout se passe bien. Nous arriverons probablement à converger vers des accords.

Mme Monique de Marco. – Vous avez évoqué la mutualisation de moyens lors de la fusion entre TF1 et M6. Les rédactions seront-elles indépendantes ?

Quel sera votre rôle dans le futur organigramme ?

Les producteurs que nous avons reçus ont insisté sur le maintien de guichets de services séparés. Que pensez-vous de la proposition de Pascal Breton de fixer l'obligation de production indépendante à 15 % au lieu de 12 % actuellement ?

M. Gilles Pélisson. – Nous avons des rédactions indépendantes. L'Arcom prend en charge ce genre de sujets ainsi que les problèmes d'organisation, en rentrant dans un certain niveau de détails. Je n'ai vu cela dans aucune autre industrie ! Il y aura le même genre de dispositif qu'avec LCI : nous aurons les rédactions nouvelles de M6 et de RTL, et un

patron de l'information qui chapeautera le tout, comme à France Télévisions. Ce n'est pas révolutionnaire.

Personnellement, je basculerai du côté Bouygues. Je serai administrateur du futur groupe, et aurai la responsabilité du pôle médias du groupe Bouygues.

Les producteurs français sont les plus protégés au monde, car ils sont propriétaires de la propriété intellectuelle de leurs contenus, ce qui n'existe *a priori* pas ailleurs. Nous avons travaillé main dans la main au fil des années et avons signé des accords ayant fait évoluer la part des producteurs dépendants et indépendants. C'est cet appui sur les producteurs indépendants qui fait qu'actuellement nous avons ces succès en fictions. C'est de bonne guerre de proposer à l'occasion d'une fusion qu'ils puissent gagner encore un petit chouïa... Évidemment, je ne peux pas vous répondre sur ce sujet.

M. Michel Laugier. – J'ai écouté avec attention les raisons de votre fusion. Quelle aurait été votre stratégie si M6 n'avait pas été en vente ?

Il y a une concurrence forte avec les plateformes sur la fiction, puis le sport, et désormais sur le divertissement. Quelle sera votre réponse face à ces attaques ?

Comment s'est fait le choix entre Gilles Pélisson et Nicolas de Tavernost ?

M. Gilles Pélisson. – C'est un choix des actionnaires, qui m'a surpris, de même que les collaborateurs du groupe TF1. Martin Bouygues pourra vous en dire plus. Je basculerai sur le groupe Bouygues.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous allez être directeur adjoint chargé des médias...

M. Gilles Pélisson. – ... et administrateur du futur groupe...

M. David Assouline, rapporteur. – Qui sera le chef de l'autre ?

M. Gilles Pélisson. – Le groupe Bouygues sera le responsable *in fine*, car si la fusion va jusqu'à son terme, le groupe Bouygues a un complément de prix qui a été rendu public, de 640 millions d'euros, ce qui lui permettra d'atteindre 30 % du capital de la future entité. Le groupe Bertelsmann descendrait à 16 %. Le groupe Bouygues aura donc un contrôle exclusif, avec six administrateurs – dont moi – sur douze.

Ces cinq dernières années, nous avons cherché à nous réinventer et à développer de nouveaux métiers, car la télévision linéaire connaît ses limites. Nous avons racheté des marques dans le digital : Auféminin, Marmiton, Les Numériques, Doctissimo, qui sont des marques éditorialisées. Mais nous dépendons beaucoup, pour la publicité, de Google et de Facebook : à chaque fois qu'ils changent leurs algorithmes, cela touche toute l'industrie de la publicité et les éditeurs.

Nous avons fortement investi dans la production. Nonce Paolini, qui était très franco-français, avec initié des contacts avec Newen, que nous avons finalement racheté en 2016, juste après mon arrivée. Nous avons racheté une douzaine de sociétés. Désormais, nous sommes présents au total dans neuf pays différents : outre la France, nous sommes au Canada, aux États-Unis, en Angleterre, en Belgique, en Hollande... À la fin de l'année, notre pôle de

production réalisera 400 millions d'euros de chiffre d'affaires, moitié-moitié entre la France et l'international. C'est une belle réalisation !

Nous avons commencé à nous diversifier. S'il n'y avait pas eu la vente de M6, nous aurions probablement cherché d'autres alliances en Europe ou peut-être avec les Américains. Vu notre taille, nous ne pouvions pas rester tout seuls.

Si les plateformes sont nos concurrentes, elles sont aussi parfois des partenaires. Dans le secteur de la production, avec Ara Aprikian qui dirige les contenus du groupe TF1, nous avons considéré que nous pouvions aussi réaliser des séries avec Netflix. Une fiction française de 52 minutes coûte en moyenne entre 800 000 et un million d'euros sur TF1, pour un produit de qualité. Pour *Le Bazar de la charité*, cela a coûté 2,2 millions d'euros. Il y avait des costumes, des carrosses, des châteaux... Netflix a payé une partie de ces coûts, et nous avons donc ensuite donné cette fiction à Netflix, qui l'a intégré à son catalogue. Nous avons désormais plusieurs projets où Netflix est coproducteur ou associé, soit en amont, soit en aval.

Les plateformes sont pour nous une menace en termes de temps d'attention : les journées n'ont que 24 heures, pour voir un contenu soit sur ces plateformes, soit sur nos chaînes. Mais elles sont aussi des partenaires. Grâce à l'État et au décret relatif aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD), les plateformes ont des obligations de produire en France et nous pouvons en faire des alliés sur de très grands projets, car elles ont besoin de s'alimenter en productions françaises.

Nous les voyons arriver avec des ambitions sur le sport. Pour les événements d'importance majeure, comme les matchs de l'équipe de France ou des événements se déroulant en France, nous avons collectivement un rôle à jouer. Le législateur peut déterminer quels sont ces événements qui doivent rester accessibles gratuitement pour les Français. Vous pouvez nous aider...

M. Laurent Lafon, président. – Nous avons déjà essayé...

M. David Assouline, rapporteur. – J'ai rédigé un rapport sur le sujet.

M. Gilles Pélisson. – C'est un véritable enjeu, si l'on ne veut pas que le sport soit diffusé uniquement par celui qui a les poches les plus profondes...

Nous pouvons avoir les moyens de réguler un peu ce qui se passe dans notre pays, avec des règles, et avec des acteurs comme le service public ou nous.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Actuellement, TF1 et M6 se partagent la diffusion des matchs des Bleus jusqu'en 2022, pour un montant d'environ 140 millions d'euros. Si la fusion devait intervenir, il n'y aurait plus de concurrence sur le marché de la rediffusion, ce qui amènerait inévitablement une décote et pourrait conduire à une baisse des revenus très conséquente pour la Fédération française de football. Cette inquiétude a déjà été confirmée dès avant la fusion. Lors de l'appel d'offres pour les droits de retransmission des rencontres pour la période 2022-2028, TF1 et M6 ont fait une offre de 2,5 millions d'euros par match, bien inférieure au prix de réserve qui était fixé à 3,5 millions d'euros par la Fédération – ce qui est le tarif que vous payez actuellement. Où en sont les négociations avec la Fédération française de football ? Doit-on craindre un écran noir pour le football français ?

M. Gilles Pélisson. – Je suis admiratif : vous connaissez le prix mis dans l'appel d'offres ! Vous citez probablement un article de presse, mais vous comprendrez que je serai circonspect pour les confirmer ou les infirmer. Soyez également prudente...

Malheureusement, les matchs de l'équipe de France n'attirent plus autant d'audience. Nous perdons environ 2 millions d'euros par match sur la période 2018-2022. C'est un aveu de faiblesse du leader, TF1.

Plutôt que de continuer à perdre cet argent, j'ai pris la décision de dire que nous n'avions plus les moyens de nous payer cela, sachant que nous devons davantage investir dans la fiction, en raison de la spirale inflationniste des séries. Nous devons absolument partager la diffusion de ces matchs avec le challenger. Voilà ce qui s'est passé.

Je crois que M. Courbit a affirmé que nous avons essayé de faire baisser les prix des matchs, mais le prix des matchs n'a pas changé : nous avons juste partagé les pertes à deux ! Nous n'étions pas très heureux de cela, mais nous perdions un peu moins d'argent... Notre challenger a aussi pris sa part de charges.

Je suis supporter de l'équipe de France, mais comment trouver la meilleure solution avec des matchs intéressants, mais qui n'attirent plus autant ? Je pense notamment aux matchs amicaux ou de la Ligue des Nations. Il y a tellement de choses sur les écrans que de nombreux téléspectateurs iront voir autre chose en linéaire que ces matchs.

Les matchs de l'Euro concernent l'UEFA, qui commercialise la compétition. Nous voulons trouver une solution intelligente. Nous sommes prêts à nous engager dans la durée. J'ai bon espoir que nous pourrions trouver une solution.

M. Laurent Lafon, président. – La loi de 1986 oblige à ne détenir au maximum que sept chaînes. En 2005, le rapport Lancelot préconisait de raisonner en parts d'audience et non en nombre de chaînes. L'Arcom essaie-t-elle de négocier avec vous les chaînes à vendre ? Vous avez cité les quatre chaînes les plus petites, mais pour lutter contre trop de concentration, il serait sans doute plus pertinent d'en vendre d'autres...

Vous n'avez jamais évoqué l'idée de vendre LCI, alors que la concurrence est forte sur le créneau des chaînes d'information et que l'audience de LCI décroche. Quelle est votre motivation pour la conserver ?

M. Gilles Pélisson. – L'Arcom n'a pas communiqué d'orientations. Elle nous laisse avancer dans nos négociations. Les chaînes ont des conventions de nature différente. Acheter TF1 Séries Films, cela obligerait, en raison de la convention, à passer uniquement des films et des séries. C'est donc plus compliqué à vendre que TFX ou 6ter qui sont des chaînes plus généralistes et donc plus facilement accessibles à des acheteurs potentiels.

L'Arcom n'a pas imposé de critère particulier sur la cession de ces chaînes. Elle souhaite juste qu'il y ait un certain pluralisme d'actionnaires. Si jamais nous sommes obligés de restituer nos fréquences à ce moment-là, l'Arcom sera à la manœuvre pour les remettre sur le marché.

Pourquoi garder LCI ? L'information est dans l'ADN de TF1. Le 13 heures, le 20 heures, les grands magazines du week-end sont des carrefours de l'information, ils sont structurellement présents dans la grille de TF1.

LCI a été la première chaîne d'information, créée en 1984. Elle était plutôt fondée sur une base économique, *business*. Le démarrage de LCI a été pénalisé par le fait que dans les plans d'affaires prévus en 2014-2015 par mes prédécesseurs, il n'était pas prévu que franceinfo arrive. Il était alors difficile de démarrer en partant à 0,3 point d'audience. Nous sommes montés à 1.

J'ai bon espoir, et je vois qu'en ce début de campagne présidentielle, nous sommes à 1,3 ou 1,4. Grâce à la politique de Thierry Thuillier et Fabien Namias, nous sommes arrivés à avoir une certaine hauteur de vue, des débats de qualité, et à donner la parole aux Français, avec « Mission convaincre » animé par David Pujadas et Ruth Elkrief, qui touche 400 à 900 000 Français, malgré ce numéro 26 qui nous handicape, loin de BFM et de CNews.

Mais bonne nouvelle, nous perdons de moins en moins d'argent, et améliorons notre fonctionnement. C'est un très bel actif. Il serait dommage de vendre une telle chaîne actuellement.

M. David Assouline, rapporteur. – À l'époque, je m'occupais déjà du suivi des médias. Je pensais qu'il était difficile que le service public n'ait pas sa propre chaîne d'information. Ce n'était pas spécifique à une couleur politique. Il y avait en Europe cette nouvelle façon d'informer dans de nombreux pays. Le service public a une mission spécifique. France Info avait déjà une force de frappe journalistique importante. Elle pouvait donc faire quelque chose à moindre coût.

Au même moment, nous avons voté que LCI pouvait passer en clair : cette dot ne vous a pas désavantagé.

Je pense que la numérotation devrait regrouper toutes les chaînes d'information, sans désavantager l'une d'entre elles.

La presse a relaté les chiffres des appels d'offre qui ont été dévoilés ici. Beaucoup de choses se disent ici. Est-ce de bonne ou mauvaise foi ? Nous sommes tout de même devant une commission d'enquête...

On nous a dit que lors des appels d'offres pour le marché de retransmission des matchs de football de l'équipe de France en 2016, il y avait eu une concurrence entre TF1 et M6.

La Fédération française de football a fini par obtenir 3,5 millions d'euros par match. Curieusement, lors du nouvel appel d'offres en 2021, personne n'a offert plus de 2,5 millions d'euros. Certains craignent que cela se passe ainsi pour tout après la fusion. Voilà ce qu'on nous a dit de vous...

M. Gilles Pélisson. – Je n'ai pas le droit de donner les chiffres d'un appel d'offres. Ces chiffres-là n'ont pas le droit d'être divulgués au public !

M. David Assouline, rapporteur. – La personne n'avait pas le droit de le dire ou c'était faux ?

M. Gilles Pélisson. – Le chiffre de 3,5 millions d'euros est juste pour la saison 2016-2020.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous vous inscrivez en faux sur la tendance ?

M. Gilles Pélisson. – Je ne connais pas les montants de M6, car nos offres sont séparées. Et je n'ai pas à vous transmettre les montants de notre offre.

M. David Assouline, rapporteur. – Indépendamment des montants – tout le monde nous oppose le secret des affaires – la tendance est-elle à la baisse du prix d'achat ?

M. Gilles Pélisson. – Je vous confirme que je perds 2 millions d'euros lorsque je paie un match 3,5 millions d'euros. Cela ne peut plus durer, d'autant que les prix de la fiction et du divertissement montent. Ensuite, nous faisons une péréquation.

M. David Assouline, rapporteur. – La Fédération française de football aura moins d'argent.

M. Gilles Pélisson. – Il y a France Télévisions !

M. David Assouline, rapporteur. – Le service public n'a pas le droit de diffuser de la publicité après 20 heures... Or les matchs doivent être diffusés en clair.

M. Gilles Pélisson. – C'est une question d'arbitrage.

M. David Assouline, rapporteur. – Le service public ne pourra pas s'offrir de grandes manifestations sportives. La tendance est donc d'offrir moins d'argent pour ces matchs ?

M. Gilles Pélisson. – J'ai bon espoir de trouver un accord avec la Fédération française de football et pour l'Euro. Si l'audience baisse pour les matchs de l'équipe de France, l'Euro continue à être prisé. Or nous répondons un appel d'offres pour l'ensemble.

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 Vanessa Boy-Landry, journaliste, à Paris Match,
Mme Juliette Demey et M. Bertrand Greco, reporters, au Journal du
dimanche, et M. Olivier Samain, ancien journaliste à Europe 1 et ancien
délégué du syndicat national des journalistes d'Europe 1**

M. Laurent Lafon, président. – Après avoir entendu des journalistes qui nous ont éclairés sur le travail quotidien au sein d'une rédaction, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de journalistes travaillant dans un groupe déjà en partie concentré et qui devrait l'être encore plus demain. Vous représentez en effet les sociétés de journalistes d'Europe 1, de Paris Match et du Journal du dimanche, médias emblématiques de notre pays, qui devraient être prochainement intégrés au groupe Vivendi.

Nous vous interrogerons sur vos conditions de travail actuelles dans le groupe Lagardère et sur les perspectives qui vous ont été annoncées dans le cadre du regroupement à venir.

Nous accueillons donc M. Olivier Samain, ancien délégué du syndicat national des journalistes (SNJ) d'*Europe 1*. Vous avez passé 39 ans dans la station, qui était alors celle de la rue François 1^{er}, que vous avez quittée en prenant votre retraite en septembre dernier. Vous avez mené comme président du SNJ de la radio un combat contre votre nouvel actionnaire, notamment sur la question des synergies. Vous pourrez nous donner des éléments pour apprécier cette période marquée notamment par un conflit social.

Madame Boy-Landry, vous êtes présidente du syndicat des journalistes de *Paris Match*. Vous vous apprêtez à intégrer le groupe Vivendi mais vous travaillez déjà, comme vos confrères du *Journal du dimanche* qui sont avec nous, Mme Juliette Demey et M. Bertrand Greco, dans des titres très emblématiques, réputés pour leur influence réelle ou supposée sur la vie politique de notre pays. Comme représentant des SDJ, vous pourrez utilement nous éclairer sur les apports et les limites de la loi de 2016 et sur d'éventuelles améliorations à y apporter.

Je vous propose 8 minutes d'introduction pour chacun des journaux que vous représentez puis nous vous poserons des questions, en commençant par le rapporteur.

Je vous rappelle que cette audition est diffusée sur le site internet du Sénat et qu'elle donnera lieu à un compte rendu qui sera publié. Je vous rappelle également qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je précise également que vous devez indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflit d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vais successivement vous inviter à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant « Je le jure ».

Vanessa Boy-Landry, Juliette Demey, Bertrand Greco et Olivier Samain prêtent serment.

M. Bertrand Greco, coprésident de la SDJ du *Journal du dimanche*. – Juliette et moi sommes coprésidents de la SDJ du *Journal du dimanche* et nous partageons notre temps de parole.

Mme Juliette Demey, coprésidente de la SDJ du *Journal du dimanche*. – Nous représentons la SDJ du *Journal du dimanche* qui réunit une cinquantaine de membres sur la soixantaine de cartes de presse du *Journal du dimanche*, sans compter les nombreux journalistes pigistes qui signent dans nos colonnes plus ou moins régulièrement. Notre rôle, tel qu'il est défini dans notre charte déontologique adoptée en CSE en 2020, est de veiller au respect de l'indépendance journalistique de la publication face aux pressions de tout ordre, de faire entendre le point de vue des journalistes sur tous les problèmes touchant à la rédaction et à la politique éditoriale.

Il nous semblait important de répondre à votre convocation car la défiance à l'égard de la presse ne cesse de croître. Des journalistes sont pris à partie physiquement dans des meetings politiques. Nous sommes notamment interpellés à propos de nos actionnaires auxquels nous sommes soupçonnés d'être inféodés. Il nous semble important de participer à cette audition et pourtant nous avons hésité, pour plusieurs raisons. D'une part, l'OPA de Vivendi sur le groupe Lagardère est imminente mais elle n'est pas encore consommée. Nous sommes en pleine transition et les lignes ne sont pas encore claires. D'autre part, répondre à

vos questions nous expose puisque les représentants des SDJ sont des journalistes comme les autres, ni plus ni moins protégés. Nous souhaitons néanmoins essayer de vous éclairer sur quelques points à commencer par l'exercice de notre profession dans un groupe comme Lagardère News.

Le *Journal du dimanche* a été créé en 1948 et a été racheté par Jean-Luc Lagardère en 1980 pour devenir l'un des titres majeurs du groupe Hachette Filipacchi Médias. À sa mort en 2003, son fils Arnaud a repris les rênes et à recentrer le groupe vers l'édition et le *travel retail* en se séparant progressivement de la plupart de ses titres de presse. Le *Journal du dimanche* a connu des mutations importantes qui ont entraîné, comme dans la plupart des autres journaux, une baisse des ventes au numéro avec l'irruption du numérique et la fin du quasi-monopole dominical du Journal du dimanche avec l'arrivée des éditions du dimanche de *L'Équipe*, du *Parisien* et de la presse régionale. Enfin, l'effondrement du nombre de points de vente a un impact particulièrement fort sur le *Journal du dimanche* qui compte peu d'abonnés et dont la fenêtre de diffusion est très étroite, seulement quelques heures le dimanche matin.

Ce contexte économique tendu a eu plusieurs conséquences dont le poids croissant pris par la publicité dans les rédactions, la précarisation du métier de journaliste qui s'est accélérée et peut accentuer les pressions auxquelles les salariés et les pigistes sont exposés. Les effectifs du *Journal du dimanche* ont été drastiquement réduits par deux plans de départs volontaires en 2014 et en 2017. Aujourd'hui, la taille relativement modeste de notre rédaction nous rend plus vulnérables. À titre d'exemple, *Le Monde* compte près de 500 journalistes.

Le *Journal du dimanche* conserve toutefois l'image d'un journal d'influence, notamment dans les milieux économiques et politiques. Malgré l'érosion des ventes, la force de frappe du titre, sa capacité à sortir des informations exclusives et son côté prescripteur c'est-à-dire le nombre important d'informations reprises dans les autres médias restent intacts.

Vous vous interrogez sur la façon dont s'exercent concrètement les pressions sur la rédaction. En tant que SDJ, représentant les journalistes « de base », nous ne pouvons pas vous dire ce qui se joue en termes de pression exercée au niveau de la direction. Nous ne sommes pas les témoins directs de ces échanges avec l'actionnaire, ni de ceux entre la direction et les rédacteurs en chef qui ne sont pas membres de la SDJ, c'est une particularité du *Journal du dimanche*. L'idée que l'actionnaire appelle directement les journalistes pour commander tel ou tel sujet ou leur dire ce qu'ils doivent écrire relève du fantasme. Des pressions peuvent exister, elles sont économiques, politiques, publicitaires mais elles s'exercent sans doute de manière plus insidieuse. Nous ne sommes pas non plus à l'abri de l'autocensure. Les seules interventions visibles dans lesquelles nous pouvons percevoir la marque de l'actionnaire sont les changements de direction. Depuis plus de 40 ans, le *Journal du dimanche* n'a connu qu'un seul actionnaire principal, le groupe Hachette devenu Lagardère. En 25 ans, 9 directeurs se sont succédé à la tête de notre rédaction et ces trois derniers mois, deux changements sont déjà intervenus. Le 26 octobre dernier, Hervé Gattegno a été remplacé par Jérôme Bellay qui a cédé sa place à Jérôme Béglé le 20 janvier.

Le choix d'un directeur n'est pas anodin puisqu'il est en première ligne face à l'actionnaire. Il peut faire écran à d'éventuelles pressions ou à l'inverse si montrer poreux. Face à des situations qu'elles jugent problématique, la SDJ peut choisir de se manifester publiquement à travers des communiqués. C'est arrivé par exemple en 2007 à l'occasion du non-vote de Cécilia Sarkozy au second tour de l'élection présidentielle. L'article avait alors été censuré un samedi soir alors qu'il était en page. La SDJ peut aussi solliciter des

explications en interne. Ces dernières années, elle s'est inquiétée auprès de la direction de la saturation de la parole gouvernementale dans nos colonnes ou du traitement jugé parfois peu distancié de l'affaire du présumé financement libyen de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy, par ailleurs membre du Conseil d'administration du groupe Lagardère depuis 2020. Elle peut enfin soutenir d'autres SDJ sur des questions touchant l'ensemble de la profession ou d'autres rédactions, comme celle de *Paris Match*.

Notre dernière manifestation publique a été le communiqué que nous avons publié il y a moins d'un mois après le énième changement à la tête du journal, pour lequel nous n'avons reçu, à ce jour, aucune explication à ce jour et qui est intervenu à quelques semaines de l'élection présidentielle et en plein OPA.

M. Bertrand Greco. – Dans le dernier communiqué auquel faisait référence Juliette, nous disions notre inquiétude face à l'éventuel rapprochement de notre rédaction avec *CNews*, chaîne du groupe Bolloré, à la faveur de l'OPA de Vivendi sur Lagardère. Nous exprimions également nos craintes et notre vigilance dans un contexte de reprise en main brutale d'Europe 1 et notre attachement à la ligne éditoriale du *Journal du dimanche* et à son indépendance. Notre journal n'a jamais été un média d'opinion et nous pensons qu'il se mettrait gravement en danger s'il le devenait.

Une autre crainte nous anime sur d'éventuelles synergies avec d'autres médias du groupe. Nous croyons que chaque titre, terme que nous préférons à celui de marque, doit garder son identité propre. La spécificité du *Journal du dimanche* et de sa ligne éditoriale ne sont pas interchangeables avec celles d'Europe 1 et de *CNews*, comme ses journalistes.

Les interventions, plusieurs fois par semaine, de notre nouveau directeur Jérôme Béglé à l'antenne de *CNews* dans des émissions de débat ne sont pas de nature à nous rassurer. Nous avons soulevé ce point avec lui dès son arrivée. Nous appréhendons plus largement une raréfaction du pluralisme de l'information, découlant d'un fonctionnement qui se ferait en vase clos et de la possibilité de voir le même événement, la sortie d'un livre par exemple, traité à l'identique sous forme de package dans les différents médias du groupe, un groupe industriel dont les intérêts économiques se déploient aussi dans l'édition, le transport ou la logistique. Nous pouvons nous demander si des sujets seront interdits.

Enfin, notre inquiétude porte sur l'emploi. Nous avons vu des départs massifs et douloureux chez nos confrères de *Canal Plus*, d'*itélé* et plus récemment d'*Europe 1*. Nous relevons que depuis plusieurs mois, il n'existe plus de société des rédacteurs à *Europe 1*, ce qui nous semble assez emblématique.

Cependant, depuis la montée en puissance de Vincent Bolloré au capital du groupe Lagardère, nous n'avons, à ce jour, pas constaté de changements manifestes au sein du *Journal du dimanche* en dehors de ceux qui ont été évoqués à la direction du journal ou de l'apparition récente de nouvelles signatures. Nous restons néanmoins en alerte sur le risque de banalisation des valeurs d'extrême droite dans nos colonnes.

Pour terminer, nous avons listé quelques préconisations pour tenter de préserver la sérénité des journalistes et l'indépendance des médias dans ce contexte de concentration :

- il serait judicieux de créer un statut juridique pour les rédactions. Les entreprises de presse ne sont pas des entreprises comme les autres, le rôle des médias est central dans une

démocratie. L'exemple du fonctionnement du Monde nous paraît intéressant et il est pertinent que la rédaction puisse valider le choix de son directeur sur la base d'un projet éditorial ;

- il serait utile de mieux faire connaître et respecter les chartes de déontologie dont tous les journaux sont censés être dotés depuis la loi sur la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias de 2016 ;

- nous préconisons la création d'une instance déontologique propre à chaque rédaction qui accueillerait des personnes extérieures et qui pourrait pointer de potentiels conflits d'intérêts, d'éventuelles pressions et autres dérives liées au contenu du journal ;

- nous soumettrons également à votre réflexion la création d'un défenseur des droits des journalistes ;

- enfin, nous proposons la création d'un statut protecteur pour les sociétés des journalistes et leurs représentants. En effet, comme Juliette l'a souligné, à la différence des élus syndicaux, les membres du bureau des SDJ ne bénéficient d'aucune protection juridique. Nous avons pu constater ces dernières années que le rôle, le fonctionnement voire les statuts d'une SDJ pouvaient être attaqués dans certaines circonstances par la direction. Cela nous semble inacceptable dans une période où son rôle de vigie sera crucial.

Mme Vanessa Boy-Landry, présidente de la SDJ de *Paris Match*. – Je vous remercie de me permettre d'exposer devant vous l'expérience qui est la mienne en tant que journaliste à *Paris Match*, journal du groupe Lagardère. J'y travaille depuis 20 ans en tant que journaliste société/santé et je suis présidente de la SDJ depuis deux ans, récemment réélue.

Notre SDJ a été créée en mars 1999, à l'époque de Roger Thérond, l'ancien directeur emblématique de *Paris Match*. Lors de sa création, elle s'est donnée pour mission de veiller au maintien des traditions de qualité, d'indépendance et de liberté de *Paris Match* ainsi qu'au respect de son identité, issue d'une histoire longue de plus de 70 ans qui inclut désormais le numérique.

Paris Match c'est l'album de famille des Français, on y raconte l'histoire contemporaine à travers des hommes et des femmes, des photos et des textes. C'est « le poids des mots, le choc des photos » avec un savant mélange chaque semaine de sujets glamour, d'enquêtes, de reportages, de récits et d'interviews.

Depuis cette création notre SDJ est intervenu avec force et publiquement au cours de deux épisodes. Le premier, en juin 2006, pour l'éviction de notre directeur de la rédaction Alain Genestar, après une couverture parue en août 2005 présentant Cécilia Sarkozy et son nouveau compagnon. Alain Genestar a été démis de ses fonctions par la direction du groupe Lagardère. Nous nous y sommes opposés publiquement au nom de l'indépendance de la rédaction et de la liberté éditoriale de *Paris Match*. Pour la première fois de son histoire, le journal s'est mis en grève mais, malgré notre intervention, Alain Genestar a été remercié.

Le second temps fort de notre SDJ est plus récent. Il s'agissait, au cours des deux dernières années de préserver l'identité de notre journal. En octobre 2019, Arnaud Lagardère a nommé comme directeur de la rédaction Hervé Gattegno dont le projet bousculait les fondamentaux de *Paris Match*, notamment avec chaque semaine l'introduction d'un éditorial, donc une prise de position du journal, signé par la direction. *Paris Match* est devenu plus politique, plus polémique. À la suite d'un éditorial commentant une décision de justice

concernant Nicolas Sarkozy, membre du conseil de surveillance puis du conseil d'administration du groupe Lagardère, la SDJ s'est désolidarisée publiquement de son directeur. En effet, dans son éditorial, il critiquait le fonctionnement de la justice et qualifiait de peine infamante le jugement visant l'ancien président de la République. Les membres de la SDJ, quasi unanimes, ont considéré que cette prise de position portait atteinte à notre journal et à sa rédaction.

Notre SDJ a aussi des échanges réguliers avec la rédaction, la direction du journal auprès de laquelle elle remonte les interrogations et les remarques des rédactions *print* et numérique. Nous menons également une réflexion collective avec les autres SDJ. Il nous est arrivé plusieurs fois de soutenir des confrères, de nous positionner publiquement pour défendre la liberté d'informer, notamment au moment de la sécurité de la loi sur la sécurité globale.

Garantir l'indépendance des journalistes des médias détenus par des groupes dont les enjeux sont industriels est une question majeure qui nous concerne. Le groupe Lagardère a et a eu de multiples activités. Il a détenu une quarantaine de titres, plusieurs radios des maisons de production, un groupe d'édition, il a même vendu des missiles et a été un acteur important dans l'aéronautique avec EADS. Démantelé au fil des années, le groupe est aujourd'hui recentré sur le *retail* avec ses fameuses boutiques dans les gares et les aéroports, l'édition et les médias. Si demain l'OPA de Vivendi est effective, nous serons collectivement très attentifs à ce que l'identité des titres, leur savoir-faire et leur indépendance éditoriale soient préservés. Il en va de la qualité de l'information délivrée et de son pluralisme.

Nous avons à cœur de défendre l'exercice de notre métier. Être journaliste, c'est délivrer une information vérifiée, honnête et pluraliste mais nous manquons de protection. La démocratie dans laquelle nous vivons porte cette responsabilité, celle de créer un système de règles, un mode de fonctionnement qui garantissent l'indépendance des journalistes, l'absence de conflits d'intérêts et le respect de règles éthiques.

La rédaction de *Paris Match* et ses confrères des autres SDJ réfléchissent à des pistes qui pourraient être des garde-fous, peut-être de nature à inspirer une évolution de la législation sur les médias. Une existence juridique pourrait ainsi être accordée aux rédactions. En effet, celles-ci sont aujourd'hui représentées par les SDJ dont le rôle n'est pas garanti par la loi, qui n'ont aucune existence légale si ce n'est le statut d'association de la loi 1901. Les SDJ pourraient être dotées d'une personnalité juridique, pour que les rédactions soient des personnes morales face à l'actionnaire et qu'elles disposent de droits, comme celui de valider la nomination d'une directrice ou d'un directeur de la rédaction proposée par l'actionnaire, avec pourquoi pas la possibilité d'un droit de veto sur une éventuelle révocation décidée par l'actionnaire.

Dans le prolongement de la loi du 14 novembre 2016 qui prévoit la rédaction d'une charte de déontologie dans les médias d'informations générales et politiques, la constitution d'un comité d'éthique pourrait être rendue obligatoire dans les titres de presse. Pour faire vivre sa charte de déontologie, une rédaction pourrait s'appuyer sur un comité composé de membres de la SDJ, de la direction et d'administrateurs dont l'indépendance est garantie.

Enfin, je rejoins mes confrères sur ce point, il serait souhaitable que les représentants des SDJ qui s'exposent en prenant la parole au nom de tous puissent bénéficier d'un statut de salarié protégé et d'heures de délégation au même titre que les représentants du

personnel, non seulement pour les protéger de discriminations ou de sanctions arbitraires, mais aussi pour éviter l'écueil, dans les enjeux importants que nous connaissons, de voir les SDJ s'affaiblir, voire disparaître faute de candidatures. C'est une réalité que nous constatons déjà.

Ce qui se joue aujourd'hui dans nos débats est un enjeu de démocratie. L'image des journalistes est profondément dégradée, certains d'entre nous sont violentés, notre crédibilité est remise en cause par nos lecteurs, nos auditeurs, nos téléspectateurs, par les citoyens dans leur ensemble, qui suspectent une connivence entre la presse, les journalistes et les élites qu'elles soient politiques ou économiques.

Au sein de la rédaction de *Paris Match* et notamment au sein de la SDJ, nous souhaitons vous faire prendre conscience, Mesdames et Messieurs les sénateurs, mais aussi aux actionnaires présents et futurs, que la crédibilité de leurs journalistes et donc de leurs titres est un bien très précieux, une richesse qui n'a pas de prix. C'est la seule sur laquelle on doit s'appuyer lorsqu'on décide, groupe industriel ou pas, de faire de l'information.

M. Olivier Samain, ancien délégué syndical SNJ d'Europe 1. – Je vous propose de retracer devant vous la manière dont s'est opéré, en à peine plus de 4 mois, le rapprochement entre Europe 1 et la chaîne CNews.

Mais je vous dois avant cela une précision. En quittant Europe 1 le 30 septembre dernier, comme tous mes collègues qui sont partis à cette période, j'ai dû signer une clause qui, si je résume, m'interdit de nuire aux intérêts d'Europe 1 et du groupe Lagardère, aux intérêts de ses dirigeants et qui m'interdit en outre de révéler des faits qui ne seraient pas connus du public. Mon intention n'est pas de nuire aux intérêts d'Europe 1 ou de ses dirigeants. Quant aux faits dont je vais parler, ils ont donné lieu à de nombreux papiers dans les médias ces derniers mois, ils sont donc connus du public. Je vous demande cependant de garder à l'esprit que je suis sur un étroit chemin de crête, délimité d'un côté par la nécessité de répondre à vos questions au nom du droit à l'information d'intérêt public et de l'autre par cette clause de loyauté que j'ai signée quand j'ai quitté l'entreprise.

4 mois ont donc changé radicalement l'Europe 1. Il y a eu un « avant 11 mai 2021 » et un « après 11 mai ». L'avant 11 mai, c'est celui des rumeurs qui circulaient depuis plusieurs mois sur une possible prise de contrôle d'Europe 1 par Vincent Bolloré et des inquiétudes que cette perspective suscitait chez bon nombre de mes collègues, instruits par la transformation radicale, 4 ans plus tôt, de la chaîne ITélé en une nouvelle chaîne baptisée CNews, cette transformation ayant été opérée par Vincent Bolloré. Avant cette date du 11 mai, quand nous interrogeons la direction sur ces rumeurs, elle répondait qu'il ne fallait pas y prêter attention.

Le 11 mai, la présidente d'Europe 1, Constance Benqué, réunit l'ensemble des salariés de l'entreprise pour leur présenter le plan de réduction d'effectifs qui va être mis en œuvre. Mais très vite, les questions sur Vincent Bolloré s'invitent dans la discussion. Constance Benqué répond que Vincent Bolloré n'est pas le diable, qu'Europe 1 a tout intérêt à se rapprocher de CNews à la manière de ce que font RMC et BFM ou RTL et M6 et que des synergies seront établies entre les 2 structures.

Cette réponse a créé un certain émoi dans l'assistance et le patron de la rédaction, Donat Vidal Revel, présent dans la salle à côté de Constance Benqué, déclare qu'avec un actionnaire qui pèse 27 % du capital de Lagardère « nous sommes tous déjà des salariés de

Vincent Bolloré ». À l'époque, Vincent Bolloré détenait en effet 27 % du capital de Lagardère.

En droit, Donat Vidal Revel a tort, l'employeur des salariés c'est Europe 1. Vincent Bolloré n'est qu'un actionnaire, et encore : pas d'Europe 1 mais du groupe Lagardère. Cependant, avec le recul, nous allons comprendre que la phrase de Donat Vidal Revel était juste. En effet, les étapes qui vont suivre vont montrer que les dirigeants de Vivendi et de Canal Plus, dans les faits, à défaut d'être dans le droit, n'ont pas tardé à s'impliquer dans la transformation d'Europe 1.

J'ai identifié 4 moments clés dans ce chemin de convergence entre Europe 1 et CNews. Le 1^{er} est la décision de remplacer à la rentrée de septembre les présentateurs des grandes tranches d'informations d'Europe 1 par des voix estampillées CNews. Matthieu Belliard à la matinale, Patrick Cohen à la mi-journée et Julian Bugier le soir vont disparaître de l'antenne pour céder respectivement la place à Dimitri Pavlenko de Radio Classique et CNews, Romain Desarbres de CNews et Laurence Ferrari, CNews également. Laurence Ferrari arrive chaque soir avec une émission *Punch Line*, pur produit de CNews puisqu'elle existe sur cette chaîne depuis 2 ans. C'est donc une émission importée de CNews sur Europe 1 entre 18 heures et 20 heures. Elle commence une heure avant mais cette première heure n'est diffusée que sur CNews.

Le 2^e moment clé est la décision de stopper brutalement la collaboration d'Europe 1 avec Nicolas Canteloup, alors qu'il était encore lié à la station pour une saison. La direction a assuré que cette décision n'avait rien à voir avec sa liberté de ton à l'égard de Vincent Bolloré. Il avait fait quelques sketches égratignant de temps à autre Éric Zemmour, Pascal Praud et peut-être aussi Vincent Bolloré. Pourtant, jusque-là, à chaque rentrée, la direction d'Europe 1 faisait de cette liberté de ton de Nicolas Canteloup un marqueur fort de l'esprit Europe 1.

Le 3^e moment clé, c'est le 14 juillet quand nous avons appris qu'Europe 1 allait casser son antenne pour retransmettre la couverture, par CNews de l'intégralité du défilé sur les Champs-Élysées. Nous l'avons appris par un communiqué de CNews et la direction d'Europe 1 ne communiquera pas sur cette opération. Le matin du 14 juillet, Europe 1 a effectivement abandonné son antenne à CNews à 9 heures 58 et ne l'a récupérée que 2 heures et 50 minutes plus tard. Pendant tout ce laps de temps, Europe 1 a diffusé de longues conversations d'invités de CNews dont les noms étaient difficiles à saisir. La seule voix d'Europe 1 dans cette séquence a été celle du chef adjoint du service politique, Louis de Raguanel.

Enfin, le 4^e moment clé a lieu à la mi-septembre quand nous découvrons que le même procédé se reproduit de façon permanente avec la suppression de la tranche d'information matinale d'Europe 1 le week-end pour la remplacer par la matinale de CNews. À compter du 18 septembre, les auditeurs qui se branchent sur Europe 1 entre 7 heures et 9 heures le samedi matin et le dimanche matin n'ont plus droit, chaque demi-heure, aux journaux préparés par la rédaction d'Europe 1, avec des papiers d'analyse, des reportages, des interviews et des chroniques. À la place, Europe 1 sert à ses auditeurs l'antenne de CNews, avec des voix de CNews, des bulletins d'informations réduits à la portion congrue suivis de longs débats ou de longues discussions mettant aux prises des polémistes inconnus des auditeurs d'Europe 1, qui enchaînent des commentaires sur toutes sortes de sujets.

Au lendemain du premier week-end de cette nouvelle formule, vers le 20 septembre, les élus du CSE d'Europe 1 publient un communiqué dans lequel ils disent que cette approche ne ressemble pas au fonctionnement d'Europe 1 et qu'elle renforce l'idée que cette décision n'a pas été prise au sein de la radio mais plutôt du côté de Vivendi. C'est en effet une décision qui nous semblait ne pas être une décision prise par des professionnels de la radio. Il y aura presque un aveu de ce que nous pressentions, avec la décision de la direction, à peu près un mois et demi plus tard, de revenir en arrière le week-end. En effet, la rédaction d'Europe 1 a pu récupérer la tranche 7 heures/8 heures, ne laissant plus à la chaîne CNews que la tranche 8 heures/ 9 heures qui depuis démarre directement par une interview menée par Jean-Pierre Elkabbach, ancien journaliste et ancien directeur d'Europe 1, suivie de très longs moments de débat entre 2 personnalités. Voilà comment, en 4 étapes, s'est concrétisée cette convergence éditoriale.

Si une grande partie des journalistes et plus largement des salariés d'Europe 1 s'est mobilisée, notamment en faisant grève pendant 5 jours à la mi-juin, c'est parce qu'ils considéraient que le rapprochement CNews/Europe 1 allait signifier la perte de l'indépendance éditoriale de leur radio et au-delà, la fin d'une histoire démarrée il y a 67 ans, qui a vu Europe 1 s'imposer comme une radio moderne, audacieuse, ouverte à tous les courants de pensée et animée d'une volonté farouche de faire son métier d'informer et son métier de divertir à 1 000 lieues de tout activisme politique.

Parfois, les chiffres sont plus parlants que les mots. Sur les 120 journalistes que la rédaction employait encore au printemps dernier, un plus de 60, soit un sur deux, ont décidé de quitter Europe 1 entre le mois d'août et le mois de décembre 2021.

M. David Assouline, rapporteur. – Je vous remercie d'avoir répondu à la convocation de notre commission d'enquête. Comme les actionnaires, vous deviez y répondre mais vous avez manifesté vos difficultés à nous dire tout ce que souhaitez en raison de vos situations personnelles et de l'absence de protection sur le plan juridique.

Vous nous avez dit, madame Demey, que vous aviez réfléchi avant de venir car vous craignez d'être dans une situation de fragilité si vous nous communiquiez des éléments risquant de fâcher l'actionnaire ou le futur actionnaire. Quant à vous, monsieur Samain, malgré votre départ, vous êtes tenu, par des engagements contractuels, de rester silencieux sur un certain nombre de questions qui peuvent mettre en cause l'actionnaire.

Ce que vous nous dites, même si je ne suis pas naïf, me glace. Vos propos soulignent que notre commission d'enquête sur la concentration des médias traite d'un sujet essentiel et qu'elle n'a pas inventé un problème. Dans notre démocratie, devant une commission parlementaire, vous pouvez craindre de nous communiquer des informations et vous pensez que des éléments peuvent être cachés parce qu'une clause de silence vous interdit de mettre en difficulté l'actionnaire d'Europe 1.

Vos témoignages, que je perçois comme sincères, m'interpellent beaucoup. Vous avez répondu à presque toutes les questions que je voulais vous poser sur le nombre de départs, sur les changements de personnel ou de ligne éditoriale. Vous nous avez dit que nous faisons fausse route si nous pensions que des ordres étaient donnés par l'actionnaire mais que les changements avaient lieu à la faveur des changements de direction. Vous avez souligné que vous aviez changé deux fois, en trois mois, de directeur de la rédaction et que l'un d'eux était payé par CNews.

Que suggérez-vous pour que la crainte, voire la peur dont vous nous avez fait part disparaissent ? Vous êtes des représentants des structures qui doivent faire respecter les rédactions. De quelle protection collective avez-vous besoin, en plus de vos protections individuelles comme la clause de conscience et la clause de cession, pour préserver votre indépendance par rapport à l'actionnaire ? Que faudrait-il ajouter à la loi « Bloche » ?

Mme Juliette Demey. – La création d'un statut protecteur pour les représentants des SDJ, à l'image de celui des élus du personnel, augmenterait leur capacité d'action en dégageant du temps grâce aux heures de délégation.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous parlez d'une protection personnelle. Comment se concrétiserait le statut juridique des rédactions que vous avez évoqué ?

M. Olivier Samain. – C'est une proposition que les syndicats de journalistes poussent depuis longtemps. Reconnaître un statut légal aux équipes rédactionnelles leur permettrait d'incarner la ligne éditoriale d'un média. En cas de changement de directeur de la rédaction ou de ligne éditoriale, la SDJ pourrait pleinement exercer son rôle et s'opposer à ces changements.

M. David Assouline, rapporteur. – Cette proposition est-elle similaire à celle mise en place par Le Monde où la rédaction valide la nomination du directeur de la rédaction ?

M. Bertrand Greco. – C'est un modèle qui nous semble assez pertinent et qui pourrait être dupliqué dans d'autres titres. Les rédactions dépendraient moins des actionnaires et bénéficieraient de davantage d'indépendance.

Mme Vanessa Boy-Landry. – Les salariés du *Monde* contrôlent 25 % du capital. Ils se sont battus, comme ceux de *Libération* ou des *Échos* pour valider la nomination du directeur de la rédaction. Ils disposent d'un comité d'éthique ou d'un accord d'indépendance éditoriale. Ces dispositions sont le fruit de batailles et de négociations. Ce sont trois journaux différents, avec trois histoires différentes.

Donner une existence juridique à la rédaction lui accorderait des droits, notamment celui de valider ou de s'opposer à la nomination du directeur de la rédaction. Une rédaction doit aussi pouvoir s'appuyer sur un comité d'éthique pour faire vivre la charte de déontologie. Des chartes de déontologie existent dans de nombreuses rédactions, elles sont différentes puisqu'elles sont le fruit de négociations entre les journalistes et la direction.

Il est essentiel que les rédactions puissent valider la désignation d'un directeur après présentation de son projet éditorial et sa vision du titre et même s'opposer à sa révocation par l'actionnaire. C'est lui qui dispose aujourd'hui du pouvoir d'installer ou de démettre le directeur de la rédaction.

Certains affirment que ce pouvoir donné aux rédactions découragerait les candidatures extérieures et donc limiterait le pouvoir de l'actionnaire. Je pense au contraire que le directeur de la rédaction serait ainsi moins soumis à son actionnaire et que ce système limiterait les phénomènes d'excès de zèle, d'autocensure et de pressions.

M. David Assouline, rapporteur. – Quand nous avons discuté de la loi Bloche, que j'avais proposée au Sénat avant qu'elle ne soit reprise à l'Assemblée nationale à la faveur d'une niche, il y a eu de fortes oppositions des patrons de presse à l'instauration d'un tel

mécanisme. Ils estimaient qu'il contrariait la tradition française de la presse d'opinion et que propriétaire d'un journal devait décider de son contenu et de sa ligne éditoriale, nommer son directeur puisqu'il assume en plus la responsabilité juridique des papiers en tant que directeur de la publication.

Vous nous dites, que même s'il est incontestable que l'actionnaire nomme le directeur et imprime la ligne éditoriale, le fait qu'il soit adoubé par la rédaction le rendrait un peu plus autonome.

Pouvez-vous préciser le nombre de journalistes ayant quitté Europe 1 ?

M. Olivier Samain. – Sur les 120 journalistes qui travaillaient à Europe 1 au printemps 2021, que ce soient les journalistes en CDI, en CDD et les pigistes à temps plein, à l'exception de certains pigistes en poste à l'étranger qui interviennent de façon très occasionnelle sur l'antenne, entre 60 et 70 sont partis *via* différents mécanismes. La direction a mis en place un plan de départs volontaires, sous la forme d'une rupture conventionnelle collective dont j'ai bénéficié comme 42 personnes parmi lesquelles 20 journalistes. Ce plan était motivé par un motif purement économique car Europe 1 perdait beaucoup d'argent. Le deuxième mécanisme est celui de la clause de conscience. La rédaction d'Europe 1 n'est pas une rédaction intégrée comme celle de la plupart des journaux ou des stations de radio ou de télévision. C'est une rédaction qui a le statut d'agence de presse, je crois pour des raisons fiscales.

M. David Assouline, rapporteur. – Elle a donc un statut juridique !

M. Olivier Samain. – C'est effectivement, depuis 1988 une société, qui s'appelle Europe News, qui produit des sujets pour l'antenne d'Europe 1 et qui les lui facture. Or, la loi exclut les journalistes d'agences de presse du bénéfice de la clause de conscience. Pendant la grève que nous avons menée mi-juin 2021, nous avons obtenu de la direction qu'elle ouvre un dispositif s'approchant de la clause de conscience qui n'est pas celui de la clause de cession. Plus de 40 journalistes sont partis *via* ce mécanisme entre septembre et décembre 2021. Enfin, d'autres départs sont intervenus en dehors de ces deux mécanismes, en démissionnant ou à la fin de leurs contrats de saison.

M. David Assouline, rapporteur. – Je note que personne n'est parti par le biais de la clause de cession.

M. Olivier Samain. – La clause de cession n'a en effet pas été appliquée car le statut d'agence de presse prive les journalistes du bénéfice de la clause de cession.

M. David Assouline, rapporteur. – Quel est l'état d'avancement de la procédure pour délit d'entrave lancée en septembre 2021 ?

M. Olivier Samain. – Je constate que vous êtes parfaitement informé. Cette procédure a été lancée par le CSE après la suppression de la tranche matinale d'information d'Europe 1 le samedi matin et le dimanche matin et son remplacement par la tranche matinale de CNews. Le secrétaire du CSE a été mandaté pour engager une procédure de délit d'entrave à l'encontre de la direction d'Europe 1 au motif qu'un changement d'une telle dimension aurait dû faire l'objet d'une information/consultation des instances et d'un recueil d'avis du CSE. Même si l'avis avait été négatif, la direction aurait pu mettre en œuvre son projet mais elle n'a pas pris la peine de consulter le CSE.

À ce jour, je ne pense pas que le secrétaire du CSE ait engagé cette procédure pour délit d'entrave.

M. David Assouline, rapporteur. – Comment interprétez-vous le départ d'Hervé Gattegno en octobre 2021 ? Est-il dû à des raisons économiques, à une diffusion en déclin, à une décision de l'actionnaire motivée par des considérations de proximité idéologique ou politique ou à la Une de *Paris Match* sur Éric Zemmour qui a suscité une polémique ? Nous avons l'impression qu'un actionnaire, pour l'instant minoritaire, a complètement bouleversé vos écosystèmes.

M. Bertrand Greco. – Nous avons posé la question à notre direction mais nous n'avons pas obtenu de réponse. Nous ignorons pourquoi Hervé Gattegno a été remercié comme nous ignorons les raisons qui ont motivé le départ de Jérôme Béliet de la direction du *Journal du dimanche* seulement deux ou trois mois après sa nomination.

Mme Vanessa Boy-Landry. – Son départ est couvert par une clause de confidentialité et la direction de notre journal nous a dit qu'elle ne savait pas non plus pourquoi Hervé Gattegno était parti. Je ne peux pas vous dire si son départ est lié à la Une que vous avez évoquée.

M. David Assouline, rapporteur. – Hervé Gattegno était employé par la direction. Je ne comprends pas pourquoi vous nous dites que la direction n'est pas au courant des motifs de son départ.

Mme Vanessa Boy-Landry. – La direction actuelle de *Paris Match* ne dispose pas d'informations sur ce départ qui a été décidé par la direction du groupe.

Mme Sylvie Robert. – Merci beaucoup pour vos propos, vos témoignages sont à la fois éclairants et effrayants.

Vous avez plusieurs fois employé le terme d'autocensure. Au cours d'une audition précédente, nous avons demandé à un journaliste de définir l'autocensure. Pouvez-vous nous dire si cette autocensure est abordée au sein des SDJ et comment est-elle appréhendée au regard du sens du métier de journalistes ?

Par ailleurs, la question de la qualité de l'information et de la baisse des moyens (moins de budgets pour les reportages, moins de capacité à travailler sur le fond des sujets) est-elle liée au contexte que vous avez décrit ?

Enfin, vous avez mentionné la création d'une instance déontologique en plus des chartes. Pouvez-vous nous expliquer comment elle fonctionnerait ?

M. Bertrand Greco. – Nous vous soumettons des pistes de réflexion que nous n'avons pas forcément creusées. Une instance déontologique composée de représentants de la rédaction et de personnes extérieures, propre à chaque rédaction, pourrait porter un regard sur le contenu d'un média et jouer un rôle de contre-pouvoir.

Mme Sylvie Robert. – Elle jouerait donc un rôle en plus des chartes.

M. Bertrand Greco. – Les comités d'éthique sont obligatoires dans les médias audiovisuels mais pas dans la presse écrite. Nous disposons d'une charte de déontologie que nous avons rédigée mais elle n'a pas été diffusée au sein de la rédaction.

Mme Vanessa Boy-Landry. – L'autocensure est très difficile à repérer. On pourrait parler de frilosité à aborder certains sujets mais je ne peux pas dresser un tableau clair des thématiques qui ne sont pas abordées. Je pense que ces mécanismes existent dans tous grands groupes dont les actionnaires ont des activités multiples, avec des enjeux autres que ceux des médias. Elle peut être consciente ou inconsciente mais nous sommes aussi confrontés à l'excès de zèle qui peut provenir des journalistes ou de leur hiérarchie.

C'est pourquoi nous avons besoin de garde-fous pour qu'une rédaction se sente moins à la merci des actionnaires.

Par ailleurs, nous manquons ce temps pour discuter de ces sujets. Un comité d'éthique, tel qu'il existe dans les médias audiovisuels, composé de personnalités vraiment indépendantes par rapport à l'actionnaire et co-désignées, pourrait apporter des garanties. Un journaliste confronté à un problème ou à un manquement à la déontologie pourrait le saisir et ce comité rendrait les chartes plus effectives. En effet, si nous disposons de chartes, nous n'avons pas les moyens de veiller à leur application.

Les journalistes doivent aujourd'hui faire remonter les problèmes de déontologie au CSE qui, chaque année, devrait établir un bilan. Mais celui-ci ne le fait pas car les informations ne lui sont pas transmises par la SDJ qui ne dispose d'aucune protection et qui ne bénéficie pas d'heures de délégation.

M. David Assouline, rapporteur. – Les journalistes craignent-ils de faire remonter leurs difficultés ?

Mme Vanessa Boy-Landry. – C'est une question de temps, de moyens et d'organisation. Nous sommes sollicités quand un problème de déontologie est identifié mais nous n'avons pas de « process » clair pour saisir le CSE chargé d'établir le bilan annuel. Nous avons besoin de nous appuyer sur un comité d'éthique composé de personnalités indépendantes qui pourra plus facilement intervenir.

Enfin, nous souhaitons que les SDJ soient protégées car elles sont sur tous les fronts tout en étant à la merci de la direction. Il y a peu de candidats pour prendre des responsabilités au sein des SDJ qui s'affaiblissent ou disparaissent.

M. Olivier Samain. – L'autocensure existe depuis de nombreuses années dans les rédactions mais les conférences de rédaction permettent de la limiter. Europe 1 organise 3 conférences de rédaction, le matin, en début d'après-midi et en fin de journée pour préparer la tranche d'information du lendemain matin. Tous les journalistes sont invités pour proposer leurs sujets qui sont débattus avant d'être sélectionnés. Ces débats se déroulent aux yeux de tous et tous les journalistes comprennent les choix qui ont été opérés. Si la direction décide de ne pas traiter un sujet, les journalistes en sont témoins. Il est donc essentiel de faire vivre ces conférences de rédaction qui, c'est vrai, sont chronophages. J'ai connu les grandes années d'Europe 1 et ses conférences de rédaction très riches, très nourries, donnant lieu parfois à de vifs débats, mais aujourd'hui, le temps est compté.

M. Michel Laugier. – La presse évolue dans un contexte particulier, avec d'un côté les journalistes et de l'autre un modèle économique spécifique.

J'ai entendu vos préconisations. Il faut en effet protéger les rédactions, garantir une certaine indépendance et la pluralité de l'expression démocratique qui fait partie des

missions du Sénat. C'est ici que nous avons voté l'application des droits voisins qui permet aujourd'hui, au moins pour la presse écrite, de percevoir de nouvelles sources de revenus. Nous pouvons discuter de la manière de renforcer la protection dont doivent bénéficier les journalistes.

Sur le modèle économique, les recettes publicitaires de la presse écrite diminuent, comme celles des ventes au numéro, phénomène qui est accentué par la fermeture de nombreux kiosques. Une radio comme un journal doivent trouver leur public. Aujourd'hui, les audiences d'Europe 1 sont loin de l'époque d'or que vous avez évoquée.

Trouvez-vous anormal qu'un actionnaire investisse dans des médias en difficulté et tente de nouvelles approches, par le biais de synergies ou de mutualisations ? C'est peut-être aussi une façon de sauver des médias.

M. Olivier Samain. – Je suis pleinement conscient du problème économique. Arnaud Lagardère a dit dans plusieurs interviews qu'Europe 1 perdait depuis quelques années 25 millions d'euros par an. Je conçois très bien que des mesures doivent être prises pour redresser cette radio. Il faut effectivement explorer de nouvelles pistes pour permettre à Europe 1 de rebondir, notamment avec les podcasts ou des diversifications, mais c'est un chemin compliqué. Les équipes d'Europe 1 sont engagées dans cette voie depuis de nombreuses années mais celle-ci ne permet pas de rétablir l'équilibre financier. Le vrai problème d'Europe 1 est une valse des directions ces dernières années, qui ont chamboulé la grille et fait fuir les auditeurs qui ne s'y retrouvaient plus.

Je suis réservé sur la piste du rapprochement avec d'autres médias pour mutualiser les efforts, comme Europe 1 est en train de le faire avec CNews, RMC avec BFM ou RTL avec M6. Je considère que ce ne sont pas les mêmes métiers. Il existe une spécificité de la radio. On écoute les messages qui passent à la radio d'une façon différente de l'attention portée à un programme de télévision. Vouloir à tout prix mutualiser les deux et faire de la télévision à la radio ou de la radio à la télévision n'est pas la bonne voie.

Mme Juliette Demey. – Des synergies croissantes permettront-elles de résoudre la crise du modèle économique de la presse écrite ? Nous pensons que c'est en défendant l'identité de chaque titre que nous pourrions fidéliser nos lecteurs et en trouver de nouveaux. La résolution de l'équation passe donc plutôt par un investissement dans les rédactions pour développer la qualité de l'information, l'investissement dans les reportages ou dans le numérique pour répondre à la fermeture des kiosques.

L'idée de développer toujours plus de synergies entre des métiers très différents n'est pas forcément, à nos yeux, la meilleure solution.

M. Bertrand Greco. – Les ventes du *Journal du dimanche* s'érodent comme celles de tous les titres de la presse écrite mais la publicité se porte très bien.

Je ne suis pas sûr que diluer l'identité d'un journal comme *Journal du dimanche*, qui est forte parce que c'est le journal du 7^e jour, dans d'autres médias soit, y compris économiquement, une très bonne idée. Ce serait aussi porter atteinte au pluralisme de l'information.

Mme Vanessa Boy-Landry. – Je partage la position de mes confrères. Nous devons en effet veiller au pluralisme de l'information et à la qualité de l'information.

Les synergies sont souvent mises en place pour mutualiser les coûts de production journalistique avec des journalistes « couteau Suisse », c'est-à-dire des journalistes qui n'ont pas le temps nécessaire pour faire correctement leur travail et qui devront fournir des papiers ou des reportages pour plusieurs supports. Il existe une façon de construire *Paris Match* comme il en existe une autre pour le *Journal du dimanche*. Elles conduisent à la dégradation de l'information. J'ajoute que depuis 10 ans, nous avons perdu 5 000 cartes de presse.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Sur l'échelle de Richter de l'agitation des médias, vous représentez deux titres et une antenne emblématiques. *Paris Match* est un monument. Quel est celui d'entre nous qui pourrait jurer qu'il ne jette pas un coup d'œil chaque jeudi sur la Une de *Paris Match*, qu'il s'agisse de l'assassinat du président Kennedy dans sa Lincoln continental, du premier pas de l'homme sur la lune, de Paul VI en Inde mais également de l'ex-femme d'un président de la République baguenaudant avec son nouveau compagnon ou un jeune homme avec son épouse avant qu'il ne devienne président de la République. Vous nous avez rappelé que *Paris Match* c'était le « poids des mots, le choc des photos ». En préparant cette audition, je me suis rappelé que vous aviez essayé de changer la devise du journal en « la vie est une histoire vraie » dont personne n'en a entendu parler. « Le poids des mots, le choc des photos », comme le carillon de RTL, fait partie de la France.

Vous représentez aussi le *Journal du dimanche* qui seul sur le marché le dimanche, à l'exception du *Parisien*, qui est un peu la 2^e classe. Vous avez perdu un lecteur avec un changement de maquette qui n'avait plus ce côté populaire que je retrouve dans *Paris Match*, mais vous avez réussi à la stabiliser.

Enfin, vous représentez Europe 1, un chef-d'œuvre en péril. J'ai connu l'émission « Bonjour Monsieur le maire », les voitures orange qui font partie de l'imaginaire. Tout ça a été dilapidé. Avant le changement de contrôle, Europe 1 a subi une perte vertigineuse.

Pensez-vous qu'un investisseur, dans n'importe quel média, presse, radio ou télévision investira beaucoup d'argent, sans possibilité de piloter l'entreprise, dans le respect bien entendu de l'activité spécifique qui est la vôtre ?

Avez-vous appris, dans votre formation ou dans vos parcours professionnels à diriger des journalistes ?

M. Olivier Samain. – Par le passé, des groupes puissants ont délibérément choisi d'investir dans des médias, en sachant que ces médias ne gagnaient pas d'argent ou même en perdaient, parce qu'ils représentaient de bons leviers d'influence auprès du pouvoir politique.

Je ne sais pas si ce système prévaut toujours aujourd'hui. Vous interrogez de nombreux dirigeants de grands groupes industriels et vous avez peut-être des réponses.

S'agissant de Vincent Bolloré, j'ai lu dans *Challenge* l'analyse d'un économiste des médias pour qui Vincent Bolloré a pour projet de récupérer l'image de marque d'Europe 1 et de transformer cette radio pour qu'elle s'adresse à un nouveau public à la recherche d'un traitement de l'information qui lui convienne. Cette clientèle serait une grande frange de l'opinion publique à droite et même très à droite, qui ne trouve pas aujourd'hui dans les médias audiovisuels celui qui lui correspond. Cet économiste disait que cette stratégie avait du sens sur le plan industriel. Europe 1 perd en ce moment des auditeurs à cause des changements importants apportés à la grille à la rentrée de septembre 2021 comme elle en a perdu les années précédentes mais peut-être qu'un jour de nouveaux auditeurs écouteront

Europe 1. Cette analyse m’effraie mais sur le plan purement économique, elle peut avoir du sens.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Avez-vous, dans vos parcours de formation, appris à diriger une rédaction ?

Mme Juliette Demey. – Je suis journaliste depuis 20 ans et je ne suis jamais devenue manager. Je n’ai jamais bénéficié de formation mais si j’étais devenue manager, j’aurais pu en suivre une.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je vous remercie pour votre réponse. C’est une formation qui n’existe pas au sein des écoles de journalisme et c’est à mon sens une grave erreur.

M. Bertrand Greco. – Tous les journalistes n’ont pas fait une école de journalisme, beaucoup apprennent sur le tas, c’est mon cas. Je m’interroge sur le sens de votre question.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Il est possible d’apprendre sur le tas, je suis autodidacte, y compris de la politique, mais manager une équipe de journalistes ne s’improvise pas. Un directeur de rédaction est pris entre le marteau et l’enclume, entre les journalistes d’une part et un patron et un actionnaire d’autre part. Je pense que le cursus des écoles de journalisme devrait prévoir un module pour détailler les difficultés auxquelles peuvent être confrontés un directeur ou un directeur adjoint de rédaction car je suis convaincu que manager des journalistes est difficile.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Je vous remercie pour tous les éclaircissements que vous nous avez donnés. *Paris Match* et le *Journal du dimanche* sont traditionnellement des journaux papier. Je pense que le numérique a profondément modifié votre travail, y compris d’un point de vue éditorial. Pensez-vous que vos médias respectifs pourraient exister sans être adossés à de grands groupes en capacité d’investir massivement dans les activités ?

M. Laurent Lafon, président. – Qui veut répondre à cette question sur les investissements que nécessite aujourd’hui un grand média en France ?

M. Bertrand Greco. – Je peux tenter de répondre. Le *Journal du dimanche* n’a pas tout à fait réussi son virage numérique, par manque d’investissements, alors qu’il appartenait à un grand groupe de médias, Lagardère Media News.

M. Laurent Lafon, président. – C’est un grand groupe qui rencontre des difficultés financières depuis des années.

M. Bertrand Greco. – Les investissements dans le numérique n’ont pas été suffisants.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Je comprends que sans grand groupe à vos côtés, vous ne pouvez pas assumer les investissements indispensables, aussi bien pour le papier que pour le numérique.

Mme Juliette Demey. – C’est une question de choix d’investissement par l’actionnaire.

M. Olivier Samain. – Je précise que le groupe Lagardère continue de gagner de l'argent. Ce n'est pas un groupe en difficulté. Il se voulait très en pointe sur le développement numérique, sur la conversion numérique de ses titres. Arnaud Lagardère l'a revendiqué à de nombreuses reprises et a annoncé des décisions majeures dans ce registre.

M. Laurent Lafon, président. – Vous nous avez dit que 60 journalistes avaient quitté Europe 1, 20 dans le cadre de la rupture conventionnelle collective mise en place pour des raisons économiques et 40 dans le cadre de la clause de conscience. Savez-vous combien ont été remplacés ?

M. Olivier Samain. – Les 20 journalistes qui ont quitté l'entreprise pour des raisons économiques n'ont pas été remplacés. Pour les 40 autres, nous étions convenus dans l'accord signé avec la direction qu'ils ne partiraient qu'à partir du moment où ils auraient été remplacés pour permettre à la radio de continuer à fonctionner. Il y a eu énormément de recrutements à la rédaction d'Europe 1 depuis le mois de septembre 2021, nous entendons de nouvelles voix sur l'antenne et je pense que les 40 départs sont le point d'être tous remplacés.

M. David Assouline, rapporteur. – Ne prenez pas à la lettre ce qu'a dit mon collègue sur la 2^e classe du *Parisien*. Il était moins effronté pour le dire devant Bernard Arnault.

Je vous remercie pour votre courage. Vous n'avez pas pu tout nous dire, vous nous avez fait part de vos limites. Vous nous avez fait prendre conscience que les craintes que nous pouvions avoir et sur lesquelles nous devons travailler pour les limiter ou pour les empêcher sont bien réelles.

Vous avez accepté de témoigner dans une période d'incertitude puisque vous avez évoqué un phénomène qui est à l'œuvre mais qui n'est pas achevé. Dans ce contexte, cette audition était tout à fait nécessaire.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie pour vos réponses et pour vos témoignages.

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

La réunion est close à 18 h 40.

Mercredi 16 février 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

Audition de MM. Antoine Gallimard, conseiller du syndicat national de l'édition, Guillaume Husson, délégué général du syndicat de la librairie française, Christophe Hardy, président de la société des gens de lettres

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous poursuivons les travaux avec une table ronde sur l'édition.

Je rappelle que cette commission d'enquête a été constituée à la demande du groupe socialiste, écologiste et républicain et a pour rapporteur David Assouline.

Le sujet de l'édition est apparu tardivement dans nos travaux, poussé par l'actualité brûlante du rapprochement des groupes Lagardère et Vivendi. À l'origine, notre commission porte sur la concentration des médias et nous n'avions pas envisagé de traiter de l'édition mais l'actualité de la fusion Lagardère-Vivendi et le fait que les acteurs soient communs avec le monde des médias nous a conduits à décider, il y a une quinzaine de jours, en bureau, d'organiser cette table ronde afin de porter un éclairage, à travers la rencontre de cet après-midi, sur l'opération en cours.

Le rapprochement de ces deux groupes acterait la création d'un mastodonte de l'édition, avec les groupes Editis (représentant 51 maisons d'édition) et Hachette Livres, qui en compte une quarantaine. En cumul de parts de marché, le rapprochement envisagé donne des chiffres impressionnants, puisqu'il aboutirait à 78 % de parts de marché dans la littérature de poche, plus de 80 % dans le parascolaire et près des trois quarts dans le scolaire. Pour autant, nous savons que ce ne seront pas les chiffres définitifs puisque selon une jurisprudence établie depuis une vingtaine d'années, la Commission européenne étant saisie, il y aura très probablement un redécoupage du secteur de l'édition. Le groupe fusionné sera probablement amené à céder une partie de ses actifs à d'autres maisons d'édition.

Il était donc important pour nous de faire le point et de comprendre la réalité de l'impact de ce rapprochement, car il est parfois difficile de faire la part des choses entre les craintes tout à fait légitimes que peut susciter la naissance de ce grand groupe et les indignations parfois intéressées de certains acteurs qui vont récupérer des parts qui seront cédés par le nouvel ensemble une fois que Bruxelles se sera prononcé.

Il nous a semblé important d'entendre trois acteurs essentiels dans cette réflexion, à commencer par M. Antoine Gallimard, dont le nom évoque beaucoup de choses dans l'histoire de la littérature française et pour tous les amateurs de littérature que nous sommes dans cette salle. Vous êtes à la tête des éditions Madrigall et avez pris la tête de la fronde contre ce projet, avec l'ancienne ministre Françoise Nyssen.

Monsieur Guillaume Husson, vous êtes délégué général du syndicat de la librairie française. Je vais citer le communiqué de presse que vous avez rédigé le 21 septembre dernier : « les libraires sont convaincus qu'au-delà des risques pour leur profession, c'est l'ensemble des équilibres du marché du livre qui s'en trouveraient bouleversés, impactant la création, la diversité et le maintien d'acteurs indépendants ». Vous vous êtes ainsi associés à la plainte déposée auprès des autorités communautaires.

Monsieur Christophe Hardy, vous êtes écrivain et président de la société des gens de lettres. Une pétition portée par votre société porte un titre éloquent, « péril sur la biodiversité littéraire ».

Vous avez donc tous les trois manifesté une forte opposition à ce projet de fusion et nous souhaitons vous donner l'occasion de développer vos arguments.

Pour ce faire, je donnerai à chacun huit minutes de temps de parole pour un propos liminaire. Chacun des sénateurs vous posera ensuite une série de questions.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu qui sera publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 14 et 15 du code pénal. Il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Antoine Gallimard, Guillaume Husson et Christophe Hardy prêtent serment.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous donne la parole pour huit minutes chacun.

M. Antoine Gallimard, conseiller du syndicat national de l'édition. – J'ai l'honneur de représenter devant votre commission les quelque 720 maisons adhérentes du Syndicat national de l'édition (SNE). J'ai été président de ce syndicat de 2010 à 2012, avant que Vincent Montagne, président du groupe Média Participations, m'y succède.

Avant de vous apporter quelques éclairages sur le secteur éditorial français, je tenais à vous faire part de mon grand intérêt personnel pour les travaux de votre chambre sur la concentration dans les médias. La maison que je dirige depuis plus de trente ans ne relève pas du secteur des médias. Mais l'entreprise culturelle qu'elle est depuis sa création, fondée sur la créativité littéraire, le travail sur les textes, la liberté d'expression et de publication, pourrait être, comme de nombreuses autres, affectée par les phénomènes de concentration qui se font jour dans ce secteur.

La concentration dans les médias peut aller de pair avec une concentration sur le marché de l'édition. C'est le cas pour l'OPA que s'apprête à lancer Vincent Bolloré sur le groupe Lagardère – laquelle pourrait aboutir à la fusion des deux premiers groupes d'édition français, Editis et Hachette, au sein d'un même groupe de médias et de communication. Cette perspective est une menace réelle pour tout le secteur : elle peut mettre entre les mains d'un seul, d'importants catalogues et les moyens effectifs de les exposer très largement.

La filière du livre s'inscrit dans cette économie de l'attention qui veut que la rareté ne caractérise plus la seule production des biens mais l'attention des consommateurs. Un poids excessif des entreprises de médias sur les circuits de diffusion et les supports de promotion des livres, risquerait d'assécher la diversité éditoriale en s'accaparant à leur seul profit l'attention du lectorat. De telles mécanismes sont déjà à l'œuvre. Ainsi, Daily Motion, Canal +, Gameloft ou Prisma Media, sociétés du groupe Vivendi, ont la faculté de déposer des cookies sur les sites de maisons d'édition d'Editis. On tend ainsi vers un univers médiatique fermé et exclusif.

D'autant que, selon les mesures d'audience de Médiamétrie de décembre 2021, les sites web de Vivendi sont les troisièmes les plus visités en France, derrière Google et Facebook, mais devant Microsoft et Amazon avec 10 millions de visiteurs uniques par jour. À l'échelle nationale, c'est considérable.

On sait que les deux premiers grands groupes d'édition, parviennent déjà à capter une grande partie des best-sellers. Les dix auteurs les plus vendus en France en 2021 sont diffusés, distribués et édités en poche par des filiales éditoriales de Vivendi et Lagardère. Huit d'entre eux y sont édités en première édition. La concentration des sociétés de médias et de communication ne peut qu'accentuer ce phénomène et en démultiplier les effets.

Or l'économie et la diversité de l'édition reposent sur des mécanismes financiers de compensation entre les ouvrages de rotation lente et ceux de diffusion rapide et massive. C'est pour cela qu'elle peut s'exercer dans la durée, au travers de politiques d'auteurs et de collections. L'exercice d'un monopole sur les bestsellers aurait des effets délétères pour la vitalité éditoriale française et sa diversité la privant ni plus ni moins de sa capacité d'autofinancement. Quel serait le mérite d'un champion français dont le rayonnement international se ferait, à terme, aux dépens de la diversité culturelle française ?

Bien sûr, le marché des médias et de la production audiovisuelle, largement dématérialisée, est aujourd'hui pleinement mêlé à l'essor des plateformes et des réseaux de communication numériques internationaux. Mais, si l'édition de livres n'est pas exclue de cet environnement, elle demeure avant tout un marché local, associé à une zone linguistique donnée. Sa diversité, ses équilibres doivent s'évaluer d'abord en fonction de cet horizon, et non en pointant le doigt vers les États Unis.

Le marché de l'édition en France, c'est, pour l'année 2021, 4,5 milliards de CA fort, 400 millions d'ouvrages vendus, pour 800 000 livres disponibles et 65 000 nouveautés par an. Les ouvrages de fonds représentent 60 % des ventes. Il se vend chaque semaine environ 110 000 références différentes dans les 300 plus grandes librairies françaises. Voilà de quoi la diversité est le nom !!!

Si elle tient à la forte créativité des auteurs et des éditeurs, elle est aussi intimement liée à la densité du réseau de librairies, à l'efficacité et à la diversité actuelle de notre système de diffusion et de distribution. Les librairies, grandes et petites, restent le premier circuit de vente du livre, avec quelque 3 500 points de vente réalisant environ 40 % des ventes totales de livres, largement devant Amazon.

Les fondations de notre filière sont assez solides pour entretenir un réseau de vente du livre à la hauteur de la variété et de la qualité de son offre. La loi sur le prix unique du livre, votée il y a plus de quarante ans, y a largement contribué ; et elle s'est vue récemment renforcée, à l'initiative même de votre chambre et de la sénatrice Laure Darcos, en encadrant mieux encore les frais de port. Cette régulation du marché du livre se justifie par l'existence et le maintien de la diversité, tant éditoriale que commerciale.

Sur notre marché de référence, la fusion entre Editis et Hachette est inenvisageable. Il suffit de retenir trois nombres pour s'en convaincre : 33, 50 et 60, correspondant aux trois grandes fonctions, édition, diffusion, distribution.

- 33, c'est le pourcentage des exemplaires vendus en France qui seraient édités par une entité réunissant Hachette et Editis ; en littérature générale, cette part atteindrait 42 %, pour le poche, 55 % ; pour les ventes de livres scolaires, 68 % ;

- 50, c'est le pourcentage des exemplaires vendus en France qui seraient diffusés par cette même entité, c'est-à-dire régis pas des contrats commerciaux négociés et signés par ses filiales de diffusion. Plus grave, en supermarchés, ce taux atteindrait 100 % ;

- 60, c'est le pourcentage des exemplaires vendus en France qui seraient distribués par cette entité, c'est-à-dire expédiés et facturés aux détaillants depuis ses propres entrepôts.

Ces chiffres suffisent pour démontrer l'impossibilité d'une fusion entre le premier et le deuxième groupe d'édition français.

La plus grande vigilance reste de mise. La diversité de notre filière se joue à tous niveaux : celui des auteurs, bien sûr, mais aussi celui des maisons d'édition, des structures de diffusion et de distribution, des détaillants, des bibliothèques, des salons et festivals. C'est la pierre de touche de notre culture littéraire, laquelle est aussi, comme les médias, un puissant vecteur de pluralité démocratique et de liberté d'expression.

Enfin, il ne faut jamais oublier que ce sont très souvent les petites maisons d'édition qui portent les découvertes éditoriales. Une étude sur « les ressorts de l'économie de la création », réalisée en 2014 par François Moreau et Stéphanie Peltier, a établi que près de la moitié des auteurs primés par les grands prix littéraires avaient publié leur premier livre chez des petits éditeurs indépendants ; et qu'en littérature générale comme en bande dessinée, environ un tiers des livres, seulement, atteignaient leur point de rentabilité. C'est dire l'importance des effets compensatoires entre les échecs et les succès dans notre économie très particulière.

Ce n'est donc pas tant la fusion impossible d'Editis et d'Hachette qui préoccupe le Syndicat national de l'édition et son président Vincent Montagne, ainsi qu'il s'en est ouvert dans un communiqué publié au début de l'année. C'est bien la réunion d'actifs éditoriaux issus de l'OPA de Vivendi sur Lagardère, laquelle serait associée à une puissance médiatique renforcée de Vivendi. En effet celle-ci dégagerait de puissants effets congloméraux – dans le domaine de la presse, de la télévision, de la production audiovisuelle, des jeux vidéo et de la publicité... A cela s'ajoute un risque de déstabilisation durable de notre filière.

La diversité éditoriale a, de fait, tout à craindre de cette concentration des entreprises de médias. Car, malgré la place qu'occupent aujourd'hui ceux-ci sur le web et les réseaux, il est extrêmement difficile pour un livre d'obtenir un peu de visibilité à parution. La société Electre estimait, il y a quelques années, que seuls 25 livres enregistreraient chaque année plus de 50 passages médias ! Les places sont très chères ; et si un seul opérateur tient le guichet, elles le seront plus encore. Le regroupement des titres de Prisma, de Paris Match, du JDD, d'Europe 1, de Canal +, de CNews, et peut-être d'autres encore à l'avenir, peut avoir de quoi inquiéter, en particulier si cette concentration s'accompagne de choix idéologiques forts ou de la promotion d'une culture de masse par trop conformiste.

Merci pour votre attention.

M. Christophe Hardy, président de la société des gens de lettres. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie pour votre invitation. Il était important que les auteurs soient entendus, car la fusion annoncée entre Hachette Livres et Editis est un sujet qui les concerne. Je m'exprime ici en tant que président de la société des gens de lettres et co-président du Conseil permanent des écrivains, qui fédère une quinzaine d'organisations professionnelles représentant une large majorité des auteurs du livre et de l'image. Je m'exprime aussi tout simplement en tant qu'auteur ayant plus de trente ans d'expérience dans le domaine de l'édition.

L'absorption d'un des plus importants groupes d'édition français, Hachette Livres, par son principal concurrent Editis mérite d'être regardée à la bonne échelle. Sur le marché français, elle aboutirait à une concentration inédite. Un argument a été avancé, selon lequel elle s'inscrit dans une stratégie globale qui viserait à transformer un nain en géant capable de

rivaliser à l'échelle mondiale avec la puissance des Gafam. S'il est vrai que ceux-ci suivent une logique prédatrice, je rappelle qu'ils ne sont pas des éditeurs. La plateforme Amazon fait un tout autre métier : elle commercialise en ligne une multiplicité d'objets, livres compris, certains publiés d'ailleurs par les groupes Hachette et Eeditis. Du point de vue des auteurs, le cadre pertinent pour apprécier la fusion Hachette-Eeditis est celui du marché du livre en France. Cette fusion aboutirait à la création d'un mastodonte. Si le terme de nain mérite d'être introduit dans le débat, c'est plutôt à nous, auteurs, placés devant ce mastodonte, qu'il doit être appliqué.

Nous avons plus d'une raison de nous alarmer des risques économiques que ferait peser sur nous un tel mastodonte. La relation entre auteurs et éditeurs est déjà très déséquilibrée. C'est la raison pour laquelle ont lieu en ce moment, à l'initiative des pouvoirs publics, des négociations interprofessionnelles dont l'objectif est d'améliorer l'équilibre et la transparence dans les relations entre les auteurs et ceux qui exploitent leurs œuvres, les éditeurs. L'apparition d'un acteur surpuissant ne manquera pas d'affaiblir notre capacité à négocier, collectivement et individuellement.

Collectivement, quelle marge de manœuvre nous restera-t-il face à un tel acteur pour faire valoir nos droits et obtenir des avancées ? A titre individuel, si aujourd'hui je me lance dans la recherche d'un éditeur pour exploiter l'œuvre que je viens d'écrire, j'ai l'espoir de faire jouer la concurrence entre plusieurs maisons d'édition de manière à obtenir le contrat le plus favorable. Si demain, j'ai face à moi un groupe surpuissant, quelle possibilité aurai-je de négocier ? Le contrat qui me sera proposé ne risque-t-il pas de se présenter comme un simple contrat d'adhésion aux termes duquel j'accepterai de signer toutes les clauses présentées comme non négociables, suivant une logique du « c'est à prendre ou à laisser » ?

La fusion entre Hachette et Eeditis va à l'encontre des combats que nous, auteurs, menons, avec parfois le soutien de la puissance publique. Elle est révélatrice de la fragilité de notre situation. Je rappelle que c'est nous qui faisons la valeur des maisons d'édition. Nos titres étoffent les catastrophes. Nos contrats, presque toujours signés pour une durée très longue, la durée de la propriété littéraire et artistique (toute la vie plus 70 ans après notre mort), composent les actifs de ces maisons. Or, quand une maison d'édition est rachetée par une autre et que nos contrats font l'objet de transferts, nous n'avons pas voix au chapitre. Nous sommes rarement prévenus et n'avons aucune possibilité de nous opposer à ce processus. Intégrer un groupe puissant, réunissant activités éditoriales et audiovisuelles, par exemple, serait un atout pour l'auteur, a-t-il été avancé. Il aurait plus d'opportunité et de facilité pour que son roman, par exemple, soit adapté en film ou en série. L'esprit de la loi ne va pas dans ce sens. Ne stipule-t-elle pas que l'édition papier d'une œuvre et son adaptation audiovisuelle doivent faire l'objet de deux contrats de cession séparés ? Plutôt que de céder des droits sur une hypothétique adaptation en film ou en série, l'auteur a tout intérêt à négocier cette cession de droits quand la perspective d'une adaptation se présente concrètement.

L'autre crainte des auteurs, confrontés à la perspective d'un remodelage brutal du paysage éditorial, se joue sur le front de la culture, de sa richesse et de sa diversité. Dans une tribune parue dans *Le Monde* début janvier, nous avons alerté quant aux périls qui menacent ce que nous avons nommé la biodiversité littéraire. On peut aussi l'appeler biblio-diversité. Hachette et Eeditis sont présents sur un certain nombre de segments éditoriaux équivalents. Ils s'y font concurrence. Si fusion il y a, elle incitera inévitablement à pratiquer des économies d'échelle. Certaines collections en doublon disparaîtront, certains titres aussi, dans les catégories comme les guides de voyage ou les livres pratiques par exemple. La conséquence

sera un appauvrissement de l'offre. Surtout, au-delà de la fusion entre les deux groupes d'édition, la fusion Editis-Hachette entraînera la création d'outil de diffusion et de distribution à la puissance consolidé, pour ne pas dire écrasante. Fruit du rapprochement d'Hachette Distribution et d'Interforum, appelons-le Inter-Hachette, il représentera plus de 50 % des capacités de diffusion et de distribution des livres. Concrètement, cet outil assure la présence commerciale d'un ouvrage et sa place sur la table des libraires. Il joue donc un rôle déterminant dans le devenir d'une offre nouvelle. Pour s'imposer, un ouvrage dispose généralement aujourd'hui de quelques petites semaines. Tout se joue avant trois mois. C'est bien plus cruel que pour les bébés.

Un tel outil vaut pour les ouvrages produits par Hachette et par Editis mais aussi pour un grand nombre de titres publiés par de petites et moyennes maisons d'édition indépendantes. Si demain Inter-Hachette devait voir le jour, il régnerait sans partage sur la diffusion et la distribution des livres en France. Il aurait la possibilité de privilégier la mise en place des titres publiés par ses propres maisons d'édition et de marginaliser ou d'invisibiliser une part essentielle de la production éditoriale française, qui finirait par disparaître faute de débouchés commerciaux. Ce serait pire si l'on imposait au marché une logique de « best-sellerisation ». Seraient alors mis en avant, avec une force de frappe commerciale inégalée, les seuls titres potentiellement les plus vendeurs.

La plus belle rencontre entre un livre et son lecteur est toujours le fruit du hasard. Rien de plus gris qu'un acheteur entrant dans une librairie pour acheter le livre dont tout le monde parle, rien de plus beau qu'un lecteur entrant dans une librairie avec ou sans projet d'achat précis, et qui repart avec un livre inattendu, dont le titre, la quatrième de couverture, quelques phrases lus en le feuilletant, ont été un appel irrésistible. La diversité éditoriale est une réalité économique dont les enjeux dépassent la seule économie. Elle garantit l'expression libre et plurielle des idées, des pensées et des imaginaires. L'an dernier ont été célébrés les quarante ans de la loi Lang, sur le prix unique du livre, qui permet de maintenir en France une offre très variée, notamment pour les ouvrages et les genres plus exigeants, grâce à la préservation des librairies de proximité.

La logique de fusion entre Hachette et Editis est un geste économique qui va contre ce qui s'est mis en place depuis des décennies en matière de politique culturelle.

Pour un auteur, la vérité passe souvent par la fiction, qui n'est jamais un mensonge mais toujours une forme de révélation. Voici donc une fiction brève, que j'espère éclairante. L'histoire est celle d'un homme habité par une idée fixe. Il est persuadé de l'existence du père Noël, dont il situe le royaume quelque part au fond de l'océan, dans une nouvelle Atlantide. Pendant des années, il accumule les preuves, des preuves scientifiques. De sa lubie, il finit par faire un livre. Par chance, sa famille est propriétaire d'un empire des médias regroupant journaux, télévisions, agences de communication, maisons d'édition, ainsi qu'un énorme réseau de distribution et de diffusion. Un éditeur de ce groupe tentaculaire accepte de le publier. Le livre est annoncé : affiches, articles, messages publicitaires préparent une sortie en fanfare. Le jour de la parution, l'ouvrage est présent par piles entières sur l'ensemble du territoire, de la petite librairie de proximité à la grande surface. L'auteur est invité dans les journaux télévisés et les talk shows de toutes les chaînes du groupe. Le public est conquis et grâce à l'emballage médiatique, *Le père Noël vit sous les mers* devient un best-seller planétaire. Au bout de quelques mois, une partie de l'opinion se dit convaincue de l'existence de ce père Noël aquatique. Que puisse exister un tel ouvrage, développant une pensée délirante, ne pose pas problème. La liberté d'expression vaut pour les sages autant que pour les fous.

Ce qui pose problème, c'est la capacité qui lui est offerte à coloniser l'espace et les esprits. C'est surtout qu'une fois cette colonisation installée, il devient difficile, voire impossible de faire entendre à égalité de traitement une voix discordante, décolonisatrice, qui affirme l'inexistence du père Noël et qui puisse lutter efficacement contre la « père Noëlisation » des consciences. La morale de cette petite fiction grotesque ou cauchemardesque est simple : un acteur ultra-présent dans le secteur des industries culturelles, en particulier l'édition, s'ouvre la possibilité d'accaparer l'attention collective d'influencer et de fabriquer l'opinion. Il a la capacité d'orienter massivement le débat d'idées et de modeler les imaginaires. Cela représente un vrai risque démocratique et civilisationnel.

Si cette fusion annoncée, dont j'ai évoqué les risques, qu'il est difficile de qualifier trop sommairement parce qu'ils sont à la fois économiques, culturels et politiques, se produit, se pose à nous auteurs la question de notre capacité à réagir. Il est de notre intérêt que les organisations représentatives des auteurs soient entendues, dans ce dossier, par les services de la Commission européenne, en tant que tiers intéressés.

Nous invitons par ailleurs les pouvoirs publics à se pencher sur deux propositions.

Pourquoi ne pas accorder aux auteurs la possibilité légale de résilier leur contrat, dans le cas où une entreprise d'édition à laquelle ils ont confié leurs droits passerait dans d'autres mains ? Dans leur contrat, les journalistes bénéficient, comme vous le savez, d'une clause dite de conscience : lorsque le média pour lequel ils travaillent est revendu ou qu'il prend des orientations idéologiques qui heurtent leurs convictions ou leur indépendance, ils font jouer cette clause pour mettre fin à leur collaboration. Comme aiment le rappeler nos éditeurs, nous entretenons avec eux une relation régie par le principe de liberté contractuelle – relation où chacune des parties est supposée s'engager librement et en conscience. Pourquoi ne pourrions-nous pas disposer de cette liberté de conscience lorsque se produit un bouleversement dans l'orientation éditoriale et idéologique de la maison d'édition à laquelle nous avons cédé les droits d'exploitation de notre œuvre ?

La seconde proposition est inspirée par ce qu'il se passe aux États-Unis, qui ne passent pas pour être un pays défavorable au libéralisme économique et au libre jeu du marché. Des lois antitrust y ont été adoptées. Elles préviennent les situations de monopole ou de position dominante qui pourraient menacer les équilibres entre les différents acteurs d'un marché, voire même la vie démocratique quand ces monopoles sont présents dans le domaine des médias.

Notre pays a été pionnier en matière de régulation dans le secteur du livre. La création et sa diversité en ont été stimulées. Pourquoi ne pas persister en suivant la même logique, qui a prouvé ses bienfaits ? Ne serait-il pas opportun d'encadrer aujourd'hui des mouvements de concentration capitalistique qui affaiblissent le modèle culturel que notre pays a toujours cherché à promouvoir.

M. Guillaume Husson, délégué général du syndicat de la librairie française. – Merci monsieur le président. Mesdames et messieurs les sénatrices et les sénateurs, je voudrais d'abord excuser la présidente du syndicat de la librairie française, Anne Martelle, qui n'a pu se rendre disponible pour cette audition. Je précise également que nous sommes toujours dans une phase dite de « pré-notification » avec la Commission européenne. C'est toujours sur le scénario de fusion que nous travaillons dans ce cadre, ne sachant pas quel scénario sera *in fine* retenu.

Nous avons effectivement exprimé les risques très sérieux que cette fusion ferait courir à la profession des libraires (risques économiques, culturels et en matière de conception du livre, de représentation de l'édition et de la liberté de création). Le poids d'Hachette et d'Editis, en librairie, représente en cumul la moitié du chiffre d'affaires global et bien davantage dans certains secteurs (bande dessinée, livres pratiques, ouvrages scolaires, livres de poche). Le déséquilibre de la relation économique entre les libraires et ces grands fournisseurs serait donc accru.

Hachette et Editis sont présents dans l'ensemble des secteurs de l'édition. Ce sont les premiers éditeurs mais aussi les plus gros diffuseurs (le diffuseur étant l'agent commercial de l'éditeur) et les plus gros distributeurs (acteurs logistiques assurant le stockage, l'expédition et la facturation des ouvrages). Ce sont des professions dont on parle moins mais qui sont stratégiques pour le fonctionnement du marché du livre et du point de vue des relations avec les librairies. Ces deux groupes diffusent et distribuent leurs propres maisons d'édition mais aussi de nombreux éditeurs indépendants. Le poids d'Hachette et d'Editis est aujourd'hui cinq fois supérieur à celui de leurs principaux concurrents, Média-Participations et Madrigall. Ces deux groupes sont les seuls fournisseurs des plus petits points de vente, dits multiproduits, et des supermarchés. Enfin, Hachette et Editis pèsent d'un poids très important dans les best-sellers : Hachette et Editis distribuaient ainsi huit des dix meilleures ventes de l'année 2021.

Il faut souligner le déséquilibre du rapport de forces entre Hachette et Editis et les libraires. Les libraires subissent déjà une dépendance à l'égard de ces groupes, qui représentent la moitié de leur chiffre d'affaires et sont incontournables du fait de leur place parmi les meilleures ventes ainsi que dans l'ensemble des rayons. Le diffuseur et le distributeur ont un monopole sur les titres des éditeurs pour lesquels ils travaillent. Pour commander un titre de Plon, le libraire ne peut que passer par le diffuseur et le distributeur d'Editis. Pour commander un titre de Fayard, il ne peut passer que par ceux d'Hachette. Aucune mise en concurrence n'est donc possible entre les fournisseurs des libraires. Ce n'est pas le cas dans tous les autres pays. En Allemagne, il existe une concurrence possible du point de vue des fournisseurs. Dans le cadre du prix unique du livre, que nous soutenons évidemment de manière indéfectible, l'éditeur et son diffuseur fixent à la fois le prix de vente au libraire et le prix de vente au lecteur. C'est donc l'éditeur diffuseur qui maîtrise la marge du libraire et non le libraire lui-même. L'économie des librairies est entre les mains de ces grands groupes qui pourraient aisément abuser de leur position dominante.

Ces deux grands groupes, particulièrement Hachette, proposent déjà les conditions commerciales les plus défavorables du marché, ce que nous dénonçons depuis de nombreuses années. Nous avons de nombreuses discussions commerciales avec Hachette, qui justifie ces conditions commerciales détériorées par sa position de leader. Qu'en serait-il si ce leader doublait de volume ? Si la fusion d'Hachette et d'Editis devait se réaliser, ce déséquilibre du rapport de forces économique et commercial serait, pour les libraires, considérablement aggravé. Leurs marges seraient encore plus réduites qu'aujourd'hui – alors que la librairie est aujourd'hui en France le commerce de détail le moins rentable. Les capacités d'investissement des librairies s'en trouveraient limitées, de même que la possibilité de rémunérer convenablement leurs salariés.

Cette fusion entraîne également, à nos yeux, des risques majeurs pour la diversité culturelle, au-delà des enjeux commerciaux et d'ordre économique. La fusion d'Hachette et d'Editis est une sorte de rouleau-compresseur financier, commercial et marketing qui bloquerait l'accès au marché pour les éditeurs indépendants et qui supprimerait à terme la

possibilité même de se faire publier pour de nombreux auteurs plus confidentiels. Les deux groupes fusionnés auraient la capacité à attirer des auteurs publiés chez leurs concurrents, à préempter des droits de traduction, à attirer en diffusion-distribution des éditeurs jusque-là diffusés et distribués par leurs concurrents. Nous craignons aussi une sorte d'effet démultipliateur, puisque plus le groupe est puissant, plus il accroît en quelque sorte sa puissance. La fusion risque de n'être en fait qu'un début, la puissance de ce nouveau groupe allant croissant.

Du point de vue des risques sur la diversité, les deux groupes fusionnés renforceraient leur stratégie actuelle, qui vise à publier de plus en plus pour occuper les tables et les vitrines des librairies en étouffant le marché : plus de titres, souvent de piètre qualité, mais moins de visibilité pour des milliers de petits éditeurs indépendants. La surproduction s'oppose à la diversité. Or la diversité, c'est la raison d'être des librairies. Face à la concentration des meilleures ventes, des capacités de diffusion-distribution entre les mains des deux principaux groupes et au déferlement de leurs nouveautés sur le marché, les éditeurs indépendants, notamment ceux de petite taille, auraient plus de difficulté à publier et à vendre.

Au-delà de ces risques d'ordre économique et culturel, nous percevons des risques démultipliés par plusieurs facteurs aggravants. Le premier concerne les effets dits congloméraux dus à la présence du groupe Vivendi dans les médias et la communication. Par son ampleur, la concentration envisagée est déjà inédite sur le marché. Elle l'est d'autant plus que Vivendi est très implanté sur les marchés connexes de la communication (la télévision, la presse, la radio, la publicité ou les agences de communication), bien davantage que ses concurrents. Vivendi, c'est une puissance médiatique démesurée pour promouvoir ses propres publications mais aussi pour débaucher des auteurs de best-sellers publiés chez les concurrents. Comme Antoine Gallimard le soulignait, les maisons d'édition ont besoin de cet équilibre, de cette péréquation, entre des titres qui rapportent et ceux, majoritaires, qui sont déficitaires.

C'est également une vision de l'édition réduite en quelque sorte aux produits dérivés qu'elle peut générer. À nos yeux, la valeur d'un livre ne se réduit pas à ses dérivés. Cette stratégie multicanal ne correspond pas à la réalité de l'édition, en tout cas celle de l'édition dite de création pour laquelle les libraires travaillent au quotidien. Enfin, c'est une approche politique et idéologique inquiétante qui constitue à nos yeux une circonstance aggravante.

Je voudrais terminer par le faux argument qui est avancé, en justifiant la fusion entre ces deux grands groupes par la résistance aux Gafam et particulièrement à Amazon sur le marché du livre. Vivendi présente la fusion entre les deux leaders de l'édition comme une nécessité pour résister à l'expansion de ces grands acteurs internationaux. C'est un argument tout à fait trompeur, d'abord parce qu'il ne s'agit pas des mêmes marchés. On ne traite pas une question relative au marché de la vente de livres en concentrant le marché de l'édition du livre. Pour résister à Amazon, la meilleure chose à faire est de soutenir l'existence et le développement de ses concurrents, les libraires en tête. De plus, Amazon est implanté en France depuis 22 ans. Certes, cet acteur progresse mais il ne représente que 10 % du marché. On ne remet pas en cause l'ensemble des équilibres d'un marché pour résister à un acteur qui n'en représente qu'un dixième. L'existence du prix unique du livre, pour le livre papier et numérique, limite déjà largement l'expansion d'Amazon en l'empêchant de pratiquer une politique de dumping sur le prix des livres. Aux États-Unis, Amazon représente 54 % du marché du livre et les librairies indépendantes 6 %. En France, c'est pratiquement 40 %. Cela n'empêche pas les autorités de la concurrence américaines de s'opposer au rachat du troisième

éditeur américain, Simon & Schuster, par le numéro un, Random House. Nous voyons donc bien que cet argument de résistance aux Gafam ne peut tenir.

M. David Assouline, rapporteur. – Merci messieurs. Notre invitation est venue un peu plus tard. Je l’ai vivement souhaitée. Il existe bien entendu un phénomène de concentration interne à l’édition mais il a un lien avec notre thème d’enquête (la concentration dans les médias) puisqu’un acteur de cette concentration dans l’édition représente aussi une concentration médiatique importante. Ce lien est donc évident.

De plus, nous sommes globalement dans le même domaine. Ceux qui ne voient nos travaux que sous l’angle de l’indépendance de l’information et de la presse ou du journalisme ne voient pas que les médias produisent aujourd’hui de la culture et ont un poids, bien au-delà de l’information, sur l’information et la formation de l’opinion des citoyens. La production intellectuelle est au cœur de tout cela.

Lorsque nous avons auditionné M. Bolloré, il nous a indiqué que dans l’édition, Hachette était 3^{ème} et qu’Editis était le 19^{ème} acteur. Bien entendu, dit comme cela, on peut se demander pourquoi on leur cherche des poux. Il indiquait en fait le rang mondial de ces deux groupes. Sur le marché français, vous avez cité les chiffres. Hachette est le numéro un et Editis le numéro deux. Il est donc question de la fusion du numéro un et du numéro deux. C’est cela qui nous inquiète.

Je vais débiter par des questions précises. À quel degré de concentration du marché du livre la Commission européenne place-t-elle sa limite ?

M. Antoine Gallimard. – J’ai l’expérience de ce qu’il s’est passé en 2003-2004. Jean-Luc Lagardère avait alors essayé de racheter VUP, Vivendi Universal Publishing. Nous étions quelques éditeurs à avoir porté auprès de la Commission une réflexion critique. Il y avait Le Seuil, La Martinière, et par ailleurs les libraires, le SNE et Odile Jacob. La Commission européenne considérait qu’entre 35 % et 40 % (et non à partir de 50 %, qui est la règle commune), la situation devenait problématique. Elle étudiait surtout les segments les plus caractéristiques, les plus importants. Ce qui l’avait frappée, et ce qui nous frappe encore aujourd’hui, c’est surtout la domination de l’ensemble qu’il s’agissait de former dans le scolaire, le parascolaire et dans les outils de distribution.

Aujourd’hui, mon groupe est le troisième groupe en France. Vous pourriez me dire que je suis donc comme les autres et que je recherche un développement permanent. Ce sont des opportunités. Je me réjouis par exemple d’avoir acquis le groupe Flammarion, qui nous a permis de doubler notre chiffre d’affaires. Il s’est toujours agi d’opérations extrêmement complémentaires, qui avaient un sens. Je publie des ouvrages qui se vendent à 300 exemplaires et je peux publier de temps en temps des ouvrages qui se vendent beaucoup plus. L’ouvrage que j’ai le mieux vendu, dans l’histoire de ma maison, est Harry Potter, vendu à plus de 25 millions d’exemplaires. Les éditeurs doivent être comme des pêcheurs. Il faut nourrir son village. À partir du moment où on a pêché assez de poisson, il faut revenir à la côte et s’arrêter pour ne pas abîmer les fonds sous-marins.

Je diffuse de petits éditeurs avec environ 200 000 exemplaires, distribués par nos moyens, alors que Hachette et Editis en distribuent chacun 100 000 par leurs propres sociétés de distribution. Nous avons un réseau extrêmement précieux de librairies. Il fonctionne parce qu’il permet une production nationale, régionale et locale. Le risque est la perte de cette

diversité dont tout le monde parle. À l'époque, la direction de la concurrence, à Bruxelles, était soucieuse de préserver les ouvertures au marché. C'est mon inquiétude.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous indiquez que la limite européenne est d'environ 50 %. Vaut-elle dans tous les segments ou y a-t-il des différences suivant les segments (scolaire, parascolaire, littérature...) ?

M. Guillaume Husson. – Je ne peux parler au nom de la Commission européenne. Je pense qu'il y a des cas dans lesquels un seuil de 30 % peut être extrêmement inquiétant et d'autres (en dehors du marché du livre) où une position dominante n'est pas forcément synonyme d'un abus de celle-ci.

M. David Assouline, rapporteur. – N'avez-vous pas de chiffre concernant la jurisprudence européenne ?

M. Guillaume Husson. – Je ne suis pas un spécialiste du sujet mais je pense que la Commission européenne n'en a pas elle-même. J'ai en tête le seuil de 30 % mais je pense que la Commission européenne l'apprécie en fonction du dossier qui lui est présenté et des équilibres du secteur, qui changent suivant que l'on parle du livre ou d'autres domaines. Dans les nouvelles technologies, un acteur peut représenter 90 % d'un marché émergent car il en est pratiquement le seul acteur. La concurrence peut être faussée par le poids sur un marché et/ou par l'abus de cette position dominante.

En France, les éditeurs publient environ 70 000 nouveaux titres par an. Il n'y a pas que les titres publiés dans l'année : il y a aussi ce qu'on appelle le fonds. Nous avons 800 000 titres disponibles. Une librairie stocke en moyenne 20 000 titres, sachant que 70 000 titres paraissent chaque année et que 800 000 titres sont disponibles en tout. Nous voyons donc bien le goulet d'étranglement qui exige un travail des libraires et la bataille que se livrent les éditeurs et les grands groupes pour occuper la place disponible en librairie. Nous ne pouvons avoir, demain, des librairies qui proposent 90 % de titres venant d'un seul acteur, dès lors que celui-ci serait extrêmement dominateur sur le plan commercial, du marketing et de la communication. C'est la diversité que nous défendons, et la place des petits éditeurs. Ceux-ci ont d'ores et déjà du mal à se faire une place. C'est le travail des libraires que d'aller chercher les auteurs publiés par ces petits éditeurs pour les promouvoir. C'est déjà une très rude bataille quotidienne et en termes de communication.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous nous avez expliqué que les auteurs étaient en train d'anticiper une diminution de leur pouvoir de négociation avec les éditeurs. Les deux groupes dont nous parlons répondent que l'opération concerne la maison mère mais que les maisons d'édition resteront autonomes et qu'il n'y aura pas d'intervention. Ils nous assurent vouloir conserver les titres, les collections, etc. et qu'il n'est pas question d'une uniformisation des pratiques, avec un guichet unique ou quelque chose de cette nature. Avez-vous un exemple, tiré d'autres opérations de rachat, ayant conduit à l'existence d'un seul acteur ?

M. Christophe Hardy. – Si vous êtes un auteur, vous êtes lié à un éditeur de la maison d'édition. Je pense par exemple à Hachette. Un service juridique va s'occuper de vous. Dans le cas de Hachette, des choses sont mutualisées. C'est le cas aussi de la comptabilité. Les choses ne sont pas cloisonnées maison par maison. Au moment de la reddition de comptes, pour un groupe comme Hachette, tout vient de la même adresse. Il en

est de même lors de l'établissement des contrats : ceux-ci sont toujours établis par le service juridique.

M. Antoine Gallimard. – Lorsqu'il y a de très grandes opérations de marchandisation, de grands transferts, je puis vous assurer que la maison mère va gérer de près ce transfert et calculer l'à-valoir ainsi que la façon dont celui-ci pourra être amorti. Elle pourra d'ailleurs l'amortir plus facilement compte tenu de son poids sur le marché.

M. David Assouline, rapporteur. – Pour mieux comprendre le lien qui peut exister avec le monde médiatique, pouvez-vous nous rendre palpable, peut-être au moyen d'exemples, la liaison entre l'édition d'un livre et sa promotion (qui peut être importante à travers une agence de publicité et des médias) ? Pouvez-vous nous décrire ce processus et le danger que créerait le rapprochement entre le monde de l'audiovisuel, de la presse et celui de l'édition, avec des acteurs concentrés ? Pouvez-vous nous dire notamment ce que représente pour vous l'exposition des œuvres littéraires dans diverses émissions ? Quel atout cela représente-t-il et craignez-vous une forme de « censure » dès lors que le nouveau groupe ne mettrait en avant que ses propres ouvrages ?

M. Christophe Hardy. – Le moment essentiel, dans ce processus, est celui de la diffusion et de la distribution. C'est là que le livre pourra avoir une visibilité ou non. La stratégie de communication peut amplifier les choses mais c'est là que se joue quelque chose de stratégique.

M. Antoine Gallimard. – Je peux vous donner un exemple à titre personnel. Je publie des guides de voyage. Il est très difficile de les trouver dans les Relay. Ce n'est pas un hasard : est mise en avant une collection de guides, très célèbre, publiée par Hachette.

S'agissant de la télévision, de la radio et de la presse, ce n'est pas le cas. Nous avons encore la chance d'avoir une radio publique et des chaînes de télévision publiques, qui assurent une équité du point de vue des personnes invitées. Je ne suis pas sûr que cette équité existe dans le cas de radios privées, du point de vue des auteurs invités. L'accès n'est pas le même à certains types de journaux, notamment pour ceux qui appartiennent à M. Bolloré. Je ne voudrais pas être accusé de dire des choses inexactes mais nous voyons bien des rapprochements, par exemple celui entre Europe 1 et CNews. Nous voyons bien les auteurs qui peuvent être invités dans les médias du groupe Vivendi. Il y a une tentation.

M. David Assouline, rapporteur. – Pouvez-vous prolonger votre propos, notamment quant à l'exclusivité des droits, à partir d'un livre, pour l'adapter en film ?

M. Christophe Hardy. – Lorsqu'un auteur cède ses droits patrimoniaux (ses droits moraux étant incessibles et inaliénables), on lui propose un contrat de cession audiovisuel, indépendant du contrat d'édition mais souvent proposé en même temps. C'est une cession hypothétique. Cela permet de voir venir, « au cas où ».

J'ai entendu l'argument invoqué par les promoteurs de la fusion entre Editis et Hachette : il serait bien pour les auteurs d'intégrer un groupe qui détient par ailleurs des sociétés dans l'audiovisuel, de façon à ce qu'il existe une sorte de continuité entre la cession des droits pour l'édition numérique et la cession de droits pour des œuvres audiovisuelles. La loi ne va pas en ce sens : elle prévoit une cession séparée puisqu'il existe deux contrats séparés, depuis quelques années. Un auteur assez fort peut négocier le fait de ne pas signer le contrat de cession audiovisuel au moment de la signature du contrat d'édition. Il n'y a aucune

automaticité et lorsque nous pouvons le faire, nous ne signons pas le contrat de cession de droits audiovisuels.

M. Laurent Lafon, président. – Vous avez souligné tous les trois que la diffusion et la distribution constituaient un élément central pour la diversité. J’ai cru comprendre qu’il existait deux demandes un peu différentes sur ce point, l’une directement liée à la fusion entre Hachette et Editis, consistant à plaider pour qu’un des deux circuits de diffusion et de distribution (dans la mesure où chacune des deux sociétés possède son propre circuit) soit cédé. Monsieur Husson, vous avez formulé dans votre propos introductif une demande d’une autre nature, me semble-t-il, qui consisterait à ouvrir à l’ensemble des maisons d’édition les réseaux de diffusion et de distribution. Vous avez cité l’exemple de Plon en disant que lorsque vous commandiez un livre de Plon, vous deviez passer par le diffuseur d’Editis.

M. Guillaume Husson. – Il existe déjà une relation de dépendance forte, contrairement à l’Allemagne par exemple. Lorsqu’un libraire allemand souhaite acheter un livre chez un éditeur, il peut l’acheter auprès du distributeur de l’éditeur ou auprès d’un grossiste, ce qui assure une certaine concurrence entre les fournisseurs de livres. Cette concurrence n’existe pas en France.

M. Laurent Lafon, président. – La demandez-vous ?

M. Guillaume Husson. – Idéalement, oui, mais elle n’est pas envisageable dans le schéma actuel. Il faudrait bousculer toute l’organisation de l’économie du livre. Ce n’est donc pas en relation directe avec le sujet dont nous parlons ici sinon comme raison supplémentaire pour assurer une concurrence équilibrée entre les diffuseurs distributeurs.

M. David Assouline, rapporteur. – On dit que la Commission européenne ne peut accepter ce niveau de fusion et va obliger l’actionnaire à se défaire d’une partie des entités qui seraient fusionnées. Certaines entités seraient donc mises sur le marché. Monsieur Gallimard, seriez-vous intéressé par la reprise de certaines de ces entités ? J’ai lu que le secteur du livre scolaire, notamment, pourrait vous intéresser.

M. Antoine Gallimard. – Je suis avant tout un éditeur de catalogues. Mon grand-père aime les catalogues comme on aime les catalogues de chemin de fer. J’ai construit ce groupe car j’ai vu des complémentarités. J’ai une collection littéraire de poche, qui s’appelle Folio et une autre plus populaire, qui s’appelle J’ai lu. Je ne serais pas allé au-delà. Il y a dans ces collections des ouvrages que je trouve très complémentaires.

Dans le domaine du scolaire, il est vrai qu’à une époque, j’étais intéressé par la maison Hatier. Je suis intéressé par le scolaire car je crois en l’éducation. J’ai créé une petite association, Les Petits Champions de la Lecture, pour les élèves de CM1 et CM2. Aujourd’hui, elle touche plus de 100 000 participants. Je trouve très important d’avoir des ouvrages scolaires et de faire la révolution dans l’édition scolaire comme elle s’est faite dans l’édition de jeunesse grand public. Il s’est trouvé qu’Hachette avait davantage de moyens que moi et a acquis Hatier. S’il y avait des opportunités, je les examinerais, dès lors qu’il s’agirait de complémentarités dans le cadre d’une politique qui a été définie à l’avance.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous avez tous pointé, dans le scolaire, le nœud des dangers de la concentration, sans doute parce que vous croyez à l’éducation. Pouvez-vous développer cet aspect ? Pourquoi cet aspect est-il si sensible ? Que représentent

les livres scolaires aujourd'hui ? Comment sont-ils écrits ? Quelle est la marge de manœuvre de l'éditeur au regard des contenus ?

M. Christophe Hardy. – Les deux groupes sont actuellement numéro un et numéro deux dans le scolaire. Vous avez d'une part Hatier, qui est présent dans le scolaire de manière importante. En face, vous avez Nathan. Ils se livrent une concurrence acharnée. Le jour où les deux groupes fusionneront, il y aura forcément une économie d'échelle. Il n'y aura plus qu'un seul acteur.

M. Antoine Gallimard. – Il est vrai qu'il est très coûteux d'avoir une maison d'édition scolaire. Il faut des services de presse. Des documents sont envoyés aux enseignants, parfois jusqu'à 80 000 exemplaires. En l'absence de réforme, il faut que la maison se serre les coudes. Parfois, il y a des réformes sur tous les cycles, tous les trois ans ce qui est très lourd pour une maison d'édition. Du coup, il existe des maisons importantes et les acteurs sont très peu nombreux. Ceux-ci peuvent se mettre d'accord. À la différence de l'édition généraliste, où nous avons encore la chance d'avoir de petites maisons d'édition, ce n'est pas le cas dans le scolaire. Il faudrait repenser tout ce système pour susciter davantage de créativité chez les éditeurs scolaires, en évitant cette concurrence forcenée entre des maisons qui finissent par publier des livres trop proches.

Mme Sylvie Robert. – De nombreuses questions ont déjà été posées. Une interrogation m'est venue en écoutant M. Hardy lorsque celui-ci évoquait la possibilité, pour les journalistes, d'invoquer la clause de conscience. Le patron d'une maison d'édition a dit ceci : « aucune maison d'édition ne prendrait le risque de publier un brûlot mettant en cause directement ou indirectement son actionnaire pour le plaisir de prouver son indépendance ». Est-ce une réalité et cette logique pourrait-elle aboutir à des formes d'autocensure de la part de certains auteurs ?

J'ai mal compris, par ailleurs, l'aspect relatif aux centres de distribution. Sans doute cet aspect sera-t-il problématique aux yeux de la Commission européenne, puisque l'addition d'Interforum et du Centre de distribution Hachette aurait une position dominante. Peut-on imaginer que le centre de distribution d'une maison d'édition soit revendu ? Derrière cette éventualité se profilent des questions sociales, en termes d'emploi et en termes de diversité. Existe-t-il un risque à vos yeux de ce point de vue ? Comment cette question pourrait-elle être résolue au regard des exigences probables de Bruxelles ?

Je crois enfin qu'une question sera à creuser sur les doubles cessions de droits, pour l'audiovisuel. Cela semble une stratégie assez aisée et sans doute y a-t-il là un vrai danger également.

M. Christophe Hardy. – Il n'est pas possible de reprendre le principe d'une clause de conscience pour les auteurs mais il faudrait tenter de s'en inspirer pour les auteurs de façon à se dégager du contrat d'édition. Celui-ci est très engageant aujourd'hui et porte généralement sur la durée de la propriété intellectuelle et artistique, c'est-à-dire toute la vie plus 70 ans : lorsqu'on a signé, on a signé pour cette durée. Je n'ai pas d'exemple d'autocensure à évoquer. Mais lorsqu'un acteur est aussi massivement présent, a de telles capacités de diffusion et peut déployer une politique de communication extrêmement forte, un auteur devrait être idiot pour ne pas souhaiter être publié par cet acteur. Si cet éditeur surpuissant a une ligne éditoriale très fortement marquée, un auteur « malin », s'il n'est pas animé par l'amour de l'art et de la littérature, présentera des projets qui ne seront pas en

contradiction avec cette ligne éditoriale. C'est un exemple un peu théorique mais je vois là un vrai risque.

M. Guillaume Husson. – S'agissant de la distribution, j'ai un peu de mal à faire de la « politique fiction ». Vous évoquez l'un des multiples scénarios qui pourraient se faire jour. Il serait à mon avis très difficile de prendre une décision allant dans le sens de la cession d'Interforum, par exemple, le centre de distribution d'Editis, car la valeur d'Interforum réside dans les contrats passés entre le distributeur Interforum et les éditeurs, c'est-à-dire principalement les éditeurs d'Editis.

Il faudrait que l'entité acheteuse ait une garantie quant à la pérennité de ces contrats. Or les contrats de distribution durent quelques années. Au bout de trois ou quatre ans, à l'échéance de ces contrats de distribution, le groupe Editis placerait la distribution de ses maisons d'édition chez un autre distributeur ou auprès d'un distributeur qu'il créerait lui-même. L'acquéreur d'Interforum se trouverait alors démuné, sans éditeurs à distribuer. Il me semble donc très difficile de dissocier la distribution et l'édition.

M. Antoine Gallimard. – C'est un dossier très complexe. Je rappelle qu'en 2003, à l'époque de Vivendi Universal Publishing (VUP), la Commission européenne avait réduit le périmètre de VUP de 40 %. Le groupe Editis actuel ne représente que 60 % de ce qu'était VUP à l'époque.

Surtout, il y a un tel tricotage entre la distribution, les outils de diffusion et les maisons d'édition que cet ensemble serait complexe à désimbriquer. Il peut y avoir beaucoup de casse sociale et une perte de valeur énorme. Une concentration a déjà eu lieu et nous sommes peu nombreux à avoir des outils de distribution. Je ne vois pas comment l'on pourrait partager un outil de distribution, sauf dans un monde idéal où existeraient, comme en Allemagne, des coopératives – ce qui fait écho à la structure fédérale du pays lui-même. En France, le secteur est assez concentré. S'il doit y avoir un numéro deux, ce doit être un vrai numéro deux, avec ses propres outils de distribution et de diffusion, afin qu'il existe une concurrence ouverte. C'est essentiel à mes yeux.

M. David Assouline, rapporteur. – Si les acteurs numéro un et numéro deux fusionnent, le numéro trois devient le numéro deux.

M. Antoine Gallimard. – À mes yeux, il est souhaitable que le numéro un et le numéro deux ne fusionnent pas. Je suis peut-être un numéro trois ou un numéro quatre. Ce qui m'intéresse, c'est que ma maison soit en bonne santé, de faire mon métier de recherche littéraire, que les auteurs restent avec moi et ainsi développer le catalogue.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Depuis que nous travaillons sur ce sujet des concentrations au sein de la commission d'enquête, deux sujets principaux apparaissent clairement : la diversité culturelle d'une part et le monde des affaires d'autre part.

Vous l'avez dit vous-même, monsieur Gallimard, à travers une très belle métaphore sur la pêche et le respect des fonds marins. Vous avez racheté Flammarion en septembre 2012. Cela n'a peut-être pas fait autant de remous que la fusion qui se prépare mais ce n'était pas rien. Vous mettiez en avant la complémentarité et une démarche stratégique professionnelle.

Pensez-vous que, dans l'écosystème au sein duquel vous évoluez, le *statu quo* soit encore possible ? Combien de temps a-t-il encore à vivre, sachant que rien ne peut être figé dans le monde des affaires ? Le numéro un et le numéro deux ne sont-ils pas en train de rechercher une complémentarité pour pouvoir lutter dans la bataille qui se déroule au plan international dans votre écosystème, dans celui de l'audiovisuel et dans le monde des médias en général ? Vous dirigez une maison qui est hautement respectable et que nous adorons tous mais comment la voyez-vous évoluer, singulièrement, au cours des années qui viennent ? Je suis convaincu, pour ma part, que le *statu quo* n'est plus possible.

M. Antoine Gallimard. – Je suis d'accord avec vous quant à cette approche. Je voudrais simplement exprimer quelques nuances. À l'époque, l'édition constituait un petit village. De grandes concentrations ont eu lieu. De jeunes maisons ont grandi, comme Actes Sud. Il arrive aussi que des maisons disparaissent. Les outils de promotion et de distribution sont devenus essentiels. J'illustrerai encore par une image l'une des raisons pour lesquelles j'ai souhaité reprendre le groupe Flammarion. Au niveau d'une écluse, les parois sont parfois très hautes. Un frêle esquif sera en danger, car les parois se rapprochent. Cette opération m'a évité d'être écrasé par les parois de l'écluse et m'a permis de négocier avec de grands distributeurs tels qu'Amazon, la Fnac et Cultura. Dans notre métier, en début d'année, nous devons décider de ce que nous négocierons avec la Fnac et ces acteurs. C'est une autre approche. La librairie indépendante, de proximité et de qualité, représente, au mieux, 40 %. Le reste dépend de grands opérateurs, vis-à-vis desquels il nous faut des chefs de marché et des propositions marketing. À un certain niveau, pour une maison d'une certaine taille, c'est ainsi que cela fonctionne. La donne n'est donc pas la même.

Ce qui m'inquiète, c'est qu'Hachette détient 30 % du marché en France et 70 % à l'étranger, essentiellement en Amérique du Nord, en Amérique du Sud, en Angleterre et en Espagne. Ce n'est pas rien. Editis est tout petit par comparaison. On parle souvent des conditions de vie des auteurs. Un grand marché de la jeunesse est représenté par les licences (Disney, Harry Potter, etc.) et non par les auteurs français, malheureusement. Cela se négocie différemment. Là, nous sommes dans un marché planétaire. Si nous n'avons pas une certaine taille et un certain mode de relation avec ces acteurs, nous risquons vraiment d'être en mauvaise santé.

M. Guillaume Husson. – Je perçois une sorte de télescopage. Le marché du livre est avant tout national. Il est francophone, certes, mais très largement national, du fait de la langue. Vous soulignez à juste titre le télescopage de logiques relevant du marché du divertissement international et du marché du livre national. Le divertissement – qui représente aussi une partie du marché du livre – est tout à fait respectable mais les équilibres d'un marché comme celui du livre ne doivent pas passer sous les fourches caudines de l'évolution du marché du divertissement à l'échelle internationale. Ce qu'on appelle la librairie de création ne doit pas être soumise à cette logique.

M. Christophe Hardy. – On peut avoir le souci de grandes perspectives macroéconomiques à l'échelle mondiale mais il ne faut pas oublier que le marché pertinent, pour l'édition de création, est la France et que les auteurs font partie de cette économie du livre. Nous avons aussi des craintes économiques. Je les ai un peu développées. Nous représentons « la partie faible » du contrat et sommes à l'origine des livres qui existent. Nous représentons donc un maillon économique important dans cet écosystème national et international.

M. Michel Laugier. – Lors du rachat d'une société, avec les synergies et les mutualisations, un et un ne font jamais deux. Il y aura donc des éditeurs à racheter. Vous avez évoqué, monsieur Gallimard, le segment scolaire. Seriez-vous intéressé par d'autres éditeurs afin de devenir un numéro deux très concurrentiel ?

Vous portez un regard très critique, tous les trois, sur le modèle français en général. Pouvez-vous nous dire ce que vous inspire le modèle allemand et du groupe qui le domine, Bertelsmann ?

Ma troisième question sera très directe. Est-ce la concentration qui vous gêne aujourd'hui ou est-ce Vincent Bolloré ?

M. Guillaume Husson. – Ce n'est pas Vincent Bolloré. La preuve, je n'ai pas prononcé son nom durant mon intervention. Je me suis situé sur le terrain des principes.

M. Antoine Gallimard. – Ce n'est pas Vincent Bolloré, c'est la concentration. Nous avons beaucoup insisté sur la diversité et l'accès au marché.

Comme je l'ai indiqué, je suis intéressé par les catalogues. Je ne cherche pas à être un numéro deux ou un numéro trois. Je cherche à ce que d'autres poussent et à ce qu'il y ait d'autres maisons d'édition. Je parlais d'un village d'éditeurs qui n'était plus là. Je ne voudrais pas pour autant que cela devienne un grand ensemble impersonnel. J'aime qu'il existe un actionnaire engagé dans ses choix éditoriaux, que sa maison et lui fassent un tout. Je ne veux pas constituer un empire, loin de là, mais développer toujours le catalogue. Le développement de liens avec l'international m'intéresse également. J'aime une maison comme E/O, en Italie, qui édite de très jolies choses. Je suis président du BIEF (Bureau International de l'Édition française) et cela m'intéresse de former des éditeurs, d'avoir des réunions de fellows, dans un esprit de compagnonnage, plutôt que des achats capitalistiques.

M. Guillaume Husson. – Le syndicat de la librairie française a également attaqué la fusion entre Hachette et VUP en 2003, comme l'a rappelé M. Gallimard. M. Bolloré n'était pas partie prenante de cette opération, ce qui montre que ce sont avant tout les risques de cette méga-concentration qui nous inquiètent. Les aspects politiques et idéologiques, qui existent et que nous voyons à l'œuvre dans la presse, constituent à nos yeux une circonstance aggravante. S'il s'agissait de quelqu'un d'autre que Vincent Bolloré, nous mènerions exactement la même action auprès de la Commission européenne.

Quant au modèle allemand, je peux vous parler des librairies mais ce n'est pas tout le marché allemand. Je ne connais pas le poids du groupe Bertelsmann sur le marché allemand.

M. Antoine Gallimard. – Curieusement, le poids de Bertelsmann est presque plus important hors d'Allemagne qu'en Allemagne. Il existe en Allemagne une assez bonne réparation du marché entre les différentes maisons d'édition. Bertelsmann a commencé, au 19^{ème} siècle, comme une petite maison d'édition religieuse, puis s'est fait connaître en créant le club France Loisirs. Il s'en est retiré à temps en voyant que les consommateurs n'étaient plus les mêmes, et s'est beaucoup développé à l'étranger. Bertelsmann est aujourd'hui très développé aux États-Unis, beaucoup plus qu'en Allemagne. On ne peut pas dire que le marché allemand soit déséquilibré.

M. Laurent Lafon, président. – N'est-ce pas le schéma qu'a en tête le groupe Vivendi ? Lorsque nous avons reçu M. Bolloré, celui-ci a beaucoup parlé d'internationalisation et a dit être tout à fait conscient que l'issue des discussions avec la Commission européenne ne serait pas l'addition des deux groupes Hachette et Editis. Il a plutôt souligné la volonté de maintenir un grand acteur international et de réorganiser le marché français. N'est-ce pas votre sentiment ?

M. Antoine Gallimard. – Non, pas du tout. Je ne suis pas dans l'esprit de M. Bolloré mais j'ai l'impression que le projet consiste plutôt à développer des plates-formes pour différents types de canaux. Il y a deux niveaux de préoccupation pour nous. D'une part, un numéro deux peut disparaître alors qu'il existait un équilibre assez harmonieux sur notre marché. Le numéro deux ne sera plus dangereux pour le numéro un. Même si M. Bolloré a les meilleures intentions du monde, il pourra décider demain de fermer les péages et seules ses voitures iront sur l'autoroute.

Par ailleurs, nous voyons bien, avec les projets de Gameloft et les projets de développement de Canal Plus en Afrique, que l'objectif est de mettre en place un système d'abonnement à partir de vastes données qui seraient récoltées. C'est une inquiétude pour la librairie.

Mme Monique de Marco. – J'ai lu, monsieur Gallimard, que vous meniez une fronde auprès des autorités chargées de la concurrence à Bruxelles. Cette procédure n'aurait pas officiellement commencé. Pouvez-vous préciser ce qu'il en est ? Quelles seraient vos marges de manœuvre ?

En cas de fusion, Editis-Hachette, le nouvel ensemble contrôlerait 84 % du secteur parascolaire et 74 % de l'édition de livres scolaires. J'ai lu que le ministre de l'Éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, venait de nommer comme directeur général des programmes scolaires Mark Sherringham, ouvertement partisan de l'intégration explicite du christianisme dans les questions d'éducation, et proche des idées de M. Vincent Bolloré. Pouvez-vous nous dire si cette nomination pourrait influencer le contenu des manuels scolaires ? Je suis une ancienne enseignante et le milieu enseignant est très préoccupé par cette nomination.

M. Antoine Gallimard. – Je ne suis pas éditeur d'ouvrages scolaires mais si je l'étais, je serais opposé à cette nomination. Il doit exister à mes yeux une neutralité parfaite, républicaine. Je suis heureux d'avoir fréquenté des lycées républicain, laïcs, publics. Il est important qu'il existe un brassage social. Notre République a toutes ses qualités et il faut les préserver. S'il en est ainsi, je pense que le ministre commet une erreur. Il faut éviter que les maisons d'édition puissent faire du militantisme, ou alors elles doivent avoir un nom précis qui l'indique. Il ne s'agirait pas, dans ce cas, de maisons de niveau national.

La procédure devant les autorités de Bruxelles n'a pas débuté car il n'y a pas encore eu de pré-notification pour l'instant. Celle-ci devrait venir lorsque M. Bolloré lancera l'OPA. Peut-être va-t-il nous proposer, dans le cadre de son anniversaire, une solution en indiquant qu'il a fait des propositions à la Commission et qu'il s'occupe lui-même du découpage. Cela ne m'étonnerait guère. Nous pouvons seulement attirer l'attention de la Commission sur un certain nombre de points qui nous préoccupent et sommes à la disposition de la Commission pour répondre à ses questions. C'est ce qui s'est passé la fois précédente. Nous avons répondu à des questionnaires très précis, d'une centaine de pages, soumis par la Commission. Ce sont des personnes qui étudient très sérieusement ce type de dossier, sous l'angle de la protection du consommateur et du respect de la chaîne de valeur.

M. Guillaume Husson. – La procédure se déroule entre le groupe Vivendi et la Commission européenne. Nous intervenons en tant que « tiers intéressé », selon le terme juridique qui s’applique dans ce cas. La procédure est effectivement en phase de pré-notification. Cette phase dure depuis l’été 2021 et de nombreux scénarios peuvent être étudiés. C’est la raison pour laquelle nous avons voulu faire connaître nos analyses et nos griefs à la Commission européenne sans attendre. Nous devrions entrer dans les jours ou les semaines qui viennent en phase de notification, c’est-à-dire que sera dévoilé un projet sur lequel réagir.

M. Christophe Hardy. – Les organisations d’auteurs vont également, comme les éditeurs et les libraires, se manifester en tant que tiers intéressés auprès de la Commission européenne dans les jours qui viennent.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – En 2004, lorsque Lagardère rachetait Vivendi Universal, cela impliquait des maisons d’édition de même taille. Aujourd’hui, en plus d’Editis, Vivendi est propriétaire d’un certain nombre de médias (télévision, papier, radio). La promotion d’un livre trouverait donc un écho sur l’ensemble de ces médias et les sorties littéraires concurrentes pourraient tout simplement ne pas être mentionnées dans les supports du Groupe. Pensez-vous qu’il serait pertinent d’inclure également les maisons d’édition dans le cadre de la refonte du dispositif anti-concentration que nous étudions ?

M. Antoine Gallimard. – C’est une question extrêmement importante. Le syndicat de l’édition s’est opposé à la publicité du livre à la télévision afin d’éviter une promotion exagérée qui étoufferait les maisons d’édition n’ayant pas les moyens d’une telle promotion. Cela a permis d’avoir de grandes collections au format de poche et l’existence parallèle de collections de poche proposées par de petites maisons d’édition.

Il faudrait effectivement réfléchir de manière précise à l’encadrement de ce type de promotion s’il existait un grand groupe oligopolistique, si celui-ci devait exister. On voit par exemple des signets sur les écrans. Là aussi, il faudrait à mon avis, dans le cadre des relations entre un média et un éditeur, réfléchir à l’encadrement de ce type d’action.

M. Christophe Hardy. – N’oublions pas qu’avant la promotion, il faut considérer la diffusion et la distribution. La promotion permet à un ouvrage d’occuper les esprits mais la présence physique d’un livre dans tout l’espace est stratégique. Si le livre n’existe pas dans l’espace physique, le lecteur potentiel qui se rend dans un point de vente de proximité ne l’achètera pas. Les deux aspects (distribution-diffusion et promotion) sont liés.

M. Laurent Lafon, président. – Dans le secteur des médias, que nous étudions intensivement depuis deux mois, nous voyons l’organisation qui se met en place, autour d’un grand secteur public et deux grands groupes privés. Quelle est, selon vous, l’organisation idéale dans le domaine de l’édition ?

M. Guillaume Husson. – Je ne définirais pas une organisation idéale car cela dépend du comportement des groupes. On peut être un grand groupe et avoir un comportement respectueux des équilibres à l’égard des auteurs et des libraires. Nous sommes dans une économie régulée par le prix unique du livre, ce qui entretient des liens très particuliers entre les auteurs, les éditeurs et les libraires.

Nous avons dit qu’une concentration accrue serait tout à fait dangereuse mais c’est surtout une question de garde-fous. Le prix unique du livre confère aux éditeurs une

responsabilité centrale dans l'organisation du marché. L'éditeur fixe à la fois la rémunération de l'auteur et la marge du libraire, sachant que les diffuseurs et distributeurs lui appartiennent. C'est donc une responsabilité considérable. Il faut que l'éditeur ait un niveau d'engagement à la hauteur de cette responsabilité. Certains groupes se montrent plus vertueux que d'autres à cet égard. Si nous dénonçons la concentration, c'est aussi parce que les deux groupes concernés – et particulièrement Hachette, le leader – sont loin d'être exemplaires en la matière. Les petits libraires tirent le diable par la queue depuis de très nombreuses années, vis-à-vis d'Hachette, pour bénéficier de conditions commerciales minimum car Hachette ne veut simplement pas les rémunérer.

L'équilibre de la concurrence dépend à la fois de la taille des acteurs et de leurs comportements, les deux étant liés puisque un acteur dominant peut abuser de sa position. L'idéal est donc à la fois de limiter la taille des acteurs mais également de favoriser de leur part des comportements vertueux.

M. David Assouline, rapporteur. – Qu'en est-il d'Editis ?

M. Guillaume Husson. – Les conditions commerciales d'Editis se sont un peu améliorées ces dernières années, ce groupe souhaitant se démarquer de son concurrent Hachette, mais elles restent insuffisantes eu égard à l'économie des librairies et à la croissance de leurs charges.

M. Antoine Gallimard. – Nous avons déjà la chance d'avoir, avec le prix unique du livre, un cadre formidable. Lorsque je présidais le syndicat, nous avons pu négocier un prix unique du livre numérique, ce qui nous a évité un écrasement des valeurs sur lesquelles repose notre métier. Nous avons un réseau de bibliothèques et des systèmes de gestion mis en place avec celles-ci. Il existe des relations, vaille que vaille, avec les différentes organisations professionnelles. J'aimerais retrouver un meilleur climat de transparence des comptes et de confiance partagée.

Nous avons parfois des problèmes. Nous ne savons pas toujours exactement ce qui est vendu et comment les livres sont vendus. Il existe avec Amazon des « marketplaces » sur lesquelles sont vendus des livres neufs ou d'occasion, auquel cas ceux-ci sont vendus comme s'il s'agissait de livres neufs, en mettant en cause le prix unique. Des libraires ou des particuliers utilisent aussi, dans une certaine mesure, ces plates-formes pour vendre des livres d'occasion. C'est un manque à gagner pour les auteurs, que nous ne parvenons jamais à quantifier.

Une des demandes des auteurs vise à obtenir des éditeurs des chiffres certains pour le calcul des droits d'auteur. Nous avons beaucoup de mal à savoir ce que cela représente pour Amazon. Tout le monde en fait le constat sauf Amazon. J'aimerais qu'il y ait davantage de transparence sur un certain nombre de points. Certains auteurs ne gagnent pas bien leur vie, comme certains libraires, mais il y a aussi des maisons d'édition qui sont très fragiles.

Il est très important pour moi d'identifier les principaux points de fragilité. Des structures telles que le CNL et l'ADEL (Association pour le développement de la librairie de création) ont réellement aidé la librairie. Il existe aussi des aides en faveur des auteurs, de même que les festivals. Notre situation est relativement précieuse par rapport à ce qui existe à l'étranger. Il ne faudrait pas qu'une énorme masse vienne casser tout cela. Or je crains que cet édifice soit durement mis à l'épreuve.

M. Christophe Hardy. – La question de l'organisation souhaitable déborde un peu le sujet de cette audition. Guillaume Husson a eu raison de souligner à quel point l'éditeur était au centre du dispositif et avait une responsabilité primordiale. Il fixe, en accord avec l'auteur, le taux de rémunération de l'auteur et fixe par ailleurs le prix unique du livre. Ce sont les deux leviers qui ont une incidence mécanique sur la rémunération de l'auteur. A ce propos, je voudrais préciser que ce n'est pas la taille de l'éditeur qui rend celui-ci vertueux ou non. Certains petits éditeurs ne se montrent pas du tout vertueux et inversement. De petits éditeurs ne font pas de reddition de comptes annuelle.

La situation idéale, nous sommes en train d'en discuter avec les éditeurs dans le cadre des négociations interprofessionnelles qui ont lieu sur le contrat d'édition. Nous nous efforçons de faire valoir des demandes qui pourraient apaiser nos rapports sur deux thèmes, le partage de la valeur et le partage de l'information qu'évoquait Antoine Gallimard. Cela a peut-être un rapport avec la fusion entre Editis et Hachette dans la mesure où nous représentons déjà la partie faible du contrat et avons souvent besoin de l'appui des pouvoirs publics pour discuter. Avec un acteur surpuissant, les négociations collectives seront à mon avis très compliquées, tant individuellement que collectivement.

M. David Assouline, rapporteur. – Néanmoins, si je comprends bien, lorsqu'un acteur est de très grande taille, il y a un peu plus de risques qu'il ne se montre pas vertueux. M. Laugier vous a demandé si vous aviez des craintes particulières d'une concentration avec M. Bolloré aux commandes. En écoutant vos exposés, je constate que vous répondez non et oui. Vous pointez les dangers inhérents à une grande concentration. Ils vous semblent aggravés dès lors que cet acteur domine aussi le monde des médias et y a imprimé des lignes éditoriales qui vous semblent dangereuses. C'est ce que nous avons entendu.

Vous n'avez pas été très loquaces en termes de propositions de solutions. La question va se poser à notre commission dans tous les domaines. Des phénomènes vont se produire, que nous ne pouvons empêcher, du fait de la liberté économique. Il est des domaines où une régulation est possible, sous l'égide notamment de l'Autorité de la concurrence. Au regard de la loi de 1986, qui empêche un certain nombre de concentrations dans les médias, vous paraît-il envisageable de définir des seuils qui seraient ajoutés à ces dispositions anti-concentration pour le monde de l'édition ? C'est une piste à laquelle nous envisageons de réfléchir.

Monsieur Hardy, vous formulez une proposition en invoquant la possibilité, pour les auteurs, d'une sorte de clause de conscience, comme pour les journalistes mais sa faisabilité serait à préciser. Lorsque vous signez un contrat, la principale valeur, pour l'éditeur, réside dans ses droits dans la durée. Si vous vous déliez de ces droits à un moment donné, son achat n'a plus de valeur. Quel montage imaginez-vous pour que ce principe soit applicable ? Dans un tel cas de figure, sans doute l'éditeur demanderait-il à l'auteur de racheter les droits.

M. Christophe Hardy. – L'idée que j'exprimais concernant la possibilité d'invocation d'une sorte de clause de conscience par les auteurs constitue une piste. Nous sommes prêts à y travailler.

Vous évoquez une cession des droits. Il existe aussi des pistes de réflexion en ce sens. Cela dépasse largement le sujet de ce soir mais nous réfléchissons avec les éditeurs à une éventuelle cession des droits. On peut jouer sur la durée de cession ou l'étendue de la cession. Lorsqu'on cède les droits aujourd'hui, la cession se fait généralement sur toute la

durée de la propriété intellectuelle mais il n'y a aucune raison que la durée de cession corresponde à la durée de la propriété artistique. Quant à l'étendue des droits, lorsqu'on écrit un livre, l'éditeur a tout intérêt à ce que l'auteur cède tous les droits patrimoniaux et l'auteur peut avoir intérêt à ne céder qu'une partie de ces droits. Cela relève du dialogue contractuel entre les deux parties.

M. Antoine Gallimard. – Nous ne sommes plus là dans le problème de la concentration. Il s'agit des relations entre auteurs et éditeurs. Il est vrai que cela pourrait être apparenté au droit moral. Nous parlons ici du fonds et non de nouveautés, sauf si l'éditeur a un droit de préférence pour deux ou trois ouvrages. S'agissant du fonds, nous avons l'obligation d'une exploitation permanente et suivie. C'est contrôlé. L'auteur ou l'ayant-droit n'est pas lié à vie à l'éditeur, si celui-ci ne remplit pas ses obligations. S'il y a un changement important, une discussion pourrait s'ouvrir mais cela supposerait de déterminer quelle situation conduirait à une remise en cause de ce contrat. C'est une situation assez particulière. Il ne faudrait pas prendre le risque d'affaiblir un éditeur très méritant qui veut faire son catalogue. Pour les ouvrages étrangers, c'est le cas. Une maison comme Christian Bourgois, par exemple, a perdu des droits. L'agent, surtout aux États-Unis où il y a eu beaucoup de mouvements, devient un repère davantage que l'éditeur. En France, ce n'est pas le cas. J'espère que nous avons encore tout notre rôle vis-à-vis des auteurs.

M. Christophe Hardy. – Le droit moral a été cité mais l'idée n'était pas celle-là. Le droit moral est incessible et inaliénable. Il est difficile de le faire jouer pour les cas qui nous occupent, par exemple en cas de ligne éditoriale très fortement marquée du point de vue idéologique. Si un auteur a signé un contrat avec un éditeur, lequel est racheté par un autre groupe qui imposerait une autre ligne, il serait difficile d'invoquer le droit moral car il faudrait pouvoir prouver, devant les tribunaux, une atteinte à l'intégrité de l'œuvre. En outre, le fait de faire jouer son droit de retrait devrait être accompagné d'une contrepartie économique. Cela se paie.

M. Antoine Gallimard. – Lisez la correspondance entre Céline et Gaston Gallimard et d'autres correspondances entre auteurs et éditeurs. C'est comme un couple. Parfois, cela se passe bien. Parfois, cela se passe très mal. On peut être en procès durant dix ans et retrouver ensuite des relations apaisées.

M. David Assouline, rapporteur. – Monsieur Gallimard, vous avez indiqué que vous représentiez ici 720 maisons d'édition. Ceci inclut-il les maisons possédées par Editis ?

M. Antoine Gallimard. – Tout à fait, ainsi que le groupe Hachette. Cependant, compte tenu de la position prise par le syndicat national de l'édition à propos de cette opération, qu'il a jugée problématique, le groupe Editis s'est retiré du bureau de notre syndicat – ce qui ne signifie pas qu'il ne fait plus partie de ce syndicat.

M. Guillaume Husson. – Je voudrais répondre à la question de M. Assouline. Il existe bien un effet de taille et un effet de puissance. Je l'ai souligné dans mon propos liminaire. Lorsque des groupes cumulent des forces en matière d'édition, sur le plan logistique, commercial et marketing, il existe un risque d'effet de puissance. Ce risque est renforcé parce que les équilibres du marché sont fragiles. Il se trouve que le marché a réalisé une très bonne année 2021, qui est inédite. Au cours vingt ou vingt-cinq dernières années, le marché est demeuré fragile. Il y a des acteurs fragiles tout au long de la chaîne (auteurs, éditeurs indépendants, libraires). Cela ne tient pas à grand-chose et il faut avoir cela en tête pour apprécier les effets d'une telle concentration.

Nous voyons déjà ces effets de puissance. Dans le secteur de la librairie, les deux fournisseurs qui accordent aux libraires les plus mauvaises conditions commerciales sont les deux leaders du marché (Hachette et Eeditis). Une réflexion quant à des seuils de concentration ou pour éviter des cumuls, pour le secteur de l'édition, serait donc effectivement bienvenue. Je sais que les débats, autour de la loi de 1986, sont compliqués et qu'il y a beaucoup de nuances à apporter dans cette réflexion. Sur le principe, renforcer la régulation du marché du livre par ce type de réflexion me semblerait quelque chose d'opportun.

M. Antoine Gallimard. – Je suis d'accord avec Guillaume Husson. S'il faut toucher un peu à la loi de 1986, c'est pour tenir compte des nouvelles pratiques, notamment en termes de digitalisation et du point de vue de la protection des données personnelles. Il existe un vrai problème entre les plates-formes et les maisons d'édition. Il faut voir quelle circulation peut exister, y compris dans une publicité interne aux groupes, afin d'éviter que toutes les voies dont ils disposent ne bloquent des acteurs extérieurs.

M. Laurent Lafon, président. – Messieurs, merci pour ces éclairages que vous nous avez apportés.

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 35.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mercredi 23 février 2022

- Présidence de M. René-Paul Savary, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Pierre-Jean Lancry, président par interim, et Mme Nathalie Fourcade, secrétaire générale, du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie

M. René-Paul Savary, président. – Nous auditionnons aujourd'hui le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), qui a produit un rapport intéressant, avec des scénarios qu'il nous appartiendra d'analyser. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Pierre-Jean Lancry, son président par intérim, et Mme Nathalie Fourcade, sa secrétaire générale. Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Vous avez publié un rapport le 15 janvier dernier, avec quatre scénarios d'évolution de l'articulation entre la sécurité sociale et les caisses complémentaires qui ont suscité un certain nombre de commentaires. L'un d'eux porte sur la « grande sécurité sociale ». Il semble avoir retenu l'attention du ministre des solidarités et de la santé, ainsi que l'attention des assureurs et des mutualistes.

C'est dans ce cadre et au vu des enjeux potentiels pour l'avenir de la sécurité sociale qu'il est important de dégager quelques pistes.

Je vous invite à présenter votre rapport, puis nous passerons aux questions de nos membres.

Monsieur Lancry, je vous laisse la parole.

M. Pierre-Jean Lancry, président par intérim du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. – Le HCAAM a été créé en 2003 dans l'idée de réunir l'ensemble des protagonistes du système de santé dans une instance de concertation et d'écoute.

Il y a quatre ou cinq ans, nous nous sommes saisis d'un sujet particulièrement important : celui des relations entre l'assurance maladie obligatoire et l'assurance maladie complémentaire. Le système français est original en cela qu'il fait coexister deux modes de remboursement pour les mêmes soins. L'assurance maladie complémentaire couvre 96 % de la population et 12 % des dépenses de santé. À part en Slovaquie, il n'existe guère de système similaire au nôtre. L'assurance maladie complémentaire apparaît indispensable pour garantir l'accessibilité aux soins.

En janvier 2021, nous avons produit un document de travail qui dressait une analyse des limites du système.

Ce système est trop complexe. Peu de personnes sont capables de définir précisément les garanties apportées par les complémentaires. Ce système est également

coûteux (du fait du double canal de remboursement) et inégalitaire. Les actifs ont accès à des contrats collectifs, avec une participation de l'employeur. Les aides publiques se concentrent sur ces contrats collectifs. Les retraités doivent souscrire des contrats individuels sans aide, avec un calcul des primes qui est fonction du risque. Ce système ne garantit pas l'accessibilité de tous aux soins essentiels. Ainsi, 13 % des chômeurs n'ont pas de complémentaire. Enfin, ce système couvre moins bien les risques lourds que sont l'incapacité temporaire, l'invalidité et le décès.

Forts de ces constats, nous avons décidé, après un travail administratif et juridique de plusieurs années, d'élaborer un certain nombre de scénarios. Nous allons maintenant vous les présenter.

Mme Nathalie Fourcade, secrétaire générale du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. – Ces scénarios visent à répondre aux limites du système actuel. Nous sommes partis d'emblée sur quatre scénarios polaires. C'est inhabituel dans nos travaux, mais il est très vite apparu que sur un tel sujet, nous ne parviendrions pas à obtenir de consensus entre tous nos membres. Ces scénarios éclairent la diversité des choix possibles.

Le premier scénario, dit d'amélioration dans le cadre de l'architecture actuelle, vise à apporter des réponses sans changer fondamentalement le cadre actuel. Il comprend différentes mesures. Les premières visent à modifier les règles de remboursement de la sécurité sociale dans le but de limiter les restes à charges importants après assurance maladie obligatoire. D'autres mesures portent sur la soutenabilité financière de l'assurance maladie complémentaire, dans l'objectif d'en favoriser l'accès. Il peut s'agir de relever le seuil d'éligibilité de la couverture santé solidaire pour les retraités ou de mesures spécifiques aux salariés précaires, aux micro-entrepreneurs ou aux exploitants agricoles. Nous proposons également de donner à l'Union des caisses d'assurance maladie complémentaires la capacité d'engager les complémentaires santé dans le cadre de négociations conventionnelles pour améliorer la régulation conjointe du système de santé par la sécurité sociale et l'assurance maladie complémentaire.

Le scénario n° 2 (assurance complémentaire obligatoire universelle et mutualisée) pousse à son terme la généralisation de l'assurance maladie complémentaire, après l'Accord national interprofessionnel (ANI) de 2013. Il consacre le couple sécurité sociale/assurance maladie complémentaire comme le socle de la protection sociale en santé. L'assurance maladie complémentaire serait constituée comme service d'intérêt économique général. Tous les assurés auraient une obligation d'adhésion, et les organismes complémentaires auraient l'obligation d'assurer les personnes qui en font la demande. Cette obligation réciproque permettrait d'augmenter le degré de solidarité sur le marché de l'assurance maladie complémentaire. Il serait possible d'imposer des règles concernant les primes versées par les assurés et, ainsi, de limiter leur progression en fonction de l'âge.

Nous avons réalisé des simulations d'impact. Les primes des actifs augmenteraient, tandis que celles des retraités diminueraient. Nous proposons qu'au socle des garanties de base s'ajoutent des garanties définies au niveau des branches, de manière à laisser un rôle à la négociation. Ce scénario présente des avantages, mais aussi une limite : la complexité du double système de remboursement perdurerait, de même que les frais de gestion associés.

Le scénario n° 3 vise à augmenter les taux de remboursement de la sécurité sociale jusqu'au tarif de responsabilité. Le ticket modérateur serait supprimé. Le financement

se ferait suivant les principes actuels de la sécurité sociale. L'un des objectifs de ce scénario consiste à augmenter le pouvoir d'achat des ménages en réduisant les frais de gestion des complémentaires santé. Les frais de gestion que supportent les professionnels seraient également réduits. Ce scénario vise aussi à faciliter les réformes des modes de rémunération des professionnels et des établissements. Nous avons fait le choix, pour définir le périmètre des soins remboursés par la sécurité sociale, d'exclure les dépassements d'honoraires. Ces derniers resteraient donc remboursés par les complémentaires santé.

Dans les hypothèses retenues, les finances publiques auraient à supporter 22,5 milliards d'euros supplémentaires, tandis que 5,4 milliards d'euros de frais de gestion seraient restitués chaque année aux ménages. Les gains seraient plus marqués pour les personnes âgées et les personnes à faible revenu. Enfin, cette réforme a été conçue de manière à être neutre pour les employeurs.

Dans le scénario n° 4 (décroisement des domaines d'intervention de la sécurité sociale et de l'assurance maladie complémentaire), l'assurance maladie complémentaire deviendrait payeur au premier euro sur les soins dont elle est le financeur majoritaire (optique, dentaire, audioprothèses), tandis que les autres soins seraient remboursés à 100 % par la sécurité sociale. L'objectif consiste à clarifier les rôles de chacun, à simplifier la régulation et à accorder des marges de liberté aux complémentaires et aux assurés. Les plus modestes auraient toujours accès à la complémentaire santé solidaire.

Nous avons simulé plusieurs options de bouclier sanitaire, lequel vise à permettre un remboursement à 100 % par la sécurité sociale au-delà d'un certain niveau de dépenses.

Enfin, notre rapport contient également des propositions transversales concernant le développement de la prévoyance.

M. René-Paul Savary, président. – Faut-il comprendre que dans le scénario n° 3, les personnes verseraient davantage de cotisations directement à la sécurité sociale ?

M. Pierre-Jean Lancry. – C'est cela.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je tiens à remercier les représentants du HCAAM pour ce rapport et les explications qu'ils nous ont apportées.

Ce rapport a été précédé d'une certaine publicité, notamment s'agissant du scénario n° 3 dit de « grande sécu », dont nous sentons bien qu'il a été poussé par le Gouvernement. Certains en ont tiré des conclusions, d'autres en ont tiré des oppositions.

Ce rapport n'a pas suscité de consensus au sein du Haut Conseil. Pouvez-vous nous expliquer cette expression inhabituelle ? Avez-vous présenté quatre scénarios pour que chacun trouve son compte : n'y avait-il pas une petite idée derrière tout cela ? À quel point est partagé le diagnostic selon lequel il convient de faire évoluer les relations entre l'assurance maladie obligatoire et l'assurance complémentaire ?

Vous détaillez dans votre rapport les conséquences financières de chaque scénario pour les différentes parties prenantes, ce qui est très appréciable. Néanmoins, vous soulignez avoir toujours raisonné à comportement constant, ce qui peut être une limite car les comportements peuvent changer en fonction du modèle. En outre, avez-vous intégré les économies issues de certaines pratiques propres au privé comme les réseaux de soins conventionnés ?

Vous êtes-vous attachés à évaluer l'acceptabilité des différents scénarios par les Français, notamment au regard de l'augmentation des prélèvements obligatoires ? Êtes-vous prêts à communiquer sur les autres scénarios que celui de la « grande sécu » ?

Une réforme d'ampleur dans un contexte de déficits lourds et durables est-elle opportune ? Sommes-nous en capacité d'aller plus loin dans le déficit, alors que le trou de la sécurité sociale n'a fait que se creuser ? Ne vaudrait-il pas mieux attendre un retour à meilleure fortune des comptes sociaux pour engager une révision d'ampleur des relations entre assurance maladie obligatoire et complémentaire (AMO et AMC) ? Est-ce le bon moment pour réfléchir à un changement ?

Enfin, comment notre système se positionne-t-il par rapport aux pratiques d'autres pays ?

M. Pierre-Jean Lancry. – Fallait-il faire évoluer les relations AMO/AMC ? La réponse est oui. Lorsque nous avons présenté le document de travail en janvier 2021, avec la définition des quatre scénarios, tous les membres du HCAAM y étaient favorables. Le ministre des solidarités et de la santé m'a adressé un courrier durant l'été. Ce courrier a été mal interprété. Le ministre a mis en avant le scénario « grande sécu », mais il n'a pas dit qu'il s'agissait du scénario qu'il privilégiait. Il nous a demandé d'examiner les conséquences des trois scénarios de ruptures (les n^{os} 2, 3 et 4). Ce point a été d'autant plus compliqué à gérer que le HCAAM n'a pas l'habitude de travailler sur des sujets d'actualité. Nous travaillons surtout sur des sujets de fond.

Par ailleurs, le rapport a fuité. Les premiers chiffreages sont sortis. Cela a mis le feu aux poudres. Les complémentaires, qui n'étaient pas satisfaites de nos propositions, étaient vent debout. Cette cacophonie a été très difficile à gérer. Il a vraiment fallu faire œuvre de pédagogie au sein du HCAAM pour que le rapport puisse être publié.

Ce n'est pas notre travail que d'évaluer l'acceptabilité des Français. Nous ne sommes pas outillés pour cela. Pour autant, il est évident que le système ne peut fonctionner que si les mesures proposées reçoivent un écho favorable des principaux intéressés. Nous ne ferons jamais de réforme contre tout le monde.

S'agissant de la situation financière de la sécurité sociale, les déséquilibres n'étaient pas si importants que cela avant la crise sanitaire. C'est surtout la crise qui a creusé le déficit avec une intervention massive de l'assurance maladie obligatoire.

Le système français est original en cela qu'il fait coexister deux canaux pour rembourser les mêmes soins. Dans de nombreux pays, les remboursements se font en séparant les paniers de soins. Ainsi, les soins de kinésithérapie ne sont pas pris en charge par l'assurance de base dans de nombreux pays ; ils relèvent des complémentaires. De plus, nous avons un très fort pourcentage de la population qui est couvert par la complémentaire, ce qui n'est pas le cas dans de nombreux pays. Le seul pays qui pourrait nous ressembler est la Slovaquie.

Mme Nathalie Fourcade. – Concernant l'acceptabilité par les Français, beaucoup de membres du HCAAM se sont exprimés publiquement. France Assos Santé a proposé un scénario de type « grande sécu » dans ses 20 propositions pour la présidentielle.

Augmenter le périmètre de remboursement de la sécurité sociale suppose de renforcer la régulation des dépenses. De plus, cela responsabiliserait la sécurité sociale, qui ne pourrait plus utiliser les remboursements de l'assurance maladie complémentaire pour rendre plus indolores certains choix.

Les activités du livre 2 et du livre 3 des mutuelles sont complètement indépendantes et séparées. Nous avons supposé que l'offre de soins et l'offre sanitaire et sociale des mutuelles restaient inchangées. En revanche, dans le scénario n° 3, nous avons supposé que la moitié des assurés résilieraient leur contrat avec une complémentaire santé. Il s'agit des assurés dont les contrats sont les moins généreux. Ils n'auront plus d'intérêt à avoir une complémentaire. Les contrats collectifs étant beaucoup plus généreux que les contrats individuels, cela représente 70 % des bénéficiaires d'un contrat individuel et 20 % des bénéficiaires d'un contrat collectif.

M. Pierre-Jean Lancry. – Nous avons cherché à connaître la population des salariés du secteur des assurances complémentaires. Nous avons demandé aux trois familles (assureurs, institutions de prévoyance, mutualité) de nous fournir des chiffres. Il nous a été impossible d'obtenir des chiffres fiables. Malgré nos demandes répétées, aucune complémentaire ne nous a transmis d'informations sérieuses.

M. René-Paul Savary, président. – Cela interpelle. Nous voyons bien que les complémentaires sont figées sur le système actuel. Nous pouvons le comprendre, mais ce système est complexe, coûteux et inégalitaire. Il faut donc savoir évoluer.

J'ai quelques questions à vous poser. Dans le scénario « grande sécu », le système complémentaire deviendrait un système supplémentaire. Est-ce viable ? Cela remet en cause un certain nombre d'emplois. Connaissez-vous le nombre total d'emplois dans le secteur des complémentaires ?

Mme Nathalie Fourcade. – Nous ne connaissons pas la fraction des effectifs qui travaillent dans la santé.

M. Pierre-Jean Lancry. – Les assureurs sont multirisques. Ils ne font pas que de la santé.

M. René-Paul Savary, président. – Pensez-vous que ces sociétés, qui deviendraient des assurances complémentaires avec un périmètre d'intervention beaucoup moins large, seraient viables ?

Par ailleurs, nous savons bien qu'en France, lorsque nous voulons tout changer, nous ne changeons rien. Avez-vous travaillé sur un scénario progressif qui pourrait s'échelonner dans le temps ? Avez-vous imaginé des paliers dans vos scénarios ?

M. Pierre-Jean Lancry. – Les quatre scénarios peuvent se prêter à une évolution progressive. Nous ne sommes pas obligés de passer du jour au lendemain à un remboursement à 100 % par l'assurance maladie obligatoire. Ce sont des scénarios cibles. Ce sont les plus extrêmes, d'où l'absence de consensus. Il est tout à fait possible d'atteindre les cibles progressivement.

Le reclassement des personnes est un vrai problème, dont nous savons qu'il existe, mais ce n'était pas l'objet de notre rapport que de nous positionner. Quoi qu'il en soit,

il est évident que nous ne ferons rien si nous n'avons pas de solution pour ces milliers de personnes.

Mme Nathalie Fourcade. – Il est possible de progresser vers chaque scénario. Pour le scénario « grande sécu », le bouclier sanitaire est une option. Si le reste à charge est plafonné, de nombreuses personnes arrêteront de s'assurer. De fait, cela réduirait le nombre d'assurés. Nous pouvons aussi augmenter progressivement les taux de remboursement par la sécurité sociale.

Par ailleurs, nous proposons qu'une partie des frais de gestion économisés serve à financer les mesures de reclassement des salariés des complémentaires.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Vos scénarios nous offrent un panel de ce qui peut être fait. J'ai bien entendu que l'intervention croisée de la sécurité sociale et de la mutuelle entraînent des complexités et des coûts. Néanmoins, il nous faut surtout veiller à lutter contre les inégalités sociales. C'est le sujet qui me préoccupe de plus. Les victimes actuelles sont les plus précaires et les retraités pauvres. Autant les cotisations à la sécurité sociale dépendent des revenus, autant ce n'est pas le cas des complémentaires santé. Une complémentaire coûte la même chose, quelle que soit la retraite. C'est ahurissant.

Si le choix du 100 % sécurité sociale était fait, serait-il possible de commencer par les plus précaires et les retraités, sachant qu'il faudrait évidemment reclasser tous les salariés qui travaillent dans les complémentaires santé ?

M. Daniel Chasseing. – Le scénario n° 3 entraînerait 5 milliards d'euros d'économies de gestion. C'est alléchant. C'est aussi le scénario le plus simple. En revanche, il entraînerait des diminutions d'emplois dans les villes où les mutuelles sont très présentes. Existe-t-il des perspectives d'économies dans les autres scénarios ?

M. René-Paul Savary, président. – Ce scénario paraît peut-être le plus simple, mais il revient à étatiser le système. Or l'État n'a pas toujours été le mieux placé pour régler ce type de sujet. Il faut en tenir compte, même si le système actuel est inégalitaire puisqu'il n'y a pas de partage : les salariés ont leur système et les retraités le leur. C'est quelque chose qu'il faut faire évoluer.

M. Pierre-Jean Lancry. – Il est tout à fait possible de procéder par étape en commençant par les retraités les plus pauvres. Tout peut se faire par étapes.

Mme Nathalie Fourcade. – C'est déjà ce que nous faisons avec la complémentaire santé solidaire. Les bénéficiaires choisissent de plus en plus une gestion par la sécurité sociale plutôt que par les complémentaires privées. En revanche, moduler les taux de remboursement de la sécurité sociale en fonction de l'âge ne serait pas constitutionnel.

M. Pierre-Jean Lancry. – Aucun autre scénario n'offre de possibilités d'économies aussi importantes que le scénario « grande sécu ». C'est clairement le scénario de bascule complète qui permet d'envisager de telles économies. Il serait inconcevable de l'appliquer du jour au lendemain, même si ce n'est pas le rôle du HCAAM que de définir de quelle manière la réforme serait faite. Nous avons simplement instruit le dossier.

M. René-Paul Savary, président. – Le scénario de décroisement offre également des possibilités d'économies.

Mme Nathalie Fourcade. – Effectivement, mais ces économies seraient moins massives. Le HCAAM ne s’est pas prononcé sur la manière dont les complémentaires gèrent leur activité. Ce n’est pas notre rôle.

M. Pierre-Jean Lancry. – Je précise que les complémentaires n’ont plébiscité aucun des quatre scénarios.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Comment passer d’un système à l’autre ? De mon point de vue, il s’agit du point essentiel. Nous savons que le passage à la grande sécu permettrait de réaliser des économies substantielles, mais comment passer de l’un à l’autre ? Les personnes âgées sont pénalisées si elles ne sont pas dans un grand système. C’est cela la réalité. Il existe donc un intérêt social. Je propose que la Mecss étudie réellement les voies de passages d’un système à l’autre.

M. René-Paul Savary, président. – Vous soulevez un point extrêmement intéressant. Il faut replacer la personne au centre du dispositif. Il est certainement possible de mieux dépenser l’argent public, et l’argent global. Nous savons bien que les coûts du reste à charge et de la mutuelle ont augmenté. Il faut rester sur le modèle de 1945, tout en le faisant évoluer en fonction du 21^{ème} siècle. Lorsque les partenaires sociaux participent à ce type d’évolution, le résultat est plus équilibré que lorsque c’est l’État qui s’en occupe. Le système n° 3 paraît intéressant de prime abord, mais il me laisse pensif, sur le long terme, quant à l’acceptabilité et à l’équilibre du dispositif.

Nous aurons un travail tout à fait intéressant à effectuer. Nous pouvons réfléchir à des scénarios évolutifs, tout en restant prudents dans les discours au vu de ce qui est en jeu. Nous devons avancer avec précaution et innovation.

Mme Pascale Gruny. – Il faut tout mettre sur la table, sans laisser aucun sujet de côté de peur de froisser les uns ou les autres. Dans les deux entreprises dans lesquelles j’ai travaillé, j’avais mis en place des contrats d’assurance complémentaire en négociant un tarif pour les retraités.

M. René-Paul Savary, président. – Lorsque je parlais de précaution, je ne parlais pas de nos travaux internes, mais de nos propos vis-à-vis de l’extérieur.

Je vous remercie pour votre disponibilité. Nous aurons l’occasion de nous revoir.

La réunion est close à 14 h 50.

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE

Mardi 1^{er} février 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition Mme Marie Trelu-Kane, présidente d'Unis-Cité

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur le service civique. Après l'échange fructueux que nous venons d'avoir avec des volontaires du service civique accompagnés par l'association *Unis-Cité*, qui nous a permis de partager des témoignages éclairants, nous allons entendre Marie Trelu-Kane, présidente d'*Unis-Cité*, dont l'engagement pionnier a contribué à la création du service civique, il y a maintenant douze ans.

Je rappelle à votre attention que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport et que sa captation vidéo permet de la suivre en ce moment même sur le site Internet du Sénat. Cet enregistrement sera disponible par la suite en vidéo à la demande.

Cette audition s'inscrit dans un cycle de réunions dédiées au service civique : nous accueillerons demain Béatrice Angrand, présidente de l'Agence du service civique ainsi que David Knecht son directeur général. En mars, nous entendrons Martin Hirsch, qui fut lui aussi un acteur de la création du service civique, et qui poursuit cette implication au sein de l'Institut de l'engagement qu'il préside.

Par ailleurs, notre mission a mis en place, il y a une dizaine de jours une consultation d'élus locaux sur le site du Sénat, dont plusieurs questions portent sur le service civique. Le premier bilan des quelque mille trois cent réponses reçues à ce jour est instructif. Je dois vous signaler, Madame Trelu-Kane, que l'un des répondants nous a tout particulièrement signalé l'importance de structures de suivi comme *Unis-Cité* et la qualité de l'encadrement vous offrez.

Cette consultation est complétée depuis hier soir par un appel à témoignages de jeunes sur le service civique sur les réseaux sociaux, dont les résultats alimenteront notre rapport qui sera rendu en juin.

Le rapporteur Henri Cabanel va vous poser quelques questions pour vous préciser les attentes de la mission d'information, puis je vous donnerai la parole et nous aurons un temps d'échanges avec les sénateurs présents dans cette salle ou connectés à distance.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Madame la présidente, la question du service civique est centrale pour notre mission d'information, qui s'intéresse de très près aux ressorts de l'engagement citoyen, dont le service civique peut donner le goût à notre jeunesse.

J'ai donc beaucoup de questions à vous poser. Si toutes ces questions ne peuvent être abordées ce soir faute de temps, peut-être pourriez-vous nous adresser par la suite des éléments écrits pour nourrir notre réflexion.

Pouvez-vous tout d'abord nous préciser le profil des jeunes que vous accompagnez (origine géographique, niveau d'études, etc.) ?

Existe-t-il à votre connaissance un profil type du volontaire accueilli par *Unis-Cité* par rapport aux autres volontaires du service civique ?

Le profil des jeunes filles effectuant un service civique présente-t-il selon votre expérience des spécificités par rapport à celui de leurs homologues masculins ?

Comment *Unis-Cité* assure-t-elle la formation citoyenne de deux jours que doivent suivre les volontaires du service civique ? Qui est en charge de cette formation et comment se déroule-t-elle ? Quel en est le contenu ?

Comment *Unis-Cité* travaille-t-elle avec l'Agence nationale du service civique, dont nous entendons la présidente demain, et avec l'Institut de l'engagement créé par Martin Hirsch, dont l'audition est prévue dans quelques semaines ?

Disposez-vous d'études sur les raisons poussant les jeunes à s'inscrire en service civique ? Sur le taux de satisfaction des volontaires après ce service ? Percevez-vous à cet égard des différences selon le territoire d'origine (grande métropole, territoire rural, etc.) ?

Un suivi des jeunes est-il assuré après le service civique par *Unis-Cité* ? Quel en est le bilan en termes d'insertion socio-professionnelle et d'engagement citoyen ?

Le plan de relance a prévu la création de cent mille nouvelles missions en 2020-2021, en plus des cent quarante mille missions annuelles. Quelles en ont été les conséquences pour *Unis-Cité* ?

Quels sont les défis que doit désormais selon vous relever le service civique ? En particulier, y a-t-il des jeunes que vous n'arrivez pas à toucher ?

Selon les réponses reçues par notre mission sur la plateforme de consultation des élus locaux, la question de la mobilité des jeunes issus des territoires ruraux est présentée à de multiples reprises comme un frein pour leur accès au service civique. Avez-vous des pistes pour évoluer sur ce point ?

De nombreuses réponses d'élus locaux font état de difficultés d'ordre administratif et de la nécessité de simplifier les démarches s'imposant aux organismes d'accueil. Qu'en pensez-vous ? Comment concilier cette exigence de simplification et la nécessité de prévoir un cadre rigoureux, dans l'intérêt des jeunes ?

Enfin quel regard portez-vous sur l'articulation entre le service civique et le service national universel (SNU) ?

Mme Marie Trellu-Kane, présidente d'*Unis-Cité*. – *Unis-Cité* a été conçue comme un laboratoire de ce que pourrait être à l'époque, dans les années 1990, un nouveau service national qui soit plus civil que militaire, et qui inclurait tous les jeunes dans un même esprit de diversité. Nos objectifs étaient donc très similaires à ceux assignés aujourd'hui au service national universel (SNU), à savoir créer une étape dans la vie des jeunes qui soit une étape de mixité et de service à la collectivité, où l'on apprend en donnant de soi aux autres. Notre vision fondatrice, qui explique qu'après vingt-cinq ans je sois encore là, c'est que cette étape manque cruellement à notre éducation. Il faudrait que tous les jeunes du monde consacrent une année dans leur vie aux autres, à la société, et à apprendre par l'action citoyenne concrète sur le terrain et par l'expérience de mixité sociale. C'est notre credo et notre motivation. *Unis-Cité* a été construite comme un laboratoire et une vitrine de cette idée.

Unis-Cité n'est pour moi qu'un outil au service d'un service civique universel, intelligent et bien construit, qui changera la société.

S'agissant du profil, je vous ai apporté une ancienne étude sur la base d'un dispositif volontaire. En effet, nous ne sommes pas en mesure, en notre qualité d'acteur associatif, de rendre le service civique obligatoire. Nous sommes partis sur l'ambition, proche de celle du SNU, de constituer une étape de mixité et donc d'aller chercher les jeunes, dans leur diversité, pour y participer. Aujourd'hui dans *Unis-Cité*, nous avons – et c'est notre volonté – 38 % de jeunes qui n'ont pas le bac, 40 % de jeunes qui ont le bac ou bac+2, le reste ayant fait des études supérieures. Nous avons 19 % de jeunes mineurs en décrochage scolaire ayant quitté l'école avant d'avoir le bac. Environ 20 % des jeunes sont issus de quartiers prioritaires. Nous avons 6 % de jeunes en situation de handicap. Je ne pourrais pas dire que cela vient naturellement, car si nous laissons faire, nous aurions toujours le même profil de jeunes, en l'occurrence des jeunes filles voulant travailler dans le social et des jeunes garçons au chômage – c'est une vision caricaturale, mais qui rejoint partiellement les constats que nous faisons dans la mesure où nous recevons beaucoup de candidatures féminines pour les missions à caractère social et où, parmi les candidats masculins, un nombre important d'entre eux sont au chômage et issus des quartiers prioritaires. Pour éviter ce schéma stéréotypé, nous allons chercher la diversité : nous parvenons à attirer des jeunes filles et des jeunes garçons des quartiers ; nous avons également des jeunes qui ne veulent pas du tout travailler dans le secteur social, qui sont plutôt en questionnement ou en pause dans leurs études supérieures de très haut niveau et qui s'interrogent sur leur place dans la société. La jeunesse dans sa diversité peut donc être intéressée par le service civique, si tant est que nous allions la chercher.

Les jeunes ont besoin de voir le fruit concret de leur engagement, ils ont besoin d'en voir le résultat et ils ont besoin d'un dispositif gagnant-gagnant. Le service civique fonctionne, car les jeunes qui y participent donnent une année de leur vie, mais ils gagnent 580 euros par mois (même si ce n'est pas suffisant selon certains) et une expérience de huit mois qui a de la valeur sur un CV. Ce ne sont pas des jeunes qui ont réussi scolairement qui font un service civique, mais des jeunes dans la diversité, voire majoritairement des jeunes qui ont des difficultés. Cela les emmène à s'engager davantage, à voter, à s'intéresser à la chose publique, si ce n'est à la politique. Nous nous interrogeons également pour savoir, d'une part, si le service civique contribue à l'insertion professionnelle et aide les jeunes ayant décroché à rebondir, d'autre part, si ces jeunes aident la société. Nous avons mené ces deux niveaux d'évaluation : sur le premier niveau, le résultat est très convaincant puisque 82 % des jeunes se trouvent, après *Unis-Cité*, en emploi ou en formation qualifiante choisie, ce qui constitue un meilleur résultat que beaucoup de dispositifs d'insertion. L'année de service civique constitue dès lors une occasion de réflexion des jeunes sur leur avenir professionnel ; un service civique obligatoire après le baccalauréat pourrait également avoir des effets en matière d'amélioration de l'orientation des jeunes. Le service civique n'est pas un dispositif d'insertion mais il est très efficace en effet secondaire induit, car il met les jeunes en situation d'être fiers d'agir concrètement et de produire un service à la société. Le service civique apporte la fierté d'avoir été utile, une confiance en soi, et c'est vrai pour tous les jeunes, quels que soient les milieux et les niveaux d'études. Ceci vaut à la fois pour des jeunes ayant accompli cinq années d'études supérieures et pour des jeunes dont l'estime d'eux-mêmes a été cassée par le système éducatif. Ils développent aussi des compétences transversales, notamment quand ils travaillent en équipe, car vous aurez compris que le modèle qu'*Unis-Cité* essaie de promouvoir est un service civique collectif pour que ce soit vraiment une expérience de mixité, ce qui était la promesse faite par la loi. C'est aussi la promesse que nous cherchons par le service national en général. Je pense que le service civique devrait être

sur deux pieds : une année d'action concrète pour la société, pour les autres, et une expérience de mixité sociale. Les compétences transversales que j'ai évoquées précédemment sont par ailleurs des compétences que les entreprises recherchent. Au-delà d'être un engagement citoyen, le service civique constitue aussi un tournant dans la vie de beaucoup de jeunes.

Le taux de satisfaction se situe à 98 % et il est également très bon dans le service civique au-delà d'*Unis-Cité* malgré les quelques dérives qui existent à la marge. Dans les évaluations que nous avons pu mener au-delà de l'impact sur l'emploi, il y a l'impact sur la participation citoyenne post-service civique. Nos données sont moins rigoureuses scientifiquement sur ce sujet car il s'agit surtout de déclaratif, mais un jeune sur deux (qui ne s'engageait pas du tout, ne s'intéressait pas aux acteurs associatifs et encore moins aux politiques) continue à s'engager après le service. Plus de la moitié aussi déclare vouloir s'inscrire sur les listes électorales. Les formations civiques et citoyennes que nous expérimentons chez *Unis-Cité*, nous n'en faisons pas deux jours, mais neuf, pour un service civique de huit mois. Nous consacrons par ailleurs environ six jours à la préparation au projet d'avenir du jeune.

Quand nous avons créé *Unis-Cité*, cette préparation était encore plus dense, avec un jour consacré par semaine. Nous avons dû élaguer le modèle pour qu'il soit moins exigeant. Il est prévu dans la loi que les jeunes aient le droit à une formation civique et citoyenne de deux jours au moins, à un accompagnement à un projet d'avenir (le nombre de jours n'est pas précisé par la loi) et à un tutorat et un encadrement. *Unis-Cité* a réduit le temps dédié à la formation citoyenne mais a conservé une formation de neuf jours, car nous considérons que deux jours ne sont pas suffisants. Nous avons quatre grands thèmes qui sont : les institutions de la République française et européennes (à quoi sert le maire, le député, etc.), avec des rencontres avec des élus, voire des simulations ; la transition écologique au quotidien avec les éco-gestes (comment je peux agir à mon niveau) ; les luttes contre les discriminations liées au handicap, au genre, etc. ; les conduites à risques en termes de santé. En parallèle, nous avons des temps dédiés à l'accompagnement au projet d'avenir qui sont des visites d'entreprise et des « tremplins », durant lesquels des acteurs du monde professionnels écoutent un jeune parler de son service civique, de ce qu'il a appris et de son projet professionnel, et lui posent des questions. Ces échanges leur permettent de développer leurs compétences en communication et de clarifier leur projet.

Concernant les missions confiées aux volontaires du service civique dans le cadre d'*Unis-Cité*, nous en proposons aujourd'hui deux grands types. D'une part, nous avons une partie d'*Unis-Cité* qui nous sert de vitrine avec tous les jeunes que vous avez vus, sur des missions conçues avec les collectivités (maires, présidents d'agglomération, départements) en fonction des besoins du territoire. Pour ces missions, le financement d'une partie de l'encadrement et des journées de formation est réalisé par l'État pour un cinquième du coût total, le reste étant financé par les collectivités locales, voire par des mécénats d'entreprise.

Certaines autres missions sont conçues sur de grands problèmes de société comme l'isolement des personnes âgées (deux millions de personnes âgées isolées), pour lesquels nous montons des partenariats avec les ministères (le ministère délégué à l'autonomie, les caisses de retraite AGIRC-ARCO, etc.). Certains de nos jeunes participent à ces missions et nous essayons d'inspirer d'autres acteurs pour qu'ils développent leurs propres capacités d'accueil. Les missions d'*Unis-Cité* sont donc soit construites sur du local en sur mesure, soit sur de grandes causes, avec l'espoir d'inspirer d'autres structures. Il s'agit de montrer que si les jeunes ne peuvent pas remplacer le personnel dans les EHPAD, ils y amènent de la vie, de la jeunesse, de la remise en question, un soutien, un bol d'air ! Nous le prouvons avec des

jeunes que nous encadrons et les établissements osent les accueillir parce que nous les soutenons. Notre ambition serait que les établissements demandent ensuite leur agrément et accueillent les jeunes directement.

Au-delà d'être un acteur de la société civile, nous sommes un partenaire privilégié de l'administration, donc de l'Agence du service civique, ce qui constitue la seconde partie de l'activité d'*Unis-Cité*. Il avait été envisagé à une époque que nous en soyons membre fondateur, mais c'était trop compliqué. Nous ne sommes donc pas membre du groupement d'intérêt public (GIP). J'avais recommandé que l'agence soit un GIP et que les collectivités locales, les associations, les entreprises et les jeunes puissent y être représentés. C'est bien un GIP, mais il est géré comme une administration, sans que la société civile y soit représentée de manière adéquate. Nous sommes parvenus à la mise en place d'un conseil stratégique, qui n'est cependant que consultatif. L'administration reprend le dessus, ce qui est dommage car je pense qu'il s'agit d'un dispositif qui ne pourra se développer qu'avec les collectivités territoriales, les élus locaux, les acteurs de la société civile et les jeunes. Le dispositif est devenu trop administratif, il faut simplifier les choses. Il est vrai qu'il peut y avoir des dérives à la marge, mais parfois elles sont inconscientes, parce que certaines structures n'ont pas compris que le service civique n'est pas d'un emploi aidé et se distingue des emplois jeunes qui ont existé à une époque. L'agence, qui est un peu procédurière, a tendance à mettre du temps à délivrer les agréments car elle a besoin de contrôler les demandeurs, ce qui est légitime. Je pense qu'il faudrait cadrer davantage plutôt que contrôler. Pour être précise, il faudrait par exemple changer deux éléments dans la règle des missions collectives. Premièrement, il faudrait que ces missions soient forcément confiées à deux volontaires au moins – le collectif commence à deux. Il est plus difficile de « remplacer un emploi » avec une mission collective car il ne peut s'agir d'un emploi déguisé, les deux services civiques étant responsables de la mission. En outre, une mission collective permet d'être plus inclusif pour les jeunes en situation de handicap ou qui n'ont pas du tout confiance en eux. Enfin, les jeunes sont plus autonomes lorsqu'ils travaillent par équipe, car ils réfléchissent ensemble avant d'interroger leur responsable. Deuxièmement, il faudrait cinq ou six journées de formation citoyenne et non deux. Cela marque la différence avec un emploi aidé et pourrait contribuer à limiter le risque de dérive.

En ce qui concerne les difficultés administratives, l'agence connaît en effet des délais très longs en ce moment (cela peut aller jusqu'à huit mois), alors que nous voulions faire cent mille missions en plus en six mois. Je pense qu'une telle cible est possible car lorsque nous voyons les expériences de service civique réussies dans les écoles, les EHPAD et les hôpitaux, si nous généralisons le service civique à toute la France, nous aurions de quoi occuper une classe d'âge, j'en suis absolument persuadée. La question de la durée en revanche est majeure car plus les jeunes sont d'autant mieux acceptés par les structures qui les accueillent qu'ils restent longtemps. En dessous de huit mois, les structures sont plus réticentes à accueillir les jeunes car il faut le temps de les former avant qu'ils soient « efficaces ». L'expérience de toutes ces années me fait dire qu'il faut rester sur une moyenne de huit mois budgétairement, tout en permettant des durées de six à douze mois. Faute d'une telle souplesse, le service civique ne sera pas gagnant-gagnant pour les structures. En revanche, pour développer le service civique, il faut par ailleurs réduire les délais d'agrément ou d'avenant pour accueillir plus de jeunes. L'une des options que nous avons expérimentées, que je recommande vivement et qu'*Unis-Cité* opère, c'est l'intermédiation, à savoir qu'*Unis-Cité* prend sur elle juridiquement de mettre à disposition des jeunes auprès de structures n'ayant pas d'agrément (comme une petite mairie ou une collectivité qui expérimente le dispositif). Cette procédure est très efficace et elle facilite le déploiement du dispositif et sa montée en charge. Il y a une espèce de co-encadrement entre la structure

accueillante et *Unis-Cité*. Cette intermédiation permet de massifier. J'avais suggéré que l'agence s'appuie sur quelques acteurs importants, ayant la capacité de porter le service et qui sont contrôlés, afin de démultiplier le nombre de jeunes accompagnés par le dispositif. L'agence a mis du temps à se décider (au moins six mois) et maintenant, il nous est dit que puisque nous n'avons pas atteint la cible de cent mille services civiques de plus, il n'est pas possible de le développer. Il a donc été décidé de faire appel à l'intermédiation d'une multitude d'opérateurs, ce qui était moyennement compréhensible en termes de compétences. Surtout, il reste de nombreuses contraintes administratives (par exemple, une structure agréée ne peut pas accueillir des jeunes « portés » juridiquement par une structure d'intermédiation), raison pour lesquelles nous n'avons pas atteint les cent mille services civiques en plus. Mon message n'est pas de critiquer mais de dire qu'il est possible de développer le service civique plus massivement, en simplifiant et en s'appuyant sur de gros acteurs d'intermédiation qui seront, quant à eux, contrôlés. Il faudrait par ailleurs s'inscrire dans une démarche de recommandation plutôt que d'interdiction. Enfin il faut accélérer l'instruction des demandes d'agrément.

Nous avons une relation respectueuse avec l'Agence du service civique. *Unis-Cité* assure avec la Ligue de l'enseignement, dans le cadre d'un marché public, la formation de tous les organismes d'accueil et des tuteurs, qui est censée être obligatoire mais qui ne l'est pas complètement. De la même manière, quand il y a eu cette annonce de cent mille services civiques supplémentaires, nous avons proposé à l'agence, si les services déconcentrés de l'État n'étaient pas en mesure de faire de la communication et de l'accompagnement de terrain, de prendre en charge cet accompagnement. *Unis-Cité* assure donc, en partenariat avec la Ligue de l'enseignement, l'animation territoriale des pôles d'appui au développement du service civique dans les territoires où le service civique est trop peu développé. Ce sont plusieurs exemples de relations formelles avec l'agence, avec laquelle nous travaillons toujours en bonne intelligence.

Les territoires ont été choisis en fonction du taux de pénétration (le développement du service civique par rapport à la population jeune du territoire). La question rurale est majeure. *Unis-Cité* a développé des programmes spéciaux avec des budgets spéciaux pour intervenir en milieu rural car il y a une très forte demande des maires ruraux – nous avons à ce titre un partenariat avec l'Association des maires ruraux, qui a de nombreux projets auxquels les jeunes pourraient participer, mais qui est confrontée à des difficultés pour trouver des jeunes. Certains jeunes en milieu rural se trouvent dans la même situation de désœuvrement scolaire, de santé, que dans les quartiers, sauf que personne ne les voit. Nous avons donc un vrai sujet car le dispositif du service civique est monolithique. Le financement est le même pour tous les jeunes, et il n'existe pas de financement de la mobilité par exemple. Nous avons réussi à développer le service civique dans certains territoires grâce à des fonds européens. Nous sommes contraints d'aller chercher des financements au niveau privé ou au niveau européen pour mettre en place ces services civiques dans les territoires ruraux, où l'encadrement manque et où la mobilité est un vrai enjeu. Il faudrait des financements *ad hoc* pour développer le service civique en milieu rural, pour la mobilité des jeunes (des villes vers le milieu rural et vice-versa).

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Par rapport au repérage de ces jeunes en milieu rural, l'un d'eux a dit tout à l'heure qu'il avait connu l'existence du service civique par la mission locale. Il est important de travailler avec les missions locales. Au-delà de la problématique de la mobilité dans les territoires ruraux, il y a quand même une volonté et une forte demande d'élus ruraux, qui seraient peut-être aussi en capacité d'organiser des services civiques.

Mme Marie Trelu-Kane. – Oui. Un ami a monté le dispositif *InSite*, qui se consacre à la mobilisation de jeunes en service civique en milieu rural, mais il est à ce jour très peu développé (dix jeunes). Les besoins en termes de mission sont énormes, et les jeunes qui pourraient sortir de leur déserrance grâce au service civique sont nombreux aussi. Il faut cependant pour cela effectuer un travail de précision avec les pôles d'appui. Nous avons mis en place avec l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) des « kiosques » d'information dans les quartiers prioritaires pour inciter les jeunes à s'engager. Nous avons également mis en place des kiosques dans des territoires ruraux pour aller parler aux jeunes et trouver des structures pour les accueillir. *Unis-Cité* ne peut pas tous les accueillir ! Nous œuvrons donc pour inciter les structures à accueillir ces jeunes et à lever les *a priori*. Les jeunes des quartiers prioritaires, même s'ils veulent s'engager, trouvent en effet souvent porte close. Nous effectuons donc cette médiation, par le biais souvent d'anciens volontaires du service civique qui vont vers les structures et les jeunes. Cela fonctionne très bien. Une fois que les jeunes sont sortis du quartier et se sont engagés pour faire quelque chose d'utile pendant huit mois, ils ne vont pas retourner à des comportements déviants au regard de la loi.

Ces actions sont parallèles au service civique, c'est *Unis-Cité* qui les monte avec d'autres financeurs (région, fond social européen, politique de la ville, etc.), mais elles ne sont pas systématiques, ce qui est regrettable.

Concernant le SNU, toutes les expériences à l'international s'appuient sur une durée de six à vingt-quatre mois. À mes yeux, un service qui dure un mois n'est pas un service national car un mois ne suffit pas pour rendre service à la nation. L'expérience de terrain me fait même dire qu'il faudrait plutôt huit mois au minimum. En deçà de cette durée, nous ne serons pas en mesure de trouver des structures souhaitant accueillir les jeunes pendant cette période. Ce qui fonctionne avec le service civique, c'est de mettre les jeunes en position d'être acteurs, de se sentir utiles à la société. Il faut le généraliser et le compléter – et cela pourrait être ça, le SNU – d'un parcours consistant, depuis la maternelle jusqu'au lycée, d'éducation à la défense, à la citoyenneté, au respect des valeurs républicaines. À cet égard, ce qui est enseigné à l'école est insuffisant et ne sera pas remplacé par une formation d'une ou deux semaines. Il faudrait faire évoluer le projet de SNU pour prévoir un temps d'éducation, mais en commençant plus tôt et en l'étalant dans le temps pour que cela ait plus d'impact en termes éducatifs. Il faudrait ensuite généraliser le service civique. Je ne dis pas de le rendre obligatoire, car cela soulève de nombreux obstacles. Une option serait de rendre le service civique universel, sans pour autant le rendre obligatoire, en le prescrivant de manière assez systématique après le bac, et en incitant tout de suite les jeunes qui décrochent avant le bac à s'engager en service civique. Certains jeunes arrêtent l'école à 16 ans. Tant qu'ils sont à l'école, le système les connaît, mais après on les perd de vue. Il faudrait donc tout de suite leur trouver une mission, une structure qui les accueille en service civique, pour leur permettre de rebondir. Nous avons mis en place un programme spécifique pour les mineurs décrocheurs, qui s'appelle *booster*, dans lequel l'accompagnement est plus dense, avec de la remise à niveau, éventuellement dans des lycées avec des professeurs de français et de mathématiques. Un jeune sur deux reprend le lycée par la suite. Nous avons un système qui fonctionne avec le service civique. Il faudrait peut-être l'améliorer pour éviter les dérives, puis le systématiser pour donner un second souffle à des enfants qui ne sont plus motivés par l'école. Pour les enfants qui n'ont pas de difficulté scolaire, la généralisation d'une année de service civique après le baccalauréat permettrait d'améliorer sensiblement l'orientation. Il faudrait donc généraliser le service civique ; le SNU utile serait celui qui comprendrait un parcours d'éducation renforcé dès le plus jeune âge et un service civique universalisé.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Vous avez répondu à plusieurs questions que je me posais du fait des remarques qui nous ont été adressées par des élus locaux sur la plateforme du Sénat, concernant notamment la durée, la nécessité de davantage communiquer. Plusieurs élus locaux suggèrent de rendre le service civique plus attractif avec une rémunération plus élevée, de valoriser les acquis des volontaires pour une meilleure intégration professionnelle à l'issue du service, d'autoriser la mutualisation des volontaires par les petites communes.

Mme Marie Trelu-Kane. – Merci à vous. Nous vous avons remis des éléments d'information qui répondent à certaines questions, dont notamment une étude d'impact sur le retour financier du dispositif (combien rapporte à la société chaque euro investi par l'État dans le service civique).

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 9 février 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous entendons aujourd'hui dans le cadre de cette mission Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre, chargée de la jeunesse et de l'engagement. Notre mission a été mise en place dans le cadre du droit de tirage du groupe RDSE, qui a désigné un de ses membres, en la personne d'Henri Cabanel, comme rapporteur. Elle est composée de 19 sénateurs et de deux suppléants, issus de tous les groupes politiques. Notre rapport, assorti des recommandations, sera publié au mois de juin 2022.

Cette audition donnera lieu à un compte-rendu écrit, qui sera annexé au rapport. Sa captation vidéo permet de suivre notre audition sur le site internet du Sénat et sur Facebook. Cet enregistrement sera ensuite disponible en vidéo à la demande.

La création de notre mission d'information a été inspirée par les taux d'abstention préoccupants constatés lors des dernières élections, départementales et régionales en particulier, qui nous ont conduits à nous interroger sur la formation des futurs citoyens. Quel est le rôle de l'école dans cette formation ? Cette formation pourra-t-elle contribuer à renouer un lien très distendu entre les citoyens et les institutions ? Cette question constitue évidemment un axe important de notre réflexion.

Un autre axe réside naturellement dans les politiques publiques mises en place pour encourager la jeunesse à s'engager, par exemple dans le cadre du service civique, mais aussi dans celui du SNU (service national universel). Nous visiterons d'ailleurs un centre du SNU la semaine prochaine, à Dunkerque.

Nos échanges vont nous permettre de compléter les informations recueillies au cours de précédentes auditions, notamment celles du directeur général de l'enseignement scolaire, de la présidente du Conseil supérieur des programmes, de la présidente de l'Agence du service civique et de la déléguée interministérielle à la jeunesse, entendue hier.

Madame la ministre, avant de vous donner la parole, Henri Cabanel, rapporteur, va vous poser quelques questions pour situer les attentes de cette mission d'information.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Merci monsieur le président, et merci à madame la secrétaire d'État d'avoir pris ce temps précieux pour être auditionnée dans le cadre de cette mission, qui a l'ambition de redynamiser la culture citoyenne. Au-delà de l'abstention, qui est un véritable problème, il se pose la question de l'engagement des jeunes et du parcours nécessaire pour qu'ils deviennent les citoyens de demain. L'éducation nationale est bien sûr au centre de ces préoccupations.

Je voudrais vous poser quelques questions, notamment au sujet du SNU. L'objectif de 50 000 volontaires défini pour 2022 sera-t-il atteint ? S'agissant du déroulement de la phase 2 du SNU, quelles sont les perspectives pour 2022 ? Les associations susceptibles d'accueillir des volontaires en mission d'intérêt général sont-elles au rendez-vous ? Comment les jeunes se répartissent-ils entre MIG (mission d'intérêt général) « sous uniforme » (au sens large) et MIG en association ? Comment, selon vous, le SNU pourrait-il devenir véritablement universel sans obligation légale, et en combien de temps ? Comment le SNU s'articule-t-il actuellement au service civique ? En dehors de l'engagement des jeunes dans ces divers volontariats, quel est le bilan actuel de l'engagement bénévole des jeunes dans les associations et des mesures prises par le gouvernement pour encourager ce type d'engagement ? Enfin, que penseriez-vous de l'extension du SNU aux étrangers ?

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement. – Merci beaucoup, monsieur le président, monsieur le rapporteur, pour votre invitation. Cette mission d'information me semble intervenir à un moment crucial. Je constate dans le cadre de mes déplacements et de mon portefeuille ministériel un paradoxe criant : la jeunesse est engagée au sens sectoriel et thématique, très experte de certains sujets, qu'elle prend au sérieux, comme le développement durable, les sujets de mémoire, ou l'égalité des droits. Elle sélectionne ainsi un thème qui la touche et va au terme de cet engagement, en se mobilisant de différentes manières. Pour cela, elle rejoint ponctuellement des associations, s'engage de manière militante sur les réseaux sociaux ou signe des pétitions. Les jeunes ont le goût de l'engagement.

En revanche, ce sentiment de responsabilité et d'action dans la société ne se transforme pas par l'expression démocratique plus traditionnelle. Nous obtenons ainsi des taux d'abstention qui doivent nous amener aujourd'hui, à mon sens, à tirer le signal d'alarme. 63 % des jeunes disent ne pas imaginer s'exprimer aux prochaines élections présidentielles. Neuf jeunes sur dix ne se sont pas exprimés aux dernières élections régionales. Il s'agit du symptôme d'un lien qui se détend.

Pour y répondre, nous réfléchissons, en nous appuyant sur des expertises diverses, à un parcours de citoyenneté. Celle-ci s'acquiert en effet tout au long de l'éducation et aux différents âges des enfants et des jeunes. Je m'inscris donc en articulation avec l'action du ministère de l'éducation nationale – la mère des batailles, c'est l'école –, *via* l'éducation morale et civique (EMC), la démocratie scolaire ou encore certaines actions portées par des

maires locaux, comme le passeport du civisme, qui accompagne des jeunes dès le CM2. L'ensemble de ces actions permet de commencer à construire l'idée d'une action personnelle, dans son collectif, sur son territoire, et pose ainsi le sujet de la citoyenneté aujourd'hui.

Pour répondre à votre question sur le SNU, nous le considérons comme un temps clé, entre 15 et 17 ans, soit à la veille de l'expression démocratique et à un moment où le jeune dispose de bagages institutionnels et historiques suffisants pour comprendre les actions possibles du citoyen. Le SNU comprend plusieurs modules obligatoires qui permettent de vivre les valeurs de la République et la démocratie. Cela s'inscrit dans la suite du rapport des députées Marianne Dubois et Émilie Guerel de 2018 sur le SNU. S'agissant du séjour de février – et je me réjouis que vous ayez l'occasion de rencontrer des jeunes en SNU –, plus de 3 000 jeunes effectueront leur SNU, pour la première fois sur du temps scolaire et du temps de vacances. Il s'agira également de la première session en dehors du temps estival, afin de permettre à des jeunes qui travaillent l'été ou suivent des formations professionnelles de bénéficier de ce temps de citoyenneté. Compte tenu du contexte sanitaire, nous avons limité l'effectif de cette session à 3 000 jeunes. 3 292 dossiers d'inscription ont été ouverts. Les cars partiront dimanche pour rejoindre les différents centres. La trajectoire de 50 000 volontaires est atteignable car la courbe des inscriptions se poursuit. Les présentations ont en outre été démultipliées, *via* la mobilisation des enseignants, recteurs et professeurs, mais aussi des associations (sportives, culturelles), des MDPH (maisons départementales des personnes handicapées) et des missions locales. Il s'agit d'autorités qui ont la confiance des jeunes. Concernant la diversification des profils et des parcours, 35 % de jeunes viennent des territoires ruraux, 7,6 % des quartiers prioritaires de la ville et 3,5 % sont en situation de handicap. Nous avons donc des enjeux pour rechercher davantage de mixité.

Ce projet ne sera totalement universel que s'il est obligatoire. Nous aurons ainsi besoin d'un débat au sein du Sénat et de l'Assemblée nationale pour savoir si la représentation nationale souhaite le rendre obligatoire. Avant d'arriver à ce temps législatif, ma mission est de rechercher cette diversité pour identifier les éventuelles difficultés ou opportunités qu'elle crée.

Sur la question de la parité, d'abord, celle-ci est parfaite. Nous comptons cette année 50,5 % de jeunes filles, contre 52 % de jeunes filles l'année dernière. Concernant les différentes cohortes et l'évolution dans les missions d'intérêt général (MIG), il s'est beaucoup posé la question de l'équilibre entre le monde associatif et les structures de corps en uniforme. 66 % des jeunes effectuent leur mission d'intérêt général dans une structure associative ou une collectivité. Le nombre de collectivités qui s'engagent est croissant. Il est nécessaire de permettre à des jeunes dans des territoires ruraux, plus isolés, de bénéficier de MIG au plus près de leur territoire. Nous avons été alertés par un certain nombre de jeunes qui n'avaient pas la possibilité d'effectuer leur mission d'intérêt général à proximité. Ces jeunes de 15 à 17 ans ont peu de moyens de mobilité, et il nous appartient donc de leur donner toutes les chances de suivre ce parcours. Je souhaite remercier chaleureusement les cadets de la gendarmerie, de la police et la DSNJ (direction du service nationale et de la jeunesse, au sein du ministère des armées). 30 % des jeunes rejoignent ces structures. Il est par ailleurs possible de réaliser ces missions d'intérêt général d'affilée (et non perlées un samedi par semaine), ce qui permet à des jeunes plus éloignés de bénéficier de ce temps et de participer à la diversité des offres. Presque tous les départements ont aujourd'hui une association des cadets de la gendarmerie, ce qui est une chance pour porter ce projet sur chaque territoire.

Il s'agit en outre de renforcer le socle républicain. Des débats ont porté sur la levée de drapeau ou le port de l'uniforme lors du séjour de cohésion. Ils sont encore

nombreux. La citoyenneté passe également par l'appropriation de symboles communs. Le port de l'uniforme, qui peut être perçu comme un élément militarisant, permet de vivre la mixité sociale, sans attention portée aux marques ou à la situation sociale des volontaires. Cet uniforme est en l'occurrence vécu comme une fierté, ce qui amène ces jeunes à participer aux cérémonies mémorielles dans leur commune, aux côtés des anciens combattants ou des élus locaux. J'ai l'habitude de leur dire qu'un uniforme ne se range pas dans un placard, mais se porte. C'est une fierté et une responsabilité.

Le service civique est la troisième étape du SNU. Il reste volontaire, mais étant ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans ou 16 à 30 ans s'ils sont en situation de handicap, il est l'opportunité de poursuivre ce parcours d'engagement. Pour moi, il s'agit de l'élément d'évaluation réel de la réussite de l'investissement des deux premières étapes.

La mission d'intérêt général est un temps fort de découverte, qui permet à de nouvelles générations de s'engager et de comprendre qu'une signature sur une pétition, par exemple, peut se compléter d'une action réelle sur le territoire. La MIG est un moyen, en semant des graines de bénévolat, de répondre à la crise du bénévolat que l'on constate aujourd'hui dans les associations.

Le service civique est aujourd'hui particulièrement généralisé, avec 245 000 missions ouvertes et financées. Nous avons pour la première fois ouvert un service civique « mission européenne », pour faire vivre l'esprit européen sur notre territoire et permettre aux jeunes de bénéficier de mobilités européennes, alors que ceux-ci ne suivent parfois pas de circuit universitaire traditionnel.

Pour accompagner cette articulation, mes services déconcentrés ont été renforcés de 80 recrutements cette année (inclus dans le budget pour 2022), au niveau départemental principalement, puisqu'il s'agit de l'échelon le plus proche des dispositifs d'engagement.

S'agissant de l'ouverture du dispositif aux étrangers, le SNU est aujourd'hui pensé comme un creuset républicain pour les jeunes Français. La question de son ouverture à des jeunes qui souhaitent devenir français et veulent participer au SNU est en débat.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Vous avez évoqué le fait que le Parlement doive se saisir du sujet de l'obligation du SNU. Cela demandera des moyens de montée en puissance importants. Comment pourraient-ils se qualifier dans le temps ?

Mme Sarah El Haïry. – En effet. Pour que le service national soit universel, il doit être obligatoire. Pour cela, nous avons besoin d'un débat démocratique, car ce sujet touche au parcours de citoyenneté, mais aussi à la vie des jeunes et de leur famille.

Pour généraliser le SNU, il s'est d'abord posé la question de sa conjugaison avec le temps de la scolarité, puis celle des moyens. Nous n'avons plus de grandes casernes ou de lieux permettant d'accueillir régulièrement des cohortes. J'ai donc commandé à l'Inspection générale un rapport sur l'immobilier de l'État, que je pourrai vous soumettre dès qu'il me sera rendu. Il s'agit d'identifier des lieux qui peuvent être rénovés et équipés. Si nous devons généraliser le SNU, chaque département devrait avoir au minimum un lieu en capacité d'accueillir 300 à 350 jeunes par territoire, tous les 15 jours, et de pérenniser les recrutements. Le SNU est aujourd'hui encadré par 3 500 à 3 700 encadrants diplômés. Il s'agit de personnes titulaires d'un BAFA, des corps en uniforme ou de l'éducation nationale – une répartition éducation populaire, armée et éducation nationale à raison d'un tiers chacune depuis 2019 –,

ce qui permet une complémentarité des cultures et un accompagnement plus personnalisé. Un débat sera également nécessaire avec les collectivités territoriales sur la pertinence des lieux à rénover.

Mme Laure Darcos. – Madame la ministre, j’ai vécu moi aussi la levée des couleurs et la Marseillaise lors d’un séjour de cohésion du SNU. J’ai vu des jeunes pleurer ! Moi-même, j’ai ressenti une émotion particulière. Au terme de leurs journées de formation, ils sont en effet saisis par cet instinct patriotique que nous essayons de leur inculquer. Dans le cadre de cette dernière journée, une jeune fille habitant dans un territoire rural m’a indiqué qu’elle aurait souhaité poursuivre ce séjour de cohésion par un stage dans une collectivité locale. La personne – une principale de collège – qui dirigeait ce groupe partageait cette frustration. Nous devrions pouvoir prendre les coordonnées de ces jeunes et les aider à s’engager dans une collectivité. Bien évidemment, ces jeunes n’ont pas vocation à remplacer des agents publics.

M. Stéphane Piednoir, président. – Ma question porte sur l’offre proposée aux ultramarins. Le déplacement est un sujet prégnant en outre-mer. Quelles sont les missions d’intérêt général qui sont offertes à ces jeunes ? Comment s’implantent-elles sur ces territoires ?

Mme Sarah El Haïry. – Je commencerai par répondre à Madame la sénatrice Darcos. J’ai partagé les mêmes moments, notamment au château de Jambville, où les jeunes qui recevaient une visite du Premier ministre ont déclaré : « *Vive la France, vive la République.* » Nous vivons ces moments dans de nombreux territoires. C’est pour cela que je crois au SNU. Les jeunes se sentent responsables les uns des autres, et ne se seraient probablement jamais rencontrés dans un autre cadre.

Pour répondre à votre question sur la connexion entre SNU et collectivités territoriales, nous avons mené une action avec les élus locaux. La première étape était d’informer les maires que des jeunes de leur commune sont partis en SNU. Nous avons toutefois rencontré une limite sur la transmission des coordonnées, car nous n’avons pas recueilli l’accord des jeunes – mineurs – et de leurs parents. Nous ne pouvions donc pas transmettre leur identité à ces maires. Cette année, nous avons créé un outil permettant aux jeunes de garder un lien entre eux, mais également de créer de la solidarité générationnelle. L’étape suivante, dans le cadre des MIG, consiste à renforcer la plateforme qui leur permet de trouver leur mission. Ce goût de l’engagement dans la fonction publique et dans les collectivités est également le fruit des présentations et des visites (préfecture, CAF, hôpital...) qui sont proposées dans le cadre du séjour de cohésion. Ces échanges créent des vocations, qu’il serait intéressant d’accompagner par du tutorat ou du mentorat. Nous souhaitons ainsi avoir des référents territoriaux. La réussite de ce projet ne sera réelle que s’il s’inscrit dans un parcours, dès le plus jeune âge, jusqu’à la majorité.

Concernant la question ultramarine, la mobilité était initialement nationale. Les jeunes ultramarins du SNU pouvaient ainsi venir en métropole, et inversement. Il s’agissait d’une chance. Nous avons cependant dû limiter la territorialité en raison de la situation sanitaire. L’objectif reste cependant de permettre aux jeunes ultramarins de vivre une expérience de mixité. À l’avenir, l’objectif sera de recréer une mixité entre les territoires, notamment pour lutter contre l’isolement des territoires ultramarins. Les missions d’intérêt général sont quant à elles à l’image de celles qui sont proposées en métropole : des associations, des collectivités qui commencent à s’engager, avec en plus la particularité de services militaires adaptés (SMA), qui proposent d’accueillir des jeunes à la sortie du SNU.

Nous profitons en effet des 15 jours du séjour de cohésion pour identifier des jeunes en difficulté, soit de santé, soit d'insertion sociale. L'objectif est de les accompagner vers des SMA, des écoles de la deuxième chance, des EPIDE, etc. En outre, au 1^{er} mars prochain, nous allons déployer massivement le contrat d'engagement jeune, qui est ouvert dès 16 ans et permet d'avoir un référent unique et un accompagnement vers une formation ou un apprentissage. L'objectif est ainsi de permettre aux jeunes de s'inscrire dans un parcours et d'éviter toute rupture.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Madame la ministre, vous avez évoqué les missions d'intérêt général, indiquant qu'elles s'ouvriraient davantage aux collectivités. J'ai une question sur la communication autour de ces outils, au niveau des élèves ou des collectivités. La mission d'information va se rendre dans mon département de l'Hérault les 23 et 24 mars prochains. Nous nous rendrons dans un collège où un professeur a créé une enquête auprès de 500 collégiens. À la question « *Êtes-vous informés des outils permettant l'engagement ?* », sur un tiers de réponses dépouillées, 90 % des élèves répondent par la négative. Quels moyens pouvez-vous mettre en place pour sensibiliser à la fois les élèves et les collectivités à l'existence de ces outils ?

Mme Sarah El Haïry. – Vous soulignez le sujet le plus difficile de l'exercice qui est le nôtre. Les dispositifs sont nombreux, mais la question qui se pose est de savoir comment en apporter l'information aux jeunes. Il s'agit également d'une question que nous nous posons dans le cadre de la lutte contre le non-recours aux droits.

Pour présenter le SNU, nous nous appuyons sur les enseignants, mais les inégalités sont grandes d'un territoire à l'autre : certains établissements, séduits par ce projet, réalisent des affiches, des vidéos, voire organisent des réunions d'information avec les parents ou utilisent l'outil « Pronote » et invitent des jeunes qui témoignent de leur propre expérience du SNU. D'autres établissements ne proposent qu'une information très succincte. Nous avons mobilisé les recteurs, chefs d'établissement et des responsables de l'information jeunesse, en pariant sur cette nouvelle génération de jeunes ambassadeurs. L'année dernière, 15 000 jeunes ont effectué leur SNU. Ils seront 3 000 lors de la prochaine session et 50 000 à la fin de l'année, si les objectifs sont atteints. Je propose aux différents recteurs et chefs d'établissement de faire parler ces jeunes afin d'inciter d'autres jeunes à se porter volontaires. Le SNU est reconnu dans Parcoursup comme élément de valorisation. La reconnaissance de leur engagement et le témoignage plus structuré de jeunes qui ont effectué le SNU constituent, à mes yeux, une étape supplémentaire.

S'agissant des collectivités, nous travaillons avant tout avec des collectivités qui ont vu des jeunes partir en SNU, ont assisté à leur transformation et veulent inciter plus de leurs jeunes à vivre cette expérience. Nous travaillons également avec des associations d'élus locaux, telles que l'Association des maires ruraux de France, afin de réfléchir à la construction d'un document clé et d'une information. Le pourcentage des services civiques au sein des structures locales étant très faible, nous avons d'abord œuvré sur ce sujet. Nous avons élaboré un livret dédié au service civique, qui a été envoyé à l'ensemble des collectivités.

Sur ce modèle, nous souhaitons désormais profiter de la montée en puissance du SNU, et du nombre accru de jeunes en ayant bénéficié pour déployer plus largement l'information auprès des élus locaux, en leur proposant par exemple des missions types de MIG. Nous proposons également un témoignage de maires et de jeunes qui se sont lancés dans cette démarche.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Il est vrai que la situation est variable selon les établissements et la réceptivité du corps enseignant. Il faudrait également prévoir une sensibilisation des professeurs, dont certains se limitent à communiquer aux parents le lien qui peut les renseigner sur ces outils. Parfois, les parents sont informés, mais pas leurs enfants. Il est donc nécessaire de trouver d'autres moyens de communication pour toucher directement les jeunes.

M. Stéphane Piednoir, président. – Monsieur le ministre de l'éducation nationale, merci de votre présence. Nous allons passer aux questions du rapporteur traitant de l'enseignement et de la sensibilisation à la citoyenneté au sein de l'école, qui ont été soulevées dans nombre d'auditions précédentes.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Monsieur le ministre, nous avons l'ambition, *via* cette mission, de redynamiser la culture citoyenne. Un des socles de cette volonté est l'éducation nationale.

Quel est le bilan du parcours citoyen dans le cadre scolaire ? Les différentes auditions ont porté un constat critique sur l'enseignement moral et civique, avec un nombre d'heures insuffisant et un enseignement souvent oublié au profit des cours d'histoire. De fait, les fondamentaux ne sont pas ou très peu acquis. Le contenu de cet EMC, défini par l'article L.312-15 du code de l'éducation, s'est beaucoup diversifié au cours de la période récente. Ne faudrait-il pas le recentrer sur la connaissance des institutions et des lois de la République ?

Est-il possible ou souhaitable de valoriser l'engagement des jeunes, par exemple auprès d'associations, lors du baccalauréat, par exemple en attribuant des points supplémentaires aux lycéens concernés ? Seriez-vous favorable à une année de césure après le baccalauréat, pour le service civique ?

Dans les quartiers difficiles, de nombreux jeunes sont exclus par les établissements scolaires pour indiscipline à l'âge de 15 ans, alors que la scolarité est obligatoire jusqu'à 16 ans. Les associations indiquent qu'il est très difficile de trouver une solution pour ces jeunes, souvent en perte de repères. Une éducation citoyenne serait fondamentale. Il est très difficile de capter ces jeunes souvent désemparés. N'y a-t-il pas une doctrine, au sein de l'éducation nationale, pour ne pas abandonner ces jeunes ? Quelle solution envisager pour les maintenir scolarisés jusqu'à l'âge légal ? N'est-ce pas une démission de l'éducation nationale, qui intègre pourtant le terme « éducation » dans son intitulé ?

Enfin, quel est le rôle de la réserve citoyenne de l'éducation nationale ? Combien de réservistes en font partie ? Quel recours en est fait par les établissements ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. – Merci beaucoup, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs pour cette audition.

Nous devons avoir une vision d'ensemble de l'enjeu de l'éducation citoyenne et une philosophie. Je vous rejoindrai pour affirmer que nous avons encore des progrès à faire en la matière. La comparaison internationale nous permet d'identifier des pistes pour évoluer. Nous n'avons pas de culture de l'engagement suffisante, et l'éducation civique est peut-être perçue comme trop désincarnée et trop austère, en raison d'une distance trop importante entre

la théorie et la pratique. Les renforcements à souhaiter doivent aller dans les directions que vous avez indiquées : renforcement des contenus théoriques, mais aussi des engagements pratiques.

Je partage les conclusions de la Cour des comptes, quand elle affirme que l'école et la scolarité obligatoire jouent un rôle de premier ordre dans la formation à la citoyenneté, et qu'il convient donc de conforter cette dernière. Cependant, l'éducation civique est aussi la résultante des autres enseignements. Surtout, il est difficile d'imaginer une éducation civique réussie si les savoirs fondamentaux ne sont pas ancrés. La formule « lire/écrire/compter/respecter autrui » le traduit. Le niveau de lecture et de vocabulaire, ainsi, a un impact sur ces sujets. Ce qui se joue à l'école primaire et même dès l'école maternelle, en termes de sociabilité, d'apprentissage de droits, de devoirs et de respect d'autrui, est décisif si nous souhaitons que la suite soit réussie, –les éléments d'engagement se retrouvant à l'âge du collège.

Les leviers d'action, comme vous l'avez indiqué, sont du côté du renforcement des enseignements, mais aussi de la meilleure formation des professeurs ainsi que de la stimulation de la démocratie scolaire.

Nous n'avons pas été inactifs sur ces questions, et je souhaiterais passer en revue nos actions tout en dessinant des pistes de progrès. D'abord, nous sommes fortement mobilisés autour de la formation des enseignants et de la création de ressources pédagogiques. Nous avons également travaillé sur la clarification, la précision et le renforcement de l'EMC. Enfin, nous considérons que le SNU renvoie à un rayonnement en amont et en aval.

S'agissant d'abord de la formation et de la création de ressources, un module minimal de 36 heures est désormais intégré à tous les masters MEEF (métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation), dans le cadre de la préparation aux concours de recrutement. Nous estimons donc que les professeurs seront mieux formés sur ces questions. Une innovation de la rentrée de septembre 2021, qui a vocation à se déployer dans les années à venir, réside en outre dans le parcours préparatoire au professorat des écoles (PPE), qui consiste en une classe préparatoire renouant avec l'identification de jeunes étudiants, titulaires du baccalauréat, et se destinant à devenir professeurs des écoles. Ils peuvent ainsi se préparer à un parcours équilibré, entre français et mathématiques, auquel s'ajoutent les valeurs de la République. Ce sont les « *nouveaux hussards du XXI^e siècle* ». Nous attendons beaucoup de cette innovation, qui porte des enjeux en termes d'éducation civique. Un spectre large de compétences est attendu des enseignants qui ne peut pas s'acquérir en deux ans seulement.

Par ailleurs, à compter de la session de recrutement 2022, une nouvelle épreuve d'entretien est intégrée à la deuxième partie des épreuves d'admission des candidats, qui doivent démontrer leur aptitude à s'approprier les valeurs de la République et à les partager. Cette innovation a fait débat. Pour moi, un professeur a en effet des compétences de savoir et de transmission, mais il est aussi porteur des valeurs de la République au quotidien.

S'agissant de la formation continue, nous avons un plan de formation à la laïcité et aux valeurs de la République de « mille formateurs ». Il s'agit de formateurs de formateurs. Cette mission a été confiée à l'inspecteur général honoraire Jean-Pierre Obin. Au final, 250 000 personnels seront formés par an, à raison de 9 heures par personne. Ces formations ont déjà débuté. Un parcours de formation en ligne sur les valeurs de la République est en outre mis à disposition de l'ensemble des partenaires. Les ressources sont élaborées grâce au

Conseil des sages de la laïcité, présidé par Dominique Schnapper, que j'ai souhaité créer dès mon arrivée. Trois livres ont été produits pour la rentrée dernière : *L'idée républicaine* (composés d'extraits de textes de la littérature française), *La laïcité à l'école* (dernière version actualisée du *vademecum* de la laïcité) et *La République à l'école* (valant de la maternelle au lycée).

De nombreuses ressources sont également destinées à accompagner les professeurs sur l'enseignement moral et civique, mais aussi sur l'éducation aux médias et à l'information (EMI), sujet intimement lié à ces enjeux sur lequel Gérard Bronner a remis un rapport au président de la République il y a deux semaines. Nous avons en outre réalisé un *vademecum* intitulé *Respecter autrui à l'école élémentaire*, qui paraîtra prochainement. Nos travaux et réflexions ont également porté sur les moyens de clarifier et préciser l'éducation morale et civique, mais aussi de renforcer l'éducation aux médias et à l'information et de mieux les valoriser.

En ce qui concerne l'EMC et l'EMI au collège, l'EMC a vocation à faire comprendre ce que sont la République, ses valeurs, les droits et les devoirs de chaque citoyen ; l'EMI vise quant à elle l'éducation aux médias, et donc une forme de citoyenneté vis-à-vis d'internet. J'ai participé hier, avec Brigitte Macron, à un déplacement sur la lutte contre le harcèlement. Selon nos études, trois heures quotidiennes sont passées en moyenne sur les réseaux sociaux. La citoyenneté s'exerce donc en grande partie sur les réseaux sociaux. Nous présentions hier le numéro de téléphone 3018 et sa déclinaison en application sur le téléphone portable, qui permet d'alerter immédiatement en cas de cyberharcèlement.

En 2018, nous avons révisé les programmes d'éducation morale et civique – avant l'assassinat de Samuel Paty. La nécessité de les revisiter à nouveau peut tout à fait se concevoir. Nous avons cherché à ce que l'apprentissage des institutions soit complet et à ce que l'EMC reste une véritable discipline, prise en compte dans le brevet et lors de l'examen du baccalauréat. S'agissant de l'éducation aux médias et à l'information, j'ai pris plusieurs mesures, en cohérence avec le rapport Bronner : la nomination dans chaque académie d'un référent sur le sujet, sous l'autorité du recteur, la création dans chaque académie d'une cellule d'éducation aux médias et à l'information pilotant cette politique pour le 1^{er} et le 2^d degré, un renforcement des moyens dévolus au coordonnateur académique, un *vademecum* de référence élaboré avec le ministère de la culture, et un *vademecum* pour la mise en œuvre de projets de web-radio dans les établissements, notamment dans les collèges. Cela rejoint les sujets de participation et d'engagement.

La démocratie scolaire est un sujet très important pour notre institution, qui a connu plusieurs innovations visant à mieux prendre en compte les différentes formes d'engagement. Dans nos sociétés sécularisées, il n'y a plus de temps d'initiation de l'enfant. Celui-ci entre dans l'adolescence sans rituel ou moment solennel, ce qui laisse place à des initiations négatives : gangs, fondamentalismes, etc. Le collège doit ainsi proposer des engagements positifs. Nous devons multiplier les raisons de s'engager, au titre de la participation à la vie collective ou de l'engagement pour l'intérêt général. Nous avons donc fortifié les instances de vie collégienne et lycéenne. Je me suis d'ailleurs beaucoup appuyé sur le Conseil national de la vie lycéenne, dans le contexte de la pandémie. Je souligne le caractère très utile de ces instances, avec des délégués élus, qui ont un discours extrêmement construit et s'initient à la décision. Une des principales innovations du quinquennat aura en outre été la création des écodélégués. En 2019, à l'occasion de la marche pour le climat, nous avons demandé aux lycéens de se rassembler pour formuler des propositions. Nous en avons déduit une feuille de route en huit points, dont la création de ces écodélégués, en charge des

enjeux d'environnement dans les établissements. Nous considérons que le sujet du développement durable est un sujet d'approfondissement des connaissances scientifiques des élèves et de leur participation enjeux environnementaux. Les élèves sont particulièrement en phase avec ce discours. Les écodélégués sont ainsi acteurs de l'accélération de mesures en lien avec cette thématique, comme les cantines scolaires à circuit court, la création de potagers, l'amélioration de la biodiversité par des nids d'oiseaux, le nettoyage de forêts alentour, etc. Certains écodélégués contribuent à diviser par deux la facture énergétique d'un établissement par des mesures du quotidien.

Autre exemple, le déploiement du programme pHARe (programme de lutte contre le harcèlement à l'école) dans tous les établissements de France qui se parachèvera en septembre prochain, a été inspiré par les pays scandinaves les plus avancés en la matière et vise à responsabiliser les élèves dans la lutte contre le harcèlement. Il s'agit d'une mesure luttant non seulement contre le harcèlement, mais pour le bon climat scolaire.

Le conseil d'évaluation de l'école, qui existe depuis la loi pour l'école de la confiance, contribue à une évaluation de l'établissement et de son climat scolaire, qui est d'une même importance que la transmission des savoirs.

Nous pouvons également citer le développement du tutorat et des associations sportives. Le conseil de santé et de citoyenneté a en outre été vivifié, intégrant désormais la dimension environnementale. Il s'agit d'un lieu de discussion et de proposition pour les sujets qui ont trait au civisme et à l'environnement.

L'ensemble de ces mesures contribue au renforcement de l'éducation civique concrète des élèves. Il faut continuer ces efforts.

S'agissant de la valorisation de l'engagement des jeunes, nous avons envisagé, dans les travaux préparatoires à la réforme de baccalauréat, que des engagements puissent être pris en compte dans le cadre de l'examen. Le grand oral du baccalauréat doit être l'occasion de valoriser ce que l'élève a pu accomplir en la matière.

Sur la question de l'année de césure après le baccalauréat, ceci me semble être une bonne idée, que beaucoup de jeunes envisagent. Il ne me semble pour autant pas souhaitable de le préconiser de façon systématique. Nos propositions en la matière se sont renforcées, avec 230 000 services civiques environ, dont un certain nombre se déroulent pendant cette année de césure.

S'agissant des élèves de moins de 16 ans exclus de leur établissement, l'éducation nationale n'a bien entendu aucune doctrine visant à les exclure. Pour les réinclure, nous avons des stratégies complémentaires, à commencer par la personnalisation de la réinclusion. Il s'agit d'un point de continuité pour la France, qui était un mauvais élève en 2007 sur la lutte contre le décrochage. Nous sommes à présent parmi les meilleurs à l'échelle européenne. Nous sommes en effet davantage capables de mieux les repérer, par la coopération des différentes instances et par des outils numériques, puis de leur proposer des solutions personnalisées, qui consistent souvent en des coopérations entre l'éducation nationale et d'autres structures, comme les missions locales. La réintégration d'un établissement se fait parfois par des classes relais ou des structures *ad hoc* que nous avons développées, telles que les micro-lycées – nous avons fixé le principe d'un micro-lycée par académie, et si possible un par département – pour les jeunes sortis du système scolaire après 15 ans. Enfin, une évolution législative très importante a affirmé notre obligation d'État à ne pas laisser un seul

jeune entre 16 et 18 ans sans solution d'emploi ou de formation. Nous avons ainsi déployé des dispositifs de « raccrochage » scolaire.

Vous m'avez également interrogé sur le rôle de la réserve citoyenne. Nous y avons fait appel dans différentes circonstances, y compris dans le cadre de la crise Covid. J'ai fait appel aux jeunes retraités pour remédier aux problèmes de remplacement pendant la dernière phase de l'épidémie. Les retraités représentent 30 % des 6 670 réservistes inscrits (plus ou moins actifs), les cadres de la fonction publique 17 %, les cadres supérieurs 15 %, les étudiants 6 % et les chefs d'entreprise 5 %. Nous pouvons aller plus loin sur ce sujet.

M. Stéphane Piednoir, président. – Vous évoquez le renforcement de la démocratie lycéenne. J'ai toujours un doute sur la capacité à trouver des volontaires pour être délégués, ou écodélégués.

En ce qui concerne le renforcement de l'enseignement moral et civique, un certain nombre d'auditions ont révélé la nécessité d'inscrire certains éléments factuels dans les programmes. L'une des fragilités est la dispersion de l'EMC. Il me semble qu'un lycéen, au début de son parcours citoyen actif, doit connaître le fonctionnement des institutions ; il doit être sensibilisé au fait que la démocratie n'est pas acquise et qu'elle peut disparaître un jour.

M. Jean-Michel Blanquer. – Nous pouvons effectivement nous interroger à la fois d'un point de vue qualitatif, sur la nature du programme, et quantitatif, sur le nombre d'heures. Il s'agit de 36 heures annuelles du CP au CM2, à raison en théorie d'une heure hebdomadaire. La moitié de ces heures est consacrée à des situations pratiques. De la 6^e à la 3^e, l'enseignement est globalisé avec celui d'histoire-géographie. Entre la 6^e et la 4^e, il s'agit de 3 heures, dont 30 minutes d'éducation civique, et en 3^e de 4 heures, dont 30 minutes d'éducation civique. Sur le terrain, il nous est dit que l'EMC est victime de l'invasion de l'histoire-géographie, mais cela n'est pas toujours le cas. De plus, cet enseignement est évalué au Diplôme national du brevet (DNB), à raison de 10 points sur 50. Il s'agit donc d'un encouragement à ne pas l'édulcorer au collège. Peut-être faudrait-il, dans le futur, mieux distinguer les 30 minutes d'EMC des autres horaires. C'est ce que nous avons fait dans le tronc commun de la nouvelle voie générale au lycée.

Les professeurs de philosophie ou de sciences économiques et sociales peuvent aussi s'emparer de cet enseignement. Dans la voie professionnelle, en CAP, les horaires sont de 14 heures 30 en 1^{re} année et 13 heures en 2^e année, et en baccalauréat professionnel de 105 heures par an, 84 heures en 1^{re} et 78 heures en terminale.

Aux cycles 2, 3 et 4 de l'école et du collège, les finalités sont les suivantes : respecter autrui (en lien étroit avec les principes et les valeurs de la citoyenneté républicaine), acquérir et partager les valeurs de la République et construire une culture civique, en insistant sur l'autonomie du citoyen et son appartenance, avec la sensibilité, la règle de droit, le jugement et l'engagement.

M. Stéphane Piednoir, président. – Nous vous remercions.

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 15 février 2022

- Présidence de Mme Patricia Schillinger, vice-présidente -

Audition de Mmes Marie-Caroline Missir, directrice générale du réseau Canopé, Alexandra Wisniewski, directrice générale adjointe, et M. Nicolas Turquet, directeur de cabinet

Mme Patricia Schillinger, présidente. – Nous accueillons aujourd’hui Marie-Caroline Missir, directrice générale du réseau Canopé, Alexandra Wisniewski, directrice générale adjointe, et Nicolas Turquet, directeur de cabinet.

Je remercie nos interlocuteurs de s’être rendus disponibles pour nous cet après-midi. Notre président, Stéphane Piednoir, ne pouvant être parmi nous, j’ai l’honneur de le remplacer et vous prie de bien vouloir excuser son absence.

Le sujet de notre mission d’information nous a conduits à consacrer un certain nombre de séquences aux thématiques éducatives. Nous avons ainsi entendu Jean-Pierre Obin, au sujet de la formation des enseignants, Nathalie Mons, présidente du Centre national d’étude des systèmes scolaires (Cnesco), Édouard Geffray, directeur général de l’enseignement scolaire au ministère de l’éducation nationale, Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes, et Jean-Michel Blanquer, ministre de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Pour l’information de Mmes Missir et Wisniewski et de M. Turquet, je rappelle que notre mission a été constituée, en vertu du droit de tirage des groupes, sur l’initiative du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE). Notre collègue Henri Cabanel, membre de ce groupe, en est le rapporteur. Notre mission est composée de vingt-et-un sénateurs issus de tous les groupes politiques et notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public au début du mois de juin prochain.

Cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit, qui sera annexé à notre rapport, et sa captation vidéo permet de la suivre en ce moment même sur le site Internet du Sénat. Cet enregistrement sera disponible par la suite en vidéo à la demande.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je vous remercie à mon tour du temps que vous nous accordez. Si nos travaux sont déjà bien avancés, votre audition a toute son importance.

Tout d’abord, pouvez-vous nous rappeler le rôle du réseau Canopé ? Comment sont créés les contenus, plus particulièrement pour l’enseignement moral et civique (EMC), qui est bien entendu notre cœur de cible ? Cet enseignement dispose-t-il d’une équipe dédiée ? Tout enseignant peut-il proposer un contenu au réseau Canopé ? Votre site Internet propose-t-il un espace de partage entre enseignants ?

Dans son rapport d’octobre 2021 consacré à l’éducation à la citoyenneté, la Cour des comptes souligne que les outils dédiés à l’EMC sont nombreux et peu utilisés du fait de la multiplication des sites et du manque d’accompagnement des enseignants. Comment le site Internet de Canopé est-il organisé ? Y a-t-il une présentation par niveau ou par cycle ? Lors de son audition, le directeur général de l’enseignement scolaire nous a indiqué que ce site faisait

l'objet d'une refonte. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quel est l'objectif de cette refonte ? Les jeunes enseignants appelés pour la première fois à dispenser l'EMC bénéficient-ils d'un accompagnement particulier, par un contenu labellisé par exemple ?

Enfin, existe-t-il des partenariats entre le réseau Canopé et les institutions ou les associations d'élus locaux pour la production de contenus relatifs au rôle des institutions ou encore à la démocratie locale ?

Mme Marie-Caroline Missir, directrice générale du réseau Canopé. - Historiquement, le réseau Canopé est l'éditeur de ressources de l'Éducation nationale. Toutefois, il vient de changer de mission : en témoigne la signature, en novembre dernier, de notre nouveau contrat d'objectifs et de performances avec l'État, plus particulièrement avec notre tutelle, le ministère de l'éducation nationale. Notre nouvelle mission est de former les enseignants tout au long de la vie, et notamment de les former au numérique.

Opérateur de l'Éducation nationale, Canopé compte aujourd'hui 1 200 équivalents temps plein (ETP). Il a la particularité de fonctionner en réseau – d'où son nom – et bénéficie d'un maillage territorial très étoffé : nous disposons, dans chaque département, d'une antenne, appelée « atelier ». Les enseignants peuvent se former à distance ou en présentiel au sein de ces centres, où l'on retrouve, entre autres, des ressources issues de nos activités historiques. En effet, nous continuons de produire un certain nombre de ressources, dont celles qui vous intéressent, qu'il s'agisse de l'EMC ou de l'éducation aux médias et à l'information (EMI).

Notre mission est bien d'accompagner les enseignants pour qu'ils s'approprient les thématiques figurant au centre du schéma directeur de la formation continue : à notre offre de formation adaptée s'ajoute une formation transversale, dont relèvent les « éducations à » - aux médias, à la laïcité –, donc l'EMC.

Pour concevoir nos contenus et nos formations, nous nous appuyons fortement sur l'expertise de nos personnels, formateurs et médiateurs, qui sont, pour la plupart, d'anciens enseignants ; nous recrutons également des chercheurs, des ingénieurs pédagogiques, des représentants de nouveaux métiers liés au champ de la formation dans toutes ses dimensions.

En parallèle, nous travaillons avec les experts des sujets sur lesquels nous intervenons, en particulier les inspecteurs généraux.

Ainsi, pour ce qui concerne la laïcité, nous travaillons étroitement avec le Conseil des sages. Nous venons de publier un ouvrage, auquel a collaboré Iannis Roder, dont le but est de donner aux enseignants une approche à la fois théorique et pratique de la laïcité, dans l'esprit du plan Obin. Nous organisons des sessions de formation des enseignants, à distance ou en présentiel, où interviennent des experts et des chercheurs. Nous sommes en lien étroit avec la Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc) et avec le Conseil des sages, qui valident ces contenus.

Cet exemple montre d'emblée la triple capacité de notre réseau : premièrement, être opérateur de l'Éducation nationale, pour décliner toute thématique que le ministère nous confie, par exemple la laïcité ou le numérique ; deuxièmement, proposer aux enseignants de nouvelles modalités de formations, en direct et en *replay* ; troisièmement, offrir un appui aux communautés apprenantes, qu'il s'agisse de ressources pédagogiques ou de lieux de partage d'expérience entre pairs, en complément des actions menées par les académies.

Plus précisément, pour ce qui concerne la création de contenus d'EMC, nous avons créé un groupe de travail « EMI et valeurs de la République », doté d'une cheffe de projet. Cette structure est en lien avec notre comité de lecture, qui analyse toutes nos propositions de formation, et avec la direction de la pédagogie du réseau Canopé, qui, de concert avec notre tutelle, valide l'ensemble de nos propositions de formations ou de créations de contenus.

Nous veillons à l'adéquation entre les propositions faites et les formations déployées sur l'ensemble du territoire. L'atelier par département dont nous disposons, en métropole et en outre-mer, est essentiel, car nos thématiques ont vocation à être adaptées aux contextes locaux. À ce titre, nous travaillons en lien étroit avec nos partenaires de la communauté éducative. C'est extrêmement utile pour faire vivre les formations dédiées à l'EMC, pour les rendre encore plus concrètes et utiles.

Plusieurs équipes sont chargées de mener ces actions : les médiateurs et formateurs assurent les formations, sur le terrain ou à distance, dans le cadre de l'offre nationale, mais nous ne disposons pas d'une équipe dédiée à la thématique de l'EMC.

D'ailleurs, l'évolution de nos missions exige une refonte complète de notre organisation. Outre la direction de la pédagogie, nous créons ainsi une direction de la formation. Nous nous appuyons aussi sur l'expertise de nos partenaires (par exemple le Conseil des sages) et des agents du réseau, qui se forment eux-mêmes à ces problématiques. Par exemple, un de nos agents est actuellement en formation à l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF) au sujet de la laïcité et des valeurs de la République.

Le fonctionnement en groupes de travail permet de mutualiser l'ensemble des expertises, d'aller chercher des compétences auprès de notre ministère de tutelle et de nos partenaires dans une logique de co-crédation et de mutualisation des contenus. Ce faisant, nous pouvons aller plus vite et embrasser tous les champs concernés. Nous avons constitué une équipe transversale dédiée aux enjeux de l'EMI et des valeurs de la République : elle examine toutes les demandes relatives à ces sujets, en lien avec un service de Canopé, le Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (Clemi), qui est plus précisément dédié à l'EMI, et avec notre comité de relecture. C'est ce groupe de travail qui a conçu l'offre de formations et de webinaires relative aux valeurs de la République, en particulier à la laïcité.

Nous sommes très attachés à ce que tout enseignant puisse nous proposer un contenu, mais, à ce jour, ce principe n'a pas encore trouvé sa pleine application. Un certain nombre d'outils permettent aux enseignants de partager leurs pratiques. Il s'agit non seulement de nos ateliers, mais aussi d'un dispositif numérique fonctionnant comme un réseau social et baptisé *Viaéduc*. Un autre outil permet de créer des séquences pédagogiques thématiques et de les proposer à d'autres collègues, que ce soit dans son établissement, dans le reste de la France et à l'échelle internationale : nous pouvons déployer toutes ces actions hors de nos frontières.

Nous pourrions aller plus loin tout en restant fidèles à notre ADN – le fonctionnement en réseau –, en permettant aux professeurs de créer leurs contenus et en valorisant les enseignants les plus innovants. Notre proximité avec les communautés enseignantes doit encore être développée.

Enfin, pour nos activités éditoriales, nous allons faire appel aux enseignants sur le terrain pour écrire des ouvrages ou des scénarisations pédagogiques de formation.

Notre rôle transversal de valorisation des enseignants les plus impliqués dans leur discipline ou dans certaines pratiques doit encore être déployé. C'est un volet du projet que je mets en œuvre avec mon adjointe et mon directeur de cabinet.

Mme Patricia Schillinger, présidente. – Certains de vos ateliers départementaux sont-ils plus actifs que d'autres ? Qu'en est-il de l'outre-mer ?

Mme Marie-Caroline Missir. – Pour l'ensemble de nos sessions de formation, nous dénombrons 400 000 participants, en présentiel comme en distanciel.

CanoTech, notre site dédié aux formations courtes à distance, est apparu pendant la crise de la Covid. Il a formé 200 000 personnes depuis sa création, en mars 2020.

L'enjeu, c'est bien sûr d'amener l'ensemble des enseignants à la formation continue – la marche est encore haute : c'est indispensable à la qualité du système éducatif, dans une logique de développement professionnel continu. Cette mission est inscrite dans notre plan stratégique.

M. Nicolas Turquet, directeur de cabinet du réseau Canopé. – Pour ce qui concerne les valeurs de la République, nous avons tenu 195 webinaires entre janvier et octobre 2021, réunissant quelque 3 950 participants.

Nous agissons dans les territoires, en lien avec les académies : à La Réunion, nous travaillons en particulier avec une directrice académique qui est aussi coordinatrice Clemi. Elle monte des expositions et crée des formations sur les sujets relatifs à l'EMC.

Pour les formations que nous consacrons aux valeurs de la République, le taux de remplissage dépasse 80 %. Au total, 246 webinaires ou conférences en ligne ont été proposés, réunissant plus de 8 000 participants. *CanoTech* nous permet aussi d'assurer une offre nationale.

Mme Patricia Schillinger, présidente. – Le numérique est-il un obstacle pour certains enseignants, faute de formation ? J'ai pu constater ponctuellement par le passé que c'était le cas sur le terrain.

Mme Marie-Caroline Missir. – Il s'agit d'une de nos missions centrales : contribuer à la transformation numérique de l'école *via* la formation des enseignants.

La crise sanitaire a profondément transformé les pratiques, en accélérant les évolutions à l'œuvre. À ce titre, nous avons mené avec l'institut de sondage *BVA* une enquête portant sur 1 200 enseignants, laquelle s'est achevée en décembre 2020.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les enseignants ne sont pas hostiles à la formation à distance, pour une raison simple : ces formats sont bien adaptés aux contraintes de temps auxquelles ils sont confrontés. Comme la Cour des comptes l'a souligné, le temps de formation des enseignants est souvent pris sur le temps de classe et impose donc des remplacements.

Ces dispositifs permettent des temps de formation courts et, dans un contexte bien particulier, les enseignants s'en sont emparés très vite. Un webinaire, c'est une heure ou une heure et demie d'échanges entre un expert et, au maximum, cinquante personnes – nous essayons de réduire les jauges

L'étude *BVA*, qui a été diffusée jeudi dernier et que nous pourrions vous adresser, souligne que ces modalités très souples de formation sont demandées. Dans ce cadre, les enseignants peuvent se former sur leur temps libre. Ils apprécient également l'hybridation, avec des temps de partage permettant des échanges relatifs aux pratiques. Ceux-ci sont importants : les enseignants ne veulent pas d'une formation descendante.

Enfin, les contractuels et titulaires en début de carrière cherchent avant tout de bonnes pratiques pour faire la classe.

Ces éléments nous ont permis d'adapter notre offre, pour éviter tout doublon avec ce que propose le ministère et pour créer une envie de formation chez les enseignants. Notre but est que de plus en plus d'enseignants viennent se former chez nous pour s'approprier des problématiques difficiles et évolutives, comme celle dont nous traitons aujourd'hui.

Nous sommes un opérateur assez malléable : nous pouvons décliner les politiques publiques très finement dans les territoires et répondre très vite à une commande publique. Nous pouvons aussi aller chercher de multiples partenaires – experts, chercheurs, réseau des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé), inspection générale, ministère, etc. – pour nous adapter aux besoins des enseignants et à la demande de qualité, qui est très forte sur de tels sujets.

M. Nicolas Turquet. – L'offre que nous proposons aux enseignants s'articule autour de trois verbes : éclairer, agir et maîtriser.

Notre but est d'atteindre les enseignants en étant au plus près de leurs besoins. Certains veulent un simple arrière-plan, d'autres des outils très concrets pour s'adresser à leurs classes.

Le catalogue que nous vous avons communiqué hier vous confirmera la diversité de notre offre. Nous proposons ainsi une formation intitulée *Laïcité : s'outiller pour faire vivre le débat en classe* ou encore un *escape game* clefs en main dédié aux valeurs de la République.

Au titre des podcasts Extra classe, nous avons sollicité Isabelle de Mecquenem, qui est à la fois enseignante à l'Inspé de Reims et membre du Conseil des sages de la laïcité. Elle a répondu, dans ce cadre, aux questions concrètes des enseignants.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Vous dites que les moins expérimentés demandent davantage de formations : avez-vous des chiffres à nous donner sur des demandeurs plus anciens ?

Mme Marie-Caroline Missir. – Pour nuancer mon propos, je vous ai cité les résultats d'un sondage sur 1 000 enseignants concernant la seule formation à distance. Un autre sondage sur la formation en général montre que 21 % des contractuels n'en ont pas reçu, même s'ils sont preneurs. Le besoin de formation est immense. Il faut donc repositionner l'opérateur sur ce sujet pour apporter de l'expertise, du personnel, des moyens et des locaux afin d'être en mesure de proposer ces formations à une population qui en a grand besoin.

Mme Alexandra Wisniewski, directrice générale adjointe du réseau Canopé. – Sur l'appropriation du numérique, nous avons tracé plusieurs actions de formation. En 2019, 116 000 participants avaient suivi une formation de type 3 heures + 3 heures, dont 96 000 en présentiel et 19 000 à distance. En 2020 – année particulière en raison de la

pandémie –, selon le même format, 162 000 avaient participé, dont 31 000 en présentiel, malgré le contexte, et plus de 130 000 à distance et en hybride. Ce ratio est proche en 2021 – alors même que les contraintes liées à la pandémie étaient un peu plus faible qu’en 2020 –, avec 34 000 participants en présentiel et 116 000 en distanciel ou en hybride. Le ratio s’est donc inversé par rapport à 2019.

Il faudra les données de 2022 pour confirmer la tendance, mais on voit déjà une évolution sur la capacité à se saisir d’une formation à distance.

Mme Sabine Drexler. – Ancienne enseignante, je me souviens du Centre national de documentation pédagogique (CNDP), prédécesseur du réseau Canopé avant 2015. J’apprécie que des enseignants soient associés à la création d’outils, ce qui permet d’être au plus près des réalités de l’école alors que les propositions en étaient parfois déconnectées. Vous avez mentionné le Conseil des sages : pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Marie-Caroline Missir. – Ce Conseil des sages de la laïcité et des valeurs de la République, placé auprès du ministre, n’a vocation à agir qu’en matière de laïcité. On y trouve notamment Iannis Roder, enseignant en histoire et auteur d’ouvrages sur la laïcité, et Alain Seksig, inspecteur général. Le Conseil des sages a été installé à la demande du ministre actuel de l’éducation nationale pour l’appuyer dans ses décisions en matière de laïcité. S’agissant de notre plan, on retrouve ce conseil pour les actions en lien avec la commémoration de l’assassinat de Samuel Paty puis en lien avec le rapport Obin.

Le Conseil des sages comporte, parmi ses membres, Dominique Schnapper, Jean-Louis Auduc, Ghaleb Bencheikh, Catherine Biaggi, Abdennour Bidar, inspecteur général, qui intervient dans nos formations, Médéric Chapitoux, Monique Dagnaud, Olivier Galland, Delphine Girard, Patrick Kessel, Catherine Kintzler, Frédérique de la Morena, Jean-Éric Schoettl et Vincent Ploquin.

Mme Sabine Drexler. – Les élus sont souvent sollicités pour témoigner dans les établissements scolaires. C’est un moment important, à intégrer dans les formations en matière d’éducation civique. Pendant des années, on n’a plus formé les jeunes à la connaissance des institutions. Or il est important, du conseiller municipal au parlementaire, que des élus puissent répondre aux questions des élèves.

Mme Marie-Caroline Missir. – Ce lien avec les collectivités territoriales est important : elles sont partenaires du réseau Canopé et nous sollicitent pour monter certaines formations et animations, parfois dans un registre ludique. Elles nous sollicitent aussi, dans certaines régions, en matière de déradicalisation.

Mme Sabine Drexler. – Je suis aussi conseillère départementale. Une collectivité départementale ou régionale peut-elle se rapprocher de vous pour passer ce type de commandes ?

Mme Marie-Caroline Missir. – Pour chaque demande, nous nous assurons qu’elle est en phase avec notre mission centrale. Par exemple, nous ne produisons pas d’outils touristiques. En revanche, quand une collectivité nous sollicite sur la formation numérique, par exemple, c’est en cohérence avec notre mission.

Mme Sabine Drexler. – Quand je vais dans les écoles, les enfants sont intéressés par des outils comme des vidéos qui présentent les collectivités. Peut-être que d’autres acteurs

que les collectivités sont mieux placés pour créer des supports que la collectivité territoriale peut diffuser auprès des élus qui visitent les établissements.

Mme Marie-Caroline Missir. – Particulièrement en matière d'éducation morale et civique, nous proposons une réponse équilibrée entre la demande de la collectivité et les ambitions du programme.

Mme Alexandra Wisniewski. – Une modalité d'intervention pour laquelle le réseau Canopé est en lien avec les collectivités est l'action dans la durée pour les établissements faisant face à des problématiques comme la gestion de climat scolaire, le développement durable ou encore la création d'un « fil rouge » pédagogique. Nous sommes souvent sollicités sur les deux premières options, pour lesquelles nous développons des actions « cousues main » avec les équipes des établissements.

Notre capacité à, d'une part, animer des discussions entre collectivités, parents et équipes éducatives sous l'égide du chef d'établissement, et, d'autre part, former toute une équipe nous permet d'aider un établissement à investir une thématique – c'est ce que l'on appelle les « ateliers Canopé en résidence ».

Souvent, les collectivités sont naturellement appelées à s'y associer, notamment en termes de développement durable, par leur rôle dans les politiques publiques. Je pense notamment à la restauration collective. Cela doit se faire en lien avec l'académie, qui nous oriente vers les établissements en ayant le plus besoin. Nous développons cela actuellement avec les trois académies de Nouvelle-Aquitaine et celles du Grand Est.

M. Nicolas Turquet. – Avec la Loire-Atlantique, nous développons le jeu de coopération *C'est cliché*, qui a pour objectif de développer l'esprit critique face aux stéréotypes de genre. Après une expérimentation d'un an dans les collèges, le jeu est désormais diffusé au niveau national.

Mme Patricia Schillinger, présidente. – Notre jeunesse a particulièrement besoin d'échanger et de parler en matière d'éducation civique. Comment assurez-vous la promotion de ce type d'enseignement ? Pensez-vous être en mesure d'aider les enseignants, pour lesquels il est parfois plus difficile de s'engager dans ces débats ?

Mme Marie-Caroline Missir. – Nous avons deux leviers, le contenu des enseignements, en particulier les actions que nous faisons en lien avec la Dgesc, et les ressources pédagogiques, notamment sur le site consacré aux valeurs de la République.

Outre cela, nous proposons des thématiques de formation qui ancrent les ressources dans la pratique. Sur l'enseignement moral et civique, nous trouvons aussi bien des ressources pédagogiques que des formations visant, par exemple, à déclencher un débat citoyen en classe ou à développer un hackathon, une expérience pédagogique.

Les ressources ne suffisent pas : la transformation sur le long terme est créée par des propositions de formation permettant au professeur de s'approprier des outils pour faire vivre les contenus en classe. Nous n'en sommes plus au cours magistral : c'est dans cette animation de temps de classe que nous avons un apport. Autre exemple : un *escape game* est un détour pédagogique et ludique pour entrer dans un sujet aride.

Nicolas Turquet vous a parlé des podcasts : l'épisode qui a été le plus écouté est celui sur la ludopédagogie. Ce sont ces éléments que les enseignants viennent chercher chez nous.

Nous avons plusieurs sites : le site institutionnel de Canopé est une porte d'entrée vers d'autres « marques ». Le site *Valeurs de la République* apporte d'autres ressources et des accès vers des séminaires et des webinaires. Le site est actuellement en refonte, pour faciliter l'expérience de l'utilisateur et pour réorganiser le portail, en valorisant mieux les ressources, avec une approche transversale de nos espaces. Nous allons aussi créer un espace consacré à l'offre de formation. La page d'accueil est aussi en cours de modification.

Nous travaillons avec la Dgesc pour organiser le site en trois temps : comprendre/s'informer, se former et agir en classe. Des développements sont encore en cours, mais nous souhaitons une publication à la fin du printemps. Pour autant, le nombre de participants aux séminaires évoqué par Nicolas Turquet montre bien que le site, tel qu'il était jusqu'ici, n'était pas un obstacle.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Sur le contenu, au niveau de l'enseignement moral et civique, la base est le fonctionnement de nos institutions. Pour parler d'un sujet de société, encore faut-il savoir à qui s'adresser pour le faire avancer.

Ce qu'a dit Sabine Drexler est juste : lorsque nous allons expliquer notre rôle d'élu dans les lycées, nous ne sommes jamais déçus. Les élèves sont curieux, car ils en savent peu sur ce sujet. Est-ce, selon vous, une démarche à généraliser ? C'est un projet que je mène pour ma part avec l'association des maires de l'Hérault et la rectrice de l'académie.

Mme Marie-Caroline Missir. – Je partage ce que vous venez de dire, surtout au regard de l'étude publiée récemment sur la désaffection des jeunes vis-à-vis de la politique, mais pas vis-à-vis de l'engagement citoyen – c'est une nuance majeure. Nous avons vocation à nous adapter aux programmes et, si ceux-ci évoluent dans le sens d'une plus grande connaissance des institutions, nous serons les premiers à la mettre en œuvre. Pour autant, nous déployons des modules en *motion design* sur les sujets que vous évoquez.

Mme Alexandra Wisniewski. – Peut-être connaissez-vous les modules *Les clés de la République*, capsules de trois minutes utilisables en classe, mais aussi réexploitables par les parents et par les élèves. Ces modules abordent des thèmes tels que la gouvernance mondiale, l'ONU, les symboles de la République ou encore la séparation des pouvoirs. Une partie est reversée à *Lumni*, pour assurer une meilleure diffusion. Ces modules, disponibles en ligne, sont très utilisés.

Mme Marie-Caroline Missir. – Quand on parle de Canopé, on a toujours l'impression d'une profusion. Je souhaite insister sur l'importance du dialogue entre la ressource et la formation, et de nos enjeux comme la formation des contractuels. Nous nous emploierons, dans les prochaines années, à amener davantage d'enseignants vers la formation, particulièrement sur les sujets transverses que nous avons évoqués aujourd'hui.

M. Nicolas Turquet. – À l'initiative d'enseignants, nous avons aussi développé un jeu de rôle, *Voxapolis*, qui permet de travailler sur le « Désigner, délibérer, décider », et qui aide à mieux comprendre le fonctionnement de la République et de la démocratie ou encore aborde le scrutin.

Mme Patricia Schillinger, présidente. – Disposez-vous de formations à destination du monde du handicap, ou bien certains modules adaptés à des élèves et des enseignants en situation de handicap ?

Mme Marie-Caroline Missir. – La thématique du handicap et de l'inclusion fonctionne de la même façon que les autres, avec un groupe de travail, un site dédié appelé *Cap école inclusive* et de la formation à distance sur *CanoTech*.

Nous sommes en lien avec l'Institut national supérieur formation et recherche - handicap et enseignements adaptés (INSHEA) et nos partenaires académiques. Nous souhaitons aussi muscler la formation des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), notamment dans le cadre des futures écoles académiques de formation.

Mme Patricia Schillinger, présidente. – Je vous remercie 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.

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 22 février 2022

- Présidence de MM. Stéphane Le Rudulier, vice-président de la mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique, et Jean-François Rabin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 14 h 50.

Audition de M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge français à la Cour de justice de l'Union européenne (sera publié ultérieurement)

M. Stéphane Le Rudulier, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) depuis 2006.

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à venir vous exprimer devant la mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique et devant la commission des affaires européennes.

Je vous prie d'excuser l'absence de la présidente de notre mission d'information, notre collègue Cécile Cukierman, qui est retenue en ce début d'après-midi. Elle prendra, bien sûr, connaissance de nos échanges, qui font l'objet d'une captation vidéo et qui seront consultables sur le site internet du Sénat.

Notre mission d'information s'intéresse à la place, qui lui semble grandissante, prise par les juridictions, nationales et européennes, dans la production de la norme et dans la prise de décision publique et à ses conséquences sur le fonctionnement de notre démocratie. Nous réfléchissons aux nouveaux mécanismes de dialogue et de régulation qui pourraient éventuellement être mis en place pour surmonter les tensions ou les incompréhensions qui naissent parfois entre les juges et les politiques, dans le respect de l'indépendance des magistrats.

Il s'agit d'enjeux importants en matière d'équilibre des pouvoirs, de droits fondamentaux et de libertés publiques. Il nous faut trouver un équilibre entre responsabilité des politiques et responsabilité des juges, pour consolider notre État de droit. Les juges doivent pouvoir travailler en toute indépendance et de manière efficace.

La Cour de justice de l'Union européenne a notamment pour mission d'interpréter le droit de l'Union européenne, afin de garantir son application uniforme dans les 27 États membres. Peu de domaines échappent aujourd'hui au champ d'activité de l'Union, ce qui donne à votre institution une place considérable et peut occasionner, de temps à autre, des frictions avec les États membres – nous aurons l'occasion d'y revenir.

Avant de vous céder la parole, je la laisse à notre collègue Jean-François Rapin, qui va vous apporter quelques précisions concernant les thèmes de réflexion qui intéressent plus particulièrement la commission des affaires européennes.

M. Jean-François Rapin, président. – Je sais gré à la présidente de la mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique d'avoir accepté que cette audition soit commune à nos deux structures.

Monsieur le juge, la commission des affaires européennes vous remercie de vous être rendu disponible pour cet échange, qui nous intéresse particulièrement, au vu des développements récents de l'actualité européenne.

Mercredi dernier, la CJUE a validé le nouveau dispositif, introduit fin 2020, qui lie le versement des fonds européens au respect de l'État de droit. Cette décision conforte donc ce nouveau « régime de conditionnalité » que contestent la Hongrie et la Pologne. Ces deux États membres y ont vu, l'un, une décision politique, l'autre, une attaque contre sa souveraineté.

Même si ces réactions peinent à cacher les atteintes avérées que ces pays portent de fait à l'État de droit, elles raniment une tension entre les États membres et le droit européen, dont votre institution est la gardienne. Cette tension n'est pas nouvelle. Elle est en fait inhérente à la construction européenne, qui procède d'un double mouvement, les États membres acceptant de partager leur souveraineté dans l'exercice de certaines compétences, mais dans le respect de leur identité constitutionnelle.

Cette tension connaît toutefois un regain évident ces dernières années, surtout depuis qu'en mai 2020, la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe a pris un arrêt contestant la décision de la CJUE qui avait validé le programme de rachat de dette publique de la Banque centrale européenne (BCE). Depuis, d'autres frictions ont surgi avec la France, la Hongrie, la Pologne ou la Roumanie.

C'est pourquoi notre commission a consacré une table ronde, en juin dernier, au sujet de l'articulation entre droit national et droit européen. Au titre du respect de l'État de droit dans l'Union, la présidente von der Leyen a depuis affirmé – c'était en octobre dernier – que la législation européenne primait sur la législation nationale, y compris sur les dispositions constitutionnelles. Le commissaire Reynders, que notre commission a auditionné en décembre, nous l'a encore confirmé sans ambages.

Aussi, je suis tenté de vous poser d'emblée cette question centrale : souscrivez-vous à une telle affirmation, qui semble oublier que l'Union européenne n'existe que par la volonté du pouvoir constituant dans les États membres ? La primauté du droit européen est un principe essentiel pour permettre son application uniforme, mais une lecture rigoriste de ce principe ne risque-t-elle pas de cabrer les États membres, qui peuvent y voir la négation de leur identité constitutionnelle et, finalement, ne risque-t-elle pas, paradoxalement, de fragiliser l'édifice européen ?

Sans doute le dialogue des juges fait-il partie de la solution ; une approche par la subsidiarité pourrait aussi être éclairante, afin de distinguer, au sein du droit européen, entre une part qui mérite une application strictement uniforme à l'échelle européenne et une autre qui pourrait s'accommoder d'une interprétation par les juges constitutionnels nationaux, afin de respecter l'histoire, la culture, les choix de société, bref, l'identité de chaque État membre.

Comment envisagez-vous cette idée d'une forme de subsidiarité dans l'application du droit européen, et non plus seulement au stade de son élaboration ?

Dans cette perspective, voyez-vous une place pour les Parlements nationaux, dans une forme de symétrie par rapport à la mission qu'ils ont reçue d'assurer le respect du principe de subsidiarité dans les initiatives législatives que prend la Commission européenne ?

M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge français à la Cour de justice de l'Union européenne. – Je réponds tout de suite à votre question sur la primauté. Rien de neuf sous le soleil, même si l'on en parle beaucoup aujourd'hui, puisque les cours constitutionnelles émettent certaines critiques.

En 1964, la Cour a expliqué que la Communauté a bénéficié de transferts de compétences, et que ces compétences sont donc exercées en commun. En 1978, la Cour a aussi rappelé que, dans les domaines en question, les États ne peuvent pas aller à l'encontre de ce qui a été décidé en commun. Ce principe est consubstantiel à l'Union européenne ; décidé il y a presque cinquante ans, il était alors parfaitement admis.

Comme le montre sa jurisprudence, la Cour fait preuve de beaucoup d'attention et de souplesse dans l'application de ce principe.

La Cour a par exemple rendu deux arrêts successifs qui concernaient l'Italie. Elle avait été saisie pour savoir si les règles limitant la durée d'un procès pénal dans ce pays, fixant entre autres une durée maximale du délai raisonnable de jugement, ne risquaient pas de porter atteinte à la bonne gestion financière de l'Union européenne : en cas de fraude à la TVA, cela risquait d'aboutir à une prescription des poursuites, voire du procès et des procédures. Dans un premier temps, la CJUE a estimé que les règles italiennes allaient trop loin, mais la Cour constitutionnelle italienne a alors rappelé que ces règles de prescription faisaient partie du principe même de la légalité des délits et des peines, du moins en Italie. La Cour de justice a alors constaté que la sécurité juridique des poursuites pénales en Italie pouvait être remise en cause, et qu'il appartenait à la Cour italienne d'approfondir le sujet. La CJUE a donc su faire un pas en arrière, faisant preuve de beaucoup de prudence et de modération dans l'application du principe de primauté.

Dans son arrêt du 5 mai 2020, la Cour de Karlsruhe critique non le principe de primauté, mais le fait que la CJUE n'aille pas assez loin dans le contrôle des pouvoirs de la BCE.

J'en viens à mon propos liminaire. Vous excuserez mon ton parfois direct ; il est le fruit de l'expérience.

Il faut faire attention à bien distinguer la Cour de Luxembourg de celle de Strasbourg. La CJUE n'est pas une cour des droits de l'homme. Son rôle est bien plus comparable à celui des juridictions suprêmes nationales, comme le Conseil d'État ou la Cour de cassation.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) applique les dispositions de fond de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des différents protocoles, ce qui représente une trentaine de dispositions générales.

La CJUE, elle, applique une énorme masse de dispositions, une législation européenne très importante, formée de centaines de règlements, directives et actes

administratifs, à l'image de la Cour de cassation française face au code civil, au code de la consommation ou au code pénal.

La fonction de la CJUE est triple.

Premièrement, contrôler la légalité des actes pris par l'Union européenne, *via* le recours en annulation. Cette compétence est partagée avec le Tribunal de l'Union européenne. La CJUE est alors un peu dans la position du Conseil d'État vis-à-vis des actes administratifs.

Deuxièmement, nous veillons à ce que les États respectent leurs obligations, *via* les recours en manquement, qui ont fortement diminué en raison du contexte sanitaire. La Cour, dans ce domaine, a un pouvoir considérable, car elle peut infliger astreintes et amendes aux États, comme, dernièrement, à la Pologne, avec une décision en référé de fermeture de la mine de Turow.

Troisièmement, la Cour préserve l'unicité du droit européen, *via* la question préjudicielle, mécanisme qui fonctionne très bien. La procédure est très simple, et nous permet de répondre efficacement aux demandes des juges nationaux.

J'en viens à la substance des traités. Les traités ont un sens : ils visent à fabriquer un espace commun, économique, de sécurité, de liberté et de justice – voyez le cas du mandat d'arrêt européen, qui permet, en dehors de tout mécanisme d'extradition, de récupérer un malfaiteur qui est passé en Allemagne ou en Italie, simplement par un dialogue d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. « Les juges sont les gardiens des promesses du projet communautaire », dit M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice.

Les traités sont souvent très clairs et univoques. La Cour applique donc des dispositions claires, validées par les gouvernements nationaux à la suite de ratifications. Ainsi, le juge applique la loi comme il le fait dans les juridictions nationales. Loin du cliché de la complexité, la législation de l'Union européenne est bien pensée. Elle n'a pas toujours grand-chose à envier à la législation française ! Les textes commencent par un préambule, les notions principales sont définies, la structure est claire. Des dispositions de compromis, parfois moins bonnes, existent, mais c'est un fait commun à toutes les normes.

La Cour a dégagé les principes généraux du droit européen mais cela n'est pas nouveau. Le règlement a un caractère général obligatoire et est directement applicable dans tous les pays de l'Union européenne. Depuis 1950, les actes européens fonctionnent comme des actes nationaux. Aux États-Unis, dans le premier tiers du XIX^e siècle, Daniel Webster a dit que, si une seule fois un État se prenait à invalider une législation fédérale, il en serait fini de la construction fédérale.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur de la mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique. – Ma première série de questions concerne le rôle de la CJUE. La seconde portera sur le rôle des Parlements nationaux.

Quel est le rôle de la CJUE ? Quelle place occupez-vous dans le panorama juridique européen, et quelle liberté vous accordez-vous ? La CJUE n'est-elle qu'un pur interprète des traités ? Crée-t-elle des normes ? Êtes-vous la « bouche des traités », pour paraphraser Montesquieu, ou assumez-vous un rôle plus large, celui d'un « gardien des promesses » ?

J'en viens à l'identité constitutionnelle nationale : l'information n'était peut-être pas parvenue au niveau national aussi nettement que vous le pensiez quant au fait que la Constitution n'était plus forcément la norme juridique supérieure. Selon vous, qui est le décideur de cette identité ? Le pouvoir constituant, le Conseil constitutionnel, la CJUE ? La CJUE pourrait-elle vouloir définir ce qu'est l'identité constitutionnelle de la France ou de l'Allemagne ?

M. Jean-Claude Bonichot. – Je vous donnerai un point de vue très personnel. Nous avons souvent entendu dire que la CJUE était un moteur de l'Union européenne. Or je pense que le juge n'a pas à être moteur : il doit seulement appliquer les traités de bonne foi, dans la lettre et dans l'esprit – construire un espace commun –, sans vouloir ajouter à ce que les États ont voulu. Au fil des traités, les États sont plutôt allés de l'avant – voyez la citoyenneté européenne, dont la CJUE a tiré toutes les conséquences, par exemple en matière de circulation des personnes. Je n'ai jamais eu l'impression d'une Cour qui voulait forcer les étapes.

J'en viens à la question de la définition de l'identité constitutionnelle nationale. Je risque de vous décevoir : je ne suis pas moi-même au bout de la réflexion sur la question. La formulation exacte du traité sur l'Union européenne renvoie à « l'identité nationale des États, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ».

L'identité constitutionnelle nationale est une réalité. Par exemple, dans son arrêt *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, la Cour a reconnu comme faisant partie de l'identité de l'Autriche la suppression absolue de tous les titres nobiliaires.

Il arrive qu'un pays invoque l'identité nationale, mais la Cour a presque toujours considéré qu'il n'y avait pas d'atteinte à celle-ci, sans aller plus loin. Prenons le cas d'un Belge qui épouse un Roumain de même sexe, et souhaite s'installer en Roumanie avec lui. La Roumanie refuse de les considérer comme mariés, au nom de son identité constitutionnelle. La Cour se contente de constater que, au titre de la liberté de circulation, des personnes valablement mariées dans leur pays ont le droit de circuler en Roumanie ou de s'y installer – rien de plus.

Il y a ensuite la question de la définition de l'identité nationale et celle, qui lui est connexe, du respect de celle-ci. Dans deux décisions, le Conseil constitutionnel a considéré que, si ce qui fait partie de l'identité nationale pouvait bénéficier d'une protection équivalente au nom des principes de l'Union européenne, l'identité nationale n'était pas opposable. C'est une manière de voir, mais je ne suis pas sûr de sa portée ou des conséquences à en tirer.

À ce stade de ma réflexion, en matière d'identité nationale, j'estime que la compétence est partagée. Il appartient aux États de dire ce qui fait partie de leur identité nationale – la laïcité, en France, en est un bon exemple. Lorsque ce point est contesté devant la Cour, je ne crois pas qu'il appartienne à celle-ci de trancher ; en revanche, elle doit exercer un contrôle, souple, sur la question de l'inclusion d'un principe donné dans l'identité nationale d'un État membre. Il n'est pas possible de laisser des États décider purement et simplement de ce qui fait partie de leur identité nationale et en étendre indéfiniment le domaine.

Dire que le droit de l'Union européenne l'emporte sur la Constitution, c'est, en apparence, aller très loin : les juridictions françaises, Conseil d'État et Conseil constitutionnel, ont répété que la Constitution est le sommet de l'ordre juridique français.

Cependant, il arrive que la Cour se heurte à des jurisprudences constitutionnelles d'États membres. Elle peut alors s'opposer à ce qu'une cour constitutionnelle nationale étende indéfiniment le domaine de sa Constitution, réduisant d'autant celui de la compétence européenne.

Je ne vous cache pas que la question est redoutable... Je n'ai pas trouvé, en doctrine, de réponse parfaitement satisfaisante à la question. La Cour fait preuve, en ce domaine, d'une extrême prudence.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Vous aviez bien compris la question sous-jacente : qui a le dernier mot ?

Après le dialogue entre les juges, je souhaite évoquer le dialogue entre les juges et la société – en particulier les juges et le Parlement. Quelle pourrait être, à votre sens, l'action d'un Parlement national à cet égard ? Des dispositions constitutionnelles nous confient le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité. Considérez-vous que ce contrôle de subsidiarité comprend le contrôle des compétences, qui consiste à vérifier si la Commission est intervenue dans un domaine qui relève des compétences de l'Union ?

Dans une décision d'une infinie subtilité, à la suite de l'arrêt *Quadrature du Net* de la CJUE, le Conseil d'État ne s'était pas donné la compétence de contrôler si le niveau européen agissait, ou non, *ultra vires*. Dans ce cas, qui, au niveau national, peut exercer ce contrôle ? Si c'est, au contraire, une prérogative exclusive de la CJUE, lui est-il arrivé d'estimer que l'Union européenne agissait *ultra vires*, ou a-t-elle toujours considéré, dans la logique des promesses de la construction européenne, que la Commission était restée dans le cadre des traités ?

L'article 88-6 de la Constitution donne au Parlement la faculté, jamais utilisée à ce jour, d'agir devant la Cour en annulation d'un acte législatif européen qu'il juge contraire au principe de subsidiarité ou pris *ultra vires*. Aux termes de l'article 88-6, le recours doit être transmis par le Gouvernement à la Cour. En revanche, rien n'est dit sur la nature de ce recours. Sur le plan des principes, comment un Parlement ou une chambre peut-il agir en annulation devant la CJUE ? Comment pourrait fonctionner ce recours ?

Dès lors que la CJUE tranche des questions essentielles, comme le temps de travail des militaires ou la collecte de données de connexion dans le cadre de l'antiterrorisme, ce qui a provoqué de vives interrogations, pourquoi le Parlement n'exprimerait-il pas le point de vue de la société civile ? Peut-on imaginer, devant la Cour, une contribution extérieure d'un Parlement, à la manière des contributions extérieures – les « portes étroites » – du Conseil constitutionnel ? Votre technique procédurale le permettrait-elle ? Le cas échéant, sous quelle forme ?

Ces trois questions sont articulées autour du dialogue entre la Cour et les Parlements. Sans porter atteinte à votre indépendance, accepteriez-vous, vous et vos collègues, des invitations à des conférences, colloques académiques ou parlementaires pour partager votre expérience et prendre le pouls des Parlements et sociétés nationaux ?

M. Jean-Claude Bonichot. – Je souhaite revenir un instant aux relations entre le droit de l'Union européenne et la Constitution. La CJUE a rendu ce matin même un arrêt à propos d'une mise en cause par la Roumanie de la validité d'un acte de l'Union européenne. Les juridictions roumaines voulaient l'appliquer en écartant la loi nationale, qui était

incompatible avec cet acte. La Cour constitutionnelle de Roumanie a estimé que, dès lors que la règle nationale était jugée constitutionnelle, un tribunal roumain ne pouvait l'écarter au motif qu'elle serait contraire au droit communautaire. La CJUE a jugé que cela était contraire à sa position : tout juge national doit pouvoir la saisir à propos de la validité d'une règle européenne, et éventuellement écarter la loi nationale si elle lui est contraire.

La Cour a estimé que, si jamais la règle selon laquelle on ne peut écarter la loi nationale était considérée comme faisant partie de l'identité nationale du pays concerné, il faudrait la saisir à nouveau pour qu'elle statue sur ce point. En effet, la CJUE est la seule à pouvoir statuer sur la validité d'une règle communautaire – si on laisse les juridictions nationales statuer sur ce point, il n'y a plus de droit communautaire. Ce principe remonte à 1987.

J'ai consacré à la question de la subsidiarité un article dans l'ouvrage offert à mon collègue italien, le professeur Tizzano, à l'occasion de son départ de la Cour. J'y explique que la subsidiarité est un principe constitutionnel de l'Union européenne parce qu'il touche à la répartition des compétences, et, dans une construction juridique comme celle-ci, qui est une sorte de pré-fédération, cette question est au sommet de l'ordre juridique.

Devant la Cour, la subsidiarité est assez peu souvent invoquée. Elle l'a été dans le cadre d'un recours contre la législation sur le tabac ; il n'est pas difficile de montrer que, dans un marché unique, une législation européenne réalise mieux les objectifs de libre circulation et de protection de la santé qu'une législation prise par chaque État individuellement.

Il convient de distinguer subsidiarité et proportionnalité. La subsidiarité consiste à déterminer si, raisonnablement, une action donnée sera mieux conduite au niveau européen qu'au niveau national. La proportionnalité consiste à déterminer si cette action est excessive.

Les questions de la conservation des données et du temps de travail dans les armées ont donné lieu à des arrêts très importants de la Cour et du Conseil d'État. La conservation des données a fait l'objet de directives en 2002 et 2006. La question doit être examinée au regard de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'Union européenne est certainement l'espace où l'on accorde le plus d'importance au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles. Le règlement général de protection des données (RGPD) est un texte phare dans le monde.

Cet exemple montre comment la jurisprudence de la Cour peut évoluer à partir du dialogue entre juge national et juge communautaire. Dans l'arrêt *Digital Rights Ireland Ltd* de 2014, la Cour a estimé, de manière tranchée, qu'une rétention générale des données était impossible, même avec des conditions d'accès extrêmement strictes – sur autorisation juridictionnelle ou sous la surveillance d'un organisme indépendant, par exemple.

En France, on admettrait aisément une rétention générale de données pendant un an, puis un accès limité sur autorisation, du tribunal judiciaire par exemple. Mais ces garanties seraient-elles assurées partout dans l'Union européenne ? Rien n'est moins sûr.

En 2016, un deuxième arrêt est rendu, *Tele2 Sverige*, sur renvoi d'une juridiction suédoise. Une grande partie des États membres ont exprimé, à cette occasion, leur désaccord avec l'arrêt de 2014, jugé trop restrictif et susceptible d'entraver les enquêtes pénales. Or la Cour a fait évoluer sa position, admettant, par exemple, des rétentions ciblées, territorialisées, dans certains espaces menacés.

Enfin, en 2020 est arrivé l'arrêt *Quadrature du Net*, qui apporte de nouveaux assouplissements. Il permet une rétention générale de données liées à la sécurité nationale pour une durée raisonnable, notamment pour lutter contre la criminalité grave. Le Conseil d'État a pu s'inscrire dans cette évolution, se démarquant notamment de la Cour de Karlsruhe, en affirmant qu'il exercerait non pas un contrôle *ultra vires*, mais un contrôle sur les garanties apportées à l'exigence constitutionnelle de sécurité. Cette décision du Conseil d'État permet de ne pas s'inscrire en faux vis-à-vis des principes généraux du droit de l'Union européenne, tout en avertissant la Cour de ce qui ne fonctionne pas.

Les États ont deux mois pour intervenir sur une question préjudicielle. Une vingtaine l'ont fait pour l'arrêt relatif à la conservation des données. Dans le cas de l'arrêt sur le temps de travail des militaires – à la suite d'une question préjudicielle posée par la Cour suprême de Slovénie –, seuls quatre États sont intervenus : la Slovénie, l'Espagne, la France et l'Allemagne. Cette dernière a déclaré que l'application de la directive ne lui posait pas de problème. L'Espagne est réticente, et la France s'y refuse. Ainsi, un problème qui peut paraître très important pour un État membre n'a pas le même retentissement ailleurs.

L'arrêt aurait-il pu être différent ? Je le crois. En l'état, est-il aberrant ? Non. En effet, la directive a un champ d'application extrêmement large : elle s'applique à toutes les activités publiques et privées, et il n'y a de restrictions que pour certaines activités spécifiques.

Sur la base de ce texte de 1989, la Cour a bâti une jurisprudence sur laquelle elle n'a pas souhaité revenir. Consciente des difficultés que cela pouvait poser, elle s'est montrée très nuancée. Le Conseil d'État en a tiré les conséquences de manière très raisonnable.

Cet exemple nous montre à quel point il importe de circonscrire, dès le départ, le champ d'application d'un texte. Au moment de la négociation de la directive, la France aurait peut-être pu obtenir que l'armée en soit exclue.

Les possibilités d'intervention des États auprès de la Cour sont larges. Les questions préjudicielles leur sont communiquées. Les États peuvent également intervenir dans le cadre des recours en manquement, à l'appui ou en défense aux côtés d'un État poursuivi.

Quant aux Parlements, le droit de l'Union européenne ne leur réserve un sort particulier que dans le cadre des protocoles sur la subsidiarité et la proportionnalité. Un Parlement ne peut intervenir en tant que tel devant la Cour : cela appartient aux États, représentés par leurs agents. En admettant que tous les Parlements puissent intervenir, qui le ferait, de l'Assemblée nationale ou du Sénat ? Le Parlement français est considéré – à juste titre ! – comme respectueux de l'État de droit ; d'autres auraient-ils la même attitude vis-à-vis de la Cour ?

En France, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, l'action gouvernementale, en particulier l'action extérieure dont fait partie la représentation de l'État dans les juridictions internationales, revient au Gouvernement. Si un État veut prendre l'avis de la commission des affaires européennes de son Parlement sur une question donnée, c'est une question interne.

L'article 88-6 reprend la formulation du Protocole : le recours est « transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement ». En France, nous n'avons pas

de règles plus précises, et je ne sais si d'autres États s'en sont dotés. Ce point mériterait une étude comparative.

Si soixante députés ou sénateurs décidaient de saisir la Cour, le recours serait transmis au Gouvernement, qui plaiderait l'affaire. La France est remarquablement défendue devant la Cour par la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Celle-ci intervient dans 130 ou 140 affaires par an, des questions préjudicielles pour la plupart.

M. Jean-Yves Leconte. – En matière de conservation de données, considérez-vous que, si les compétences de l'Union européenne avaient été élargies, notamment à certains domaines de la sécurité nationale, le jugement de la CJUE aurait autant tenu compte de cette exigence que de la Charte des droits fondamentaux ou du RGPD ? Paradoxalement, à force de refuser la compétence de l'Union européenne sur la sécurité nationale, on finit par ne juger que par rapport aux compétences de l'Union, qui sont aujourd'hui très larges.

En matière fiscale, l'Union européenne, s'appuyant sur les directives, considère la cotisation sociale généralisée (CSG) et la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) comme des prélèvements sociaux, puisqu'elles financent des actions de protection sociale. Le Conseil constitutionnel les considère comme des impositions de toute nature.

Nous arrivons ainsi à des différences de traitement entre des personnes qui vivent en Europe, qui bénéficient de la protection de la Cour, et des personnes hors de l'Europe, qui se retrouvent dans des situations instables. Faut-il des évolutions sur le sujet ?

M. Jean-Claude Bonichot. – La différence de traitement entre les personnes qui vivent dans le cadre communautaire et celles qui n'y vivent pas est inévitable.

Si l'on considère que la jurisprudence de la Cour en matière de rétention des données ne donne pas assez de marge aux États, il faudrait modifier le droit primaire, c'est-à-dire les traités eux-mêmes. On est toujours réticent sur ce chapitre, mais, lorsqu'il faut le faire, on le fait !

Pour ma part, je ne crois pas à l'intangibilité du droit de l'Union européenne. C'est un ordre juridique comme un autre, même s'il est intégré. En cas de consensus entre les États, il est possible de modifier les traités : n'excluons pas cette idée. Cette question n'est pas technique ; elle est politique.

Dans ce domaine de la conservation des données, les préoccupations ne sont pas les mêmes dans tous les États membres : certaines populations ont gardé un vif souvenir de la surveillance étroite dont elles ont été l'objet pendant des décennies. La question est sensible.

Faut-il donner plus de compétences à l'Union européenne en matière de sécurité nationale ? Il est difficile de gérer ces questions à un autre niveau que celui de l'État. En revanche, une règle fixée en commun n'est pas à exclure.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Quelle forme pourrait prendre le dialogue entre la CJUE et les Parlements nationaux ? Le dialogue des juges fonctionne très bien, grâce au mécanisme de la question préjudicielle. En revanche, nous ne voyons pas de dialogue entre les Parlements nationaux et la Cour.

M. Jean-Claude Bonichot. – La réponse est très simple : il faut venir à la Cour ! Nous avons déjà reçu des délégations parlementaires, et nous nous apprêtons à recevoir la commission des affaires juridiques du Parlement européen.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Il y a le dialogue, et il y a les excursions !

M. Jean-Claude Bonichot. – Le Conseil d'État s'est rendu auprès de la Cour à la fin de l'année dernière pour une journée de travail, avec un ordre du jour fourni. Nous pouvons procéder de même avec les délégations parlementaires.

Vous dialogueriez ainsi avec mes collègues italienne, finlandais, etc. Tous parlent très bien le français, puisque c'est la langue de travail de la Cour. Ils vous donneront d'autres réponses que moi aux questions que vous m'avez posées. Je vous invite donc à venir, et à assister à une audience de grande chambre. Cela n'aurait rien d'une excursion !

M. Stéphane Le Rudulier, président. – Je vous remercie, monsieur le juge, pour vos réflexions sur le sujet très sensible de la judiciarisation de la vie publique. Nous prenons bonne note de votre invitation à un dialogue constructif entre le Sénat et votre juridiction !

M. Jean-François Rapin, président. – Merci beaucoup pour cet échange, qu'il serait effectivement intéressant pour la commission des affaires européennes de prolonger à Luxembourg.

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

La réunion est close à 16 h 05.

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

Mardi 8 février 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

**Audition de MM. El-Mouhoub Mouhoud, président de l'université Paris
Dauphine – PSL et Nicolas Glady, directeur de Télécom Paris**

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous recevons aujourd'hui M. El-Mouhoub Mouhoud, économiste et président de l'université Paris Dauphine-PSL, qui devrait nous rejoindre sous peu, et M. Nicolas Glady, directeur de Télécom Paris.

Cette école d'ingénieurs est l'une des plus prestigieuses de notre pays ; son enseignement est axé sur les sciences et technologies de l'information et des télécommunications. Elle est rattachée à l'Institut Mines-Télécom et fait partie de l'Institut polytechnique de Paris.

Votre école, monsieur le directeur, est spécialisée dans certains des domaines technologiques les plus en pointe et porteurs d'innovations majeures : cybersécurité, intelligence artificielle, systèmes informatiques, informatique théorique entre autres. Ses élèves peuvent en outre poursuivre leurs études dans le cadre d'un doctorat, désormais délivré sous le sceau de l'Institut polytechnique de Paris.

Votre établissement, ainsi que l'université Paris Dauphine-PSL, est très actif dans la promotion de l'innovation. Nous serions donc très intéressés par une présentation des différents dispositifs que vous proposez en cette matière : incubateurs, encouragement à l'entrepreneuriat de vos étudiants, mais également de vos chercheurs, politique de valorisation de l'innovation et de la propriété intellectuelle, soutien à l'innovation de rupture, liens avec le monde industriel, insertion professionnelle de vos anciens élèves titulaires d'un doctorat dans l'entreprise – sujet qui fait toujours débat aujourd'hui –, recours à la convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) – bel exemple de coopération –, etc.

De manière plus globale, votre point de vue sur l'écosystème français de l'innovation et du soutien à la recherche nous intéressera, de même que votre analyse sur le rôle que les grandes écoles peuvent jouer dans le développement de l'innovation en France. Comment améliorer le positionnement de la France et dynamiser l'innovation ? Quelles évolutions de cet écosystème permettraient d'améliorer la mise en valeur économique des innovations issues de vos laboratoires ? Comment fluidifier les transferts technologiques entre des établissements comme les vôtres et le monde économique ? Quelles évolutions recommanderiez-vous au législateur ou à vos ministères de tutelle ?

Mais auparavant, Mme le rapporteur Vanina Paoli-Gagin va présenter en détail les objectifs de cette mission qu'elle a initiée par le biais du groupe Les Indépendants – République et Territoires.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Merci, monsieur le directeur, de nous consacrer une part de votre temps. L'intitulé de la mission est centré sur le chaînon manquant et le lien de cause à effet que l'on aimerait rendre un peu plus naturel dans notre pays. Au demeurant, beaucoup de choses très positives se sont produites en France depuis un certain nombre d'années. Notre objectif n'est pas d'écrire un nouveau rapport sur l'innovation et la recherche en France, puisqu'il en existe d'excellents. Il est plutôt question d'essayer de dégager quatre ou cinq pistes pleinement opérationnelles pour améliorer la situation. Nous pensons que c'est possible.

M. Nicolas Glady, directeur de Télécom Paris. – Merci de m'avoir invité au sein de votre mission d'information. Lever les obstacles et les blocages en matière de recherche et d'innovation est crucial pour le futur de notre développement technologique et donc économique. C'est la condition *sine qua non* pour la création de nouveaux grands champions industriels français et européens, dont le rôle sera majeur pour assurer notre autonomie stratégique.

Quelles sont les pratiques qui ralentissent le développement des champions industriels ? Au contraire, quelles sont celles qui l'accélèrent ?

Mon diagnostic sera structuré en trois parties. Je conclurai mon intervention préliminaire en proposant dix recommandations. J'évoquerai tout d'abord la réindustrialisation au sujet de l'attraction et de la rétention des talents, qui sont les deux phases de l'autonomie stratégique. Je développerai ensuite ce qui nous permet d'attirer et de retenir ces talents, qui ont besoin de soutien, de liberté et de valorisation. Enfin, je présenterai le rôle spécifique de l'action publique et l'importance de passer à l'échelle dans le temps long.

On ne peut pas distinguer l'émergence de grands champions industriels de celle des talents. Ce sont les deux faces d'une même pièce, celle de l'autonomie stratégique. Pour réarmer notre industrie, il faut d'abord réarmer notre enseignement supérieur. En effet, le tout premier maillon de la chaîne de l'innovation, c'est celui des compétences. Selon le dernier baromètre de Bpifrance, 58 % des dirigeants français citaient le recrutement comme leur première préoccupation. Cette dernière est d'ailleurs en augmentation, puisqu'il est de plus en plus difficile d'attirer et de retenir ceux qui feront l'innovation, c'est-à-dire les grands champions de demain.

Je dirige effectivement depuis plus de deux ans Télécom Paris, la première école d'ingénieurs du numérique. Je constate malheureusement que de plus en plus de nos ingénieurs partent pour l'étranger, notamment à Londres, New York ou dans la Silicon Valley. Pourquoi ? Parce qu'il existe un lien direct entre le dynamisme d'un écosystème d'innovation et sa capacité à attirer et retenir les talents. J'ai aussi été auparavant professeur et directeur général adjoint à l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (Essec), l'une des meilleures écoles de commerce au monde. Nos écoles de commerce montrent que le déclassement de la France n'est pas inévitable : en se transformant en grands champions internationaux, ces belles écoles ont réussi à être au premier rang d'un secteur pourtant extrêmement compétitif. Nous avons, par exemple, plus que doublé le nombre d'étudiants formés, qui proviennent en majorité du monde entier. Ils ont été attirés grâce à l'amélioration de notre notoriété dans les classements internationaux les plus prestigieux.

La dynamique de l'industrialisation, donc la reprise en main de notre capacité à assurer notre autonomie stratégique, est simple.

Soit nous parvenons à créer un cercle vertueux en attirant et en gardant les talents de la « tech » et en étant en mesure de créer de grands champions qui développeront les écosystèmes technologiques autour d'eux, grâce auxquels nous attirerons les personnes intelligentes, créatives et énergiques ; soit, à l'inverse, nous nous laissons glisser sur la pente d'un déclin technologique, qui ne peut aller qu'en s'accéléralant. Pas de talents, pas d'innovation ; pas d'innovation, pas de talents.

Les talents cherchent à rejoindre des organisations où ils pourront exercer leur créativité en liberté. C'est principalement la potentialité offerte par un environnement donné qui attire les chercheurs, les innovateurs ou les entrepreneurs. En particulier, un chercheur voudra toujours rejoindre une équipe où ses collègues le tireront vers le haut et un laboratoire qui lui donnera une chance de participer à de grandes découvertes. L'argent n'est pas le facteur le plus important, mais c'est un moyen. Pourquoi un chercheur de carrure internationale irait-il dans un laboratoire où il aurait cinq fois moins de moyens que dans un pays voisin ? En Suisse, un salaire « environné » – j'insiste sur ce terme – comprend le salaire de la personne recrutée, mais aussi les financements pour le recrutement des doctorants et les frais de fonctionnement. Une personne de niveau international pèse donc de l'ordre de 1 million d'euros. Dans le meilleur des cas, ce montant est cinq fois inférieur en France. Les budgets de nos institutions suivent la même proportion : l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) dispose d'un budget de 1 milliard d'euros, provenant principalement de l'État ; les crédits consolidés de l'Institut polytechnique de Paris, dont fait partie Télécom Paris, sont quatre fois inférieurs.

Outre le manque de moyens, d'autres freins administratifs et contraintes inutiles sont courants en France et font fuir les talents les plus motivés. Aujourd'hui, entre 30 % et 50 % du temps d'un chercheur français est consacré à la réponse à des appels à projets, sans compter que, dans le système public, on demande de plus en plus souvent aux enseignants-chercheurs de s'occuper de tout sauf d'enseignement et de recherche... Ce n'est pas la meilleure manière d'utiliser l'argent du contribuable, d'autant que nous avons d'excellents fondamentaux. Il suffirait de les laisser évoluer naturellement pour les valoriser.

Hors de nos frontières, les références systématiquement citées sont les États-Unis ou Israël, pour la recherche de pointe, l'innovation, l'entrepreneuriat et l'industrie de la défense qui va du nucléaire à l'internet, en passant par les technologies des télécommunications spatiales, ou de la santé. Des exemples où l'industrie de la défense a ouvert la voie à la recherche de pointe, puis à des applications industrielles sont très nombreux. SpaceX est l'exemple le plus médiatisé, mais il en existe beaucoup d'autres, tels que le GPS, internet et l'informatique. Pour tous ces exemples, l'armée a su apporter des moyens et une vision de long terme. La recherche de pointe a établi les fondamentaux nécessaires en matière de science et de technologie. Les entrepreneurs ont conçu des solutions innovantes pour trouver des économies d'échelle ou de vitesse et accroître les volumes des produits rapidement accessibles au grand public. Ces pays, à côté de l'Allemagne, de la Suisse et de la Corée du Sud, valorisent la recherche et voient le doctorat comme l'aboutissement d'une formation académique d'excellence. À cet égard, l'exemple récent de BioNTech est emblématique : voilà un produit de la recherche fondamentale qui a donné lieu à un large déploiement industriel. Je souligne que les entreprises technologiques de ces pays sont très souvent dirigées par des docteurs connaissant les logiques de la recherche fondamentale et appliquée.

Mon troisième point porte sur le rôle de l'État. L'acteur public doit avoir deux approches de soutien : l'accompagnement du temps long et la mise à l'échelle.

L'innovation technologique trouve ses racines dans la recherche fondamentale, qui s'inscrit dans le temps long. Changer trois fois les priorités d'investissement en matière de recherche au cours d'un même quinquennat a des effets destructeurs pour les motivations, les équipes, les laboratoires. Pour paraphraser le général de Gaulle, il faut laisser les chercheurs faire leurs gammes. Si nous voulons nous tourner vers les prochaines grandes évolutions technologiques – le quantique, les matériaux, les nouvelles énergies –, il faut absolument décorrélérer les investissements nécessaires à la recherche fondamentale du rythme dicté par l'agenda politique ou médiatique. La recherche sur l'hydrogène, thématique soutenue avant 2010, a été totalement mise de côté jusque très récemment. Avec les problématiques liées au réchauffement climatique, le sujet a retrouvé son attrait en 2021, mais on a perdu dix ans.

Il faut aussi recruter des talents pour leur potentiel, non pas en s'adressant aux stars les plus prestigieuses, mais en recrutant de jeunes chercheurs prometteurs et issus de la diversité. C'est ainsi que l'on construit les fondations pour le futur. Associer ce recrutement à celui de chercheurs plus confirmés de 35 à 45 ans est l'un des facteurs de succès pour développer les liens avec les entreprises.

C'est d'ailleurs ce qui nous distingue le plus des Américains : notre pays d'ingénieurs est fasciné par la technologie et méprise trop souvent le développement commercial. Le développement et la mise à l'échelle doivent être plus prégnants dans notre processus de décision : quel est le modèle économique et quel est son potentiel ? Les succès majeurs de ces vingt dernières années ont très souvent été structurés en plateformes bénéficiant d'une croissance exponentielle. Le modèle économique en plateforme crée un double effet d'échelle : la croissance accélérée par la capacité à toujours réduire les coûts à la fois du côté du client, mais aussi du fournisseur. C'est le cas de Google, Amazon et Facebook. Cette croissance exponentielle est déterminante pour devenir un acteur central d'écosystèmes technologiques qui drainent autour d'eux toute une série d'acteurs qui dynamisent l'ensemble et créent de la richesse.

La France a célébré récemment sa vingt-cinquième licorne : Exotec. C'est une exception, car c'est la seule licorne française industrielle. Nous connaissons bien cette start-up, car elle avait été incubée chez nous en 2015. Elle a bénéficié de notre écosystème d'experts, de chercheurs et d'investisseurs en capital-risque – *venture capitalist* (VC). C'est notamment le fonds de l'un de nos anciens qui l'a soutenue au départ. Ces premiers pas ont été importants, mais c'est grâce à une levée de fonds en série D, plus tardive, qu'elle a atteint une valorisation de 2 milliards d'euros. Les maillons de la chaîne sont importants ; il faut s'assurer du bon niveau de soutien financier en fonction de l'étape du développement de l'entreprise, qui, quand l'entreprise décolle, est souvent exponentiel. La taille des fonds doit donc passer un nouvel ordre de grandeur à chaque étape du développement. Exotec est un exemple remarquable, car il est le résultat de l'alliance de la technologie de pointe avec le monde des entrepreneurs et des VC. Chacun a joué son rôle : Télécom Paris a apporté son environnement académique d'excellence et son réseau dans une logique de service public ; les VC ont soutenu la jeune pousse pour assurer la bonne vitesse de croissance ; et les fondateurs ont mis tout leur talent au profit du développement technologique et commercial de l'entreprise.

La taille des écosystèmes est donc déterminante. Pour répondre aux futurs grands enjeux technologiques, en matière de quantique, de grandes infrastructures numériques ou de santé, il faut passer au niveau européen. Notre pays ne peut lutter seul contre les États-Unis ou la Chine.

En conclusion, je formulerai, comme annoncé, dix recommandations pour soutenir la recherche et l'innovation, ainsi que pour produire de grands champions industriels.

Premièrement, il convient d'attirer les talents du monde entier en leur proposant un environnement et des « *packages* environnés » leur permettant de travailler dans les meilleures conditions possible aux standards internationaux. Parmi ces standards figure la diversité du recrutement, qu'il s'agisse du genre, de l'origine et du parcours. C'est un facteur de succès pour la créativité et la résilience des organisations.

Deuxièmement, il faut sortir de l'image du scientifique dans sa tour d'ivoire, à la fois au sein des institutions académiques, mais aussi en dehors ; les plus grands créateurs étaient des esprits qui appréciaient les questions fondamentales et leurs applications. Cela suppose de faciliter les échanges entre entreprises et centres de recherche. La Cifre et le crédit d'impôt recherche (CIR) sont de très bons dispositifs.

Troisièmement, il convient de généraliser la proximité entre entrepreneuriat, recherche et enseignement. À Télécom Paris, nous avons décidé de former tous nos étudiants à la « boîte à outils de l'entrepreneuriat ». Nous soutenons aussi tous nos chercheurs qui souhaitent se lancer dans l'aventure entrepreneuriale.

Quatrièmement, il faut laisser travailler les chercheurs sur la recherche fondamentale, sans leur demander de répondre à des appels à projets en permanence. L'Agence nationale de la recherche (ANR) est un contre-exemple à cet égard.

Cinquièmement, il faut éviter les changements intempestifs de politiques en matière de financement, en s'inspirant du secteur de la défense qui travaille selon des programmes pluriannuels. Les financements doivent être coordonnés, car l'enseignement, la recherche et la réindustrialisation sont à prendre en compte dans leur ensemble.

Sixièmement, il est important, en parallèle, de favoriser la création de jeunes pousses innovantes, dans une logique de service public, sans perspective de retour sur investissement pour l'institution académique. Les scientifiques doivent être centrés sur la recherche, les entrepreneurs sur leur chiffre d'affaires et les fonds sur leur levée. La combinaison des trois est vertueuse.

Septièmement, il est indispensable de soutenir en priorité les start-up porteuses d'un vrai potentiel de croissance, plutôt que de se concentrer sur les seules questions technologiques. Nous devons créer des effets de réseaux pour favoriser les économies d'échelle ou de vitesse et un développement exponentiel.

Huitièmement, entretenir un écosystème de fonds d'investissement à toutes les étapes du processus de développement, avec des tailles différentes : de petits fonds pour les VC et de grands fonds pour les levées ultérieures.

Neuvièmement, la gouvernance de l'ensemble doit être un équilibre entre monde académique, monde économique et soutien de l'État. Il convient en outre de se poser la question de la gouvernance des institutions académiques pour qu'elles soient plus équilibrées. À l'instar de l'Allemagne, le nombre de docteurs dans les instances dirigeantes de nos grands champions industriels devrait augmenter.

Dixièmement, enfin, ces écosystèmes de recherche, entrepreneurial ou industriel ne pourront se faire seulement à la taille de la France. Il faut créer de grands champions

européens en matière de centres de recherche, de fonds d'investissement et d'acteurs industriels.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Merci, monsieur le directeur, pour ce propos parfaitement conclu !

Monsieur Mouhoud, c'est à un double titre que nous vous entendons aujourd'hui, comme président d'un établissement d'enseignement supérieur et de recherche, mais également comme économiste.

L'université Paris Dauphine-PSL est à l'origine du rapprochement de onze établissements d'enseignement supérieur. Sa particularité est de réunir des spécialités très différentes : non seulement des sciences dites « dures » et des sciences humaines et sociales (SHS), mais également de l'enseignement artistique. Elle est en outre associée à quatre organismes de recherche, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria), l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm).

Votre université a une action dynamique dans le champ de la recherche. Elle compte de nombreux laboratoires de recherche et délivre chaque année un grand nombre de doctorats. Bien des projets de Paris Dauphine-PSL ont ainsi bénéficié de financements issus des investissements d'avenir, qui ont conduit à la constitution, en son sein, d'un certain nombre de Labex, d'Equipex, ainsi qu'à l'octroi du label Institut Carnot pour plusieurs de ses laboratoires. PSL fait enfin partie des rares universités reconnues Initiative d'excellence.

Par ailleurs, vos recherches en qualité d'économiste, monsieur le président, vous ont conduit à étudier les effets des changements technologiques, la spécialisation internationale des économies et la politique industrielle, ainsi que les phénomènes de délocalisation et de relocalisation. Nous aimerions donc connaître votre point de vue, à ce titre, sur le positionnement de l'Europe et de la France en matière de spécialisation industrielle et d'innovation.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Monsieur le président Mouhoud, je suis ravie de vous accueillir aujourd'hui, car nous nous sommes connus voilà trente ans. J'étais à l'époque collaborateur du sénateur Philippe Adnot – vous faisiez partie de son équipe –, qui avait conduit, à la demande du Premier ministre de l'époque, Alain Juppé, un rapport sur les relocalisations industrielles en France. Je suis émue de vous recevoir, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, nous parlons encore de la même chose. Ensuite, la période actuelle nous permettra peut-être, dans nos fonctions respectives, de tirer tous les enseignements du passé et d'inverser la vapeur. Comme l'a très justement dit M. le directeur Glady, le temps long et le passage à l'échelle doivent être garantis par des organismes comme le Commissariat au plan, quels que soient les gouvernants. C'est ce que font toutes les grandes nations technologiques, mettant à mal notre commerce extérieur.

Nous souhaitons élaborer un rapport sur la transformation de la recherche et de l'innovation en acteurs industriels, voire en champions européens. Nous ne publierons pas un énième rapport sur la question, mais nous voulons dégager quelques mesures opérationnelles qui feraient consensus. Pour que le système soit satisfaisant, un alignement s'impose, ainsi que des critères *a minima*. Sinon, la chute n'en sera que plus dure. Il est temps d'agir !

M. El-Mouhoub Mouhoud, président de l'université Paris Dauphine-PSL. –

Je me souviens très bien de la réunion initiée par le sénateur de l'Aube, Philippe Adnot, voilà trente ans. Ma thèse de doctorat à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne portait sur les effets du changement technique sur la dynamique des avantages comparatifs ; j'étais le premier à travailler sur les relocalisations, au moment où l'on accélérait la mondialisation ! J'étais un OVNI... Il est vrai que les chercheurs doivent chercher de manière inlassable. En ma qualité d'économiste et de chercheur, j'ai été très longtemps préoccupé par la politique publique industrielle. J'ai en effet été conseiller scientifique au Commissariat général au plan, qui est devenu France Stratégie, sur les questions de vulnérabilité des territoires et d'industrialisation.

Permettez-moi tout d'abord de vous parler de mon université, que je suis très fier de présider depuis un an. Je ne reviendrai pas sur les recommandations de mon collègue qui sont claires et précises, car je les reprends toutes à mon compte. Je développerai notre action au sein de l'université Paris Dauphine-PSL. Je répondrai ensuite à votre interrogation sur la politique de recherche de manière générale. Puis, je reviendrai sur la réindustrialisation, à l'occasion de laquelle nous nous sommes rencontrés voilà une trentaine d'années, madame le rapporteur. Je continuerai d'alerter sur les liens entre les aides publiques et les relocalisations et réindustrialisations. Certaines erreurs perdurent.

L'université Paris Dauphine-PSL fait partie de l'ensemble Paris Sciences & Lettres, un aréopage d'institutions prestigieuses comprenant notamment l'École normale supérieure (ENS), l'école des Mines, l'Institut Curie ainsi que des écoles d'art, et formant un écosystème très fructueux. Cette université de taille moyenne rassemble environ 10 000 étudiants, à partir d'un processus de sélection ouverte – ce n'est pas un oxymore : on peut recruter en effet beaucoup d'étudiants au terme d'un processus de sélection rigoureux. Nous recevons chaque année 20 000 candidats par l'intermédiaire de Parcoursup, et en retenons 1 000. Ce modèle d'excellence ouverte est fondamental.

Nous y ajoutons une politique d'égalité des chances – 20 % de nos étudiants sont boursiers – appuyée sur des liens avec les lycées visant à lutter contre les inhibitions d'accès aux filières sélectives, et mobilisons en ce but tous les moyens nécessaires. En effet, avant d'être un enjeu éthique, la diversité relève d'abord du domaine de l'efficacité économique, puisqu'elle constitue un facteur de réduction de deux maux dont souffre la France depuis longtemps : la défiance dans les relations sociales et l'aversion au risque.

Nous projetons ainsi d'envoyer vingt étudiants par an dans notre campus de Londres, à partir de l'année prochaine, moyennant une prise en charge complète par la Fondation Dauphine.

Nos performances en matière d'insertion professionnelle sont remarquables, grâce à l'apprentissage et à l'alternance. En moyenne, 96 % de nos étudiants en master II trouvent un emploi un mois et demi après l'obtention de leur diplôme, pour une rémunération d'environ 46 000 euros annuels.

Or de telles performances seraient impossibles sans une recherche de qualité. Nos six laboratoires de recherche, associés au CNRS et qui travaillent en collaboration avec les autres établissements de PSL, se montrent particulièrement innovants.

Une double licence en intelligence artificielle et sciences des organisations doit par ailleurs ouvrir l'année prochaine. Il est primordial d'offrir ainsi au monde socioéconomique des doubles compétences, sans les diluer, pour renforcer la compétitivité

des entreprises ainsi que leur capacité à anticiper les chocs. Le développement de ces doubles compétences se poursuit à travers un double master en management et ingénierie ouvert en partenariat avec l'École des Mines. Opposer recherche et formation à visée professionnelle est un tort.

Ces formations doubles se retrouvent d'ailleurs au niveau des doctorats, *via* la mise en place de thèses dites « binômées » : deux doctorants travaillent sur un même sujet, chacun dans sa discipline, chacun sous la supervision d'un directeur de recherche, moyennant un financement apporté par notre chaire numérique.

Cette politique exige des moyens, mais elle est indispensable pour anticiper les défis de demain, d'autant que la France marque un certain retard en matière de pluridisciplinarité par crainte du risque de dilution des compétences.

Or l'enseignement supérieur français souffre d'un sous-investissement dramatique, comme l'a montré la récente note du Conseil d'analyse économique (CAE) rédigée par Gabrielle Fack et Élise Huillery et intitulée *Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace*.

Les doubles compétences que j'ai citées doivent être développées, de la licence au doctorat, car elles répondent à la fois aux aspirations des jeunes et aux besoins de la société et du monde socioéconomique. Pour y parvenir, il faut de la bonne recherche, ce qui n'est pas contradictoire avec une inscription dans le monde socioéconomique. L'université Paris Dauphine-PSL comporte ainsi une quinzaine de chaires combinant financements privés et publics.

La formation continue est également un élément essentiel de notre activité.

Selon notre dernière enquête, à la date du 1^{er} décembre 2020, 96 % de nos doctorants étaient en emploi, et 98 % des répondants ont indiqué avoir obtenu un emploi dans l'année qui a suivi leur soutenance de thèse. Le doctorat est un facteur clé d'insertion professionnelle, à condition de nouer de bonnes connexions avec les entreprises. Il faut sortir du mythe selon lequel le doctorant serait inadapté au monde de l'entreprise. En outre, 71 % de nos doctorants sont en contrat à durée indéterminée (CDI) quand 18 % sont fonctionnaires. La part académique est donc mineure, la majorité d'entre eux intégrant le marché du travail par le biais de la recherche. Ils perçoivent en moyenne une rémunération de 3 600 euros par mois. Par ailleurs, 64 % de nos docteurs exercent leur emploi en France.

Les dispositifs existants comme les thèses de droit privé, les conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) ou les contrats doctoraux vont dans le bon sens, mais demeurent insuffisamment nombreux.

Les incubateurs sont également des outils à développer. La Fondation Dauphine, créée il y a environ dix ans, sert de catalyseur aux liens entre recherche et innovation. Notre incubateur a accompagné 120 sociétés en dix ans. En outre, 3 000 étudiants ont été sensibilisés au cours de l'année 2020-2021. L'incubateur abrite 21 projets étudiants, dont 12 sociétés qui génèrent du chiffre d'affaires. Au total, 1,4 million d'euros ont été prêtés à nos entrepreneurs *via* le fonds de prêts d'honneur de la Fondation. Nous travaillons aussi avec la banque d'investissement Bpifrance pour financer des projets. De la sorte, nos étudiants sont familiarisés avec la culture de l'entrepreneuriat dès leur première année.

À cela s'ajoute une politique de logement très dynamique. Nous avons ainsi un immeuble à Saint-Ouen qui abrite à la fois des étudiants « égalité des chances », des étudiants internationaux, des étudiants « standards » et notre incubateur. L'enjeu est de nourrir une vision du logement étudiant qui dépasse le cadre de l'hébergement social.

Le mécénat de la recherche est par ailleurs sous-estimé en France. Cela tient notamment à la grille de lecture habituelle de nos gouvernants, selon laquelle la recherche doit être « tirée » par l'aval. Or cette démarche, quoique nécessaire, s'avère largement insuffisante. En lien avec notre programme *Paris Artificial Intelligence Research Institute* (PR[AI]RIE), nous avons créé le cercle Dauphine Numérique, dans lequel les entreprises et les chercheurs peuvent échanger librement, sans visée particulière de résultats en matière d'innovation.

De même, nous avons monté un groupe en lien avec l'industrie automobile pour former les ingénieurs automobiles à l'intelligence artificielle à travers des stratégies de requalification. Cela contribue à la formation continue.

L'université Paris Dauphine est prête, avec PSL, à relever le défi de l'avenir et de l'innovation.

J'en viens à votre question relative à l'écosystème français de l'innovation et de la recherche. Malgré les efforts et les progrès réalisés, nous n'avons toujours pas touché au cœur du réacteur qu'est la rémunération des enseignants-chercheurs. Or cette situation crée les conditions d'un *brain drain* tout à fait désastreux pour notre économie, ce qui explique pourquoi la France manque d'innovation et de brevets, alors qu'elle dispose de toutes les recherches et inventions nécessaires. Nous créons les conditions du départ de nos chercheurs.

Si nous ne nous donnons pas les moyens d'être concurrentiels par rapport à l'EPFL, par exemple, ou aux universités allemandes ou anglaises, nous créons les conditions du départ sans retour de nos postdoctorants. Je travaille actuellement avec mon collègue Lionel Ragot de l'université Paris Oest Nanterre La Défense sur la mesure des écarts de rémunération des enseignants-chercheurs en Europe, pour France Universités. Les premiers résultats sont désastreux, les écarts vont d'un à trois !

Cherchez l'erreur, dites-vous : eh bien, la voilà ! Ce n'est pas la seule, mais elle est très importante. L'investissement dans la recherche, au cœur de l'université, est fondamental. Le crédit d'impôt recherche (CIR) est bienvenu, mais c'est à côté, de surcroît très dispersé, on n'observe pas d'effet volume. De même, les pôles de compétitivité sont passés de 6 à 57 ; c'est beaucoup trop dispersé.

Le manque d'investissement dans la recherche est le grand drame de la France. Lorsqu'un maître de conférences excellent, qui vient de terminer sa thèse, démarre sa carrière avec une rémunération de 2 000 euros mensuels, quand le même étudiant au même niveau perçoit 4 500 euros par mois en Suisse, un problème se pose, sans même parler de l'environnement. Tant que nous ne donnerons pas les moyens d'être plus concurrentiels, nous serons dépassés, selon les disciplines, par les écoles de commerce et par les universités internationales.

Si nous voulons que notre recherche, qui est excellente, passe de l'invention à l'innovation, il faut mobiliser les moyens nécessaires. Or cela n'a pas été fait.

Les travaux des économistes montrent pourtant que l'investissement public dans l'enseignement supérieur et la recherche est le plus rentable qui soit, car il s'autofinance par la fiscalité qu'il génère.

Les effets de fuite du système sont favorisés en outre par la politique de financement sur projets de l'ANR, qui perdure sans que soit réglé le problème du manque d'attractivité de nos centres de recherche.

J'en viens enfin à la question de savoir si une réindustrialisation est possible par la recherche. Les délocalisations et les désindustrialisations se lisent à deux niveaux : celui des avantages comparatifs courts – les innovations incrémentales sur les produits, la mise de nouveaux produits sur le marché, par exemple -, et celui des avantages comparatifs longs. Or les pays qui parviennent à maintenir une industrie forte sont ceux qui insistent davantage sur les seconds.

En réalité, financer des entreprises pour les encourager à relocaliser leur production est une démarche vaine, car cela revient à créer un effet d'aubaine. Ainsi, une étude que j'ai conduite sur les relocalisations montre que seuls 6 % des entreprises qui ont été aidées directement ont relocalisé pour cette raison. Les autres l'ont fait pour des raisons objectives : la hausse des coûts de transport ou la robotisation.

Pour garder une avance technologique, il faut miser sur la recherche et l'innovation. C'est pourquoi l'Allemagne conserve une avance considérable par rapport à la France en matière d'avantages comparatifs longs – en chimie, en électromécanique, etc. Croire qu'il est possible de réindustrialiser au moyen d'aides directes aux entreprises revient à disperser nos moyens. Cela ne réglera nullement, par exemple, le problème du poids des impôts de production, qui est lié à la compétition intraeuropéenne. Réglons-le !

Les situations sont très hétérogènes dans l'industrie. Plusieurs relocalisations surviennent pour des raisons objectives, du fait de la hausse des coûts de transaction et parce que les chaînes de valeur se rétractent au niveau régional et entraînent l'accélération de l'automatisation et de la robotisation. Les taux d'intérêt réels négatifs ou nuls contribuent à ce mouvement.

Mais dans le même temps, les cœurs de compétence en services partent à l'étranger. Un effet de ciseau se produit donc, entre, d'un côté, des relocalisations industrielles, matérielles et, de l'autre, une délocalisation des services, qui s'accélère depuis 2010. En moyenne, 40 % des emplois manufacturiers des pays de l'OCDE sont des emplois de services – marketing, transport, logistique, etc. Or la part de délocalisations dans ce domaine est passée de 8 % il y a quinze ans à 25 % aujourd'hui.

En outre, cette tendance ne concerne pas uniquement les services support aux entreprises – centres d'appel, ou saisie informatique –, mais également les services de connaissances, qui sont fortement liés à l'innovation et à la recherche. Une grande vigilance est donc de mise sur ce point, car c'est invisible. On a tort d'opposer industrie et services.

Enfin, miser sur la décarbonation des économies constitue le facteur clé de la relocalisation. Entre 1990 et 2010, l'hypermondialisation est allée de pair avec l'hypercarbonation des économies – l'usage de fossiles représentait ainsi deux tiers du bouquet énergétique de l'Union européenne. Or la décarbonation entraîne une suppression de phases dans les processus de production, ce qui encourage mécaniquement les relocalisations.

L'instauration de taxes carbone aux frontières réduit en outre l'incitation à la délocalisation et à la fragmentation des chaînes de valeur.

L'entreprise minière suédoise *Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag* (LKAB) a annoncé 1 à 2 milliards d'euros par an d'investissement pendant vingt ans pour atteindre la neutralité carbone complète d'ici à 2045 sur le champ de ses opérations. Son innovation permet de décarboner le fer avant même de le fournir aux aciéristes, sous forme d'éponges déjà désoxydées dont la teneur en fer augmente de 95 % par rapport aux méthodes traditionnelles. Une étape du processus de production étant supprimée, la chaîne de valeur s'en trouve raccourcie, ce qui permet à l'entreprise de tout relocaliser en Suède.

Une politique de transition écologique décarbonnée va donc de pair avec une recomposition des chaînes de valeur et avec une politique de relocalisation. Mais pour y parvenir, il faut changer le contexte européen, qui est dérégulé et où l'on manque de traçabilité des chaînes de valeur à cause du code douanier européen. La taxe carbone aux frontières est également nécessaire, pour éviter les comportements opportunistes et inciter à l'innovation par la décarbonation.

Pour conclure, la priorité est de réinvestir dans la recherche en soi, pour soi, au cœur des universités et des laboratoires de recherche, en favorisant un redressement national en matière de financement et de rémunération des enseignants-chercheurs et des chercheurs pour mettre fin à la fuite des cerveaux et bénéficier d'un *brain gain*. 2 000 euros, quand le logement représente déjà 1 000 euros, c'est absolument inattrayant.

Il faut également limiter les aides publiques directes aux entreprises pour favoriser les avantages compétitifs longs que sont la recherche et l'innovation en ciblant davantage et en augmentant le CIR et en renforçant, de manière générale, les dispositifs français et européens de financement de l'innovation.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je partage le constat du manque budgétaire. Un investissement massif, chiffré en milliards d'euros, est effectivement nécessaire, pour financer tant la recherche que les premiers enseignements. Une partie de la surépargne des Français pourrait-elle être orientée vers ces sujets prégnants pour l'avenir de notre pays et pour sa capacité à tenir un rang international ?

L'intitulé de notre mission d'information mentionne des « champions industriels », mais cette notion recouvre également les services et l'agriculture.

M. Nicolas Glady. – Le financement de la recherche par étudiant a diminué de 5 % en France, en cinq ans, alors qu'il augmentait de 5 % en moyenne dans les pays de l'OCDE sur la même période. Nous sommes donc en déclassement.

La recherche est un investissement, non un coût, et un investissement qui présente un très bon retour. Le problème est que l'État ne l'aborde pas de cette façon. C'est pourquoi je suis favorable au retour des budgets pluriannuels. Il faut entrer dans une logique d'investissement.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je suis d'accord, ma question portait plutôt sur la source d'où vient l'argent.

M. El-Mouhoub Mouhoud. – Le rapport de Gabrielle Fack et Élise Huillery contient des propositions chiffrées, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros. Pour mobiliser

un tel budget, un plan pluriannuel est nécessaire, mais il se financera de manière décalée, par la fiscalité que générera cet investissement en capital humain, immatériel, et accumulable, comme le montre une étude publiée par Nathaniel Hendren et Ben Sprung-Keyser en 2020, qui souligne le potentiel d'augmentation de recettes fiscales lié aux dépenses publiques d'éducation. Le programme d'investissements d'avenir (PIA) pourrait contribuer à réduire ce décalage entre les rendements de l'investissement public dans l'investissement public et la recherche et le financement. Un emprunt de 4 milliards d'euros avec des taux d'intérêt réels très bas sera financé par la fiscalité induite. C'est le rendement le plus élevé.

Sans même évoquer le financement des premiers cycles ou la rémunération des enseignants-chercheurs, on constate que, plus on investit dans la formation, plus cela génère des salaires élevés. Une relation positive et un effet vertueux s'observent donc entre le coût de la formation et le revenu qu'elle engendre en matière de fiscalité.

Il faut affiner cette question. Nous n'avons aucune raison de nous montrer timorés dans ce domaine. Il est urgent d'agir en ce sens, si nous voulons réindustrialiser la France. Les effectifs étudiants ne cessent d'augmenter depuis 2010 alors que les dotations par étudiant ne cessent de baisser. Les ressources du secteur privé peuvent aussi être mises à contribution.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – La loi de programmation de la recherche (LPR) pour les années 2021 à 2030 n'est malheureusement pas à même de rattraper le retard accumulé sur les crédits alloués à l'université ni de remédier à l'aspect trop bureaucratique des appels à projets. Une vraie loi de programmation me semblerait donc indispensable, pour retrouver le sens du temps long.

Revenir à la notion gaullienne de « plan », délaissée au profit de la prospective au sein de France Stratégie, me semblerait judicieux pour définir un véritable *modus operandi*. Définir des plans filiarisés pourrait alors s'avérer pertinent. Les filières industrielles doivent en effet prendre leur part de cet effort, pour garantir son inscription dans la durée. Avez-vous d'autres idées sur ce sujet ?

Par ailleurs, avez-vous le sentiment que nos partenaires européens ont une appétence pour la formation de grands champions européens ? Connaissez-vous des exemples de sujets favorables à cette dynamique ?

Ne faudrait-il pas augmenter le nombre de places dans les universités et les grandes écoles, pour augmenter le nombre de nos ingénieurs ainsi que les débouchés offerts aux jeunes ?

Enfin, quelles sont selon vous les marges de progression du CIR, et, de manière générale, les améliorations à apporter en matière de fiscalité appliquée à la recherche ?

M. Nicolas Glady. – Sur les volumes, les écoles de commerce ont su doubler le nombre d'étudiants accompagnés. Je suis d'accord : les écoles d'ingénieurs doivent prendre leur part dans l'effort national pour former plus de compétences. J'utilise ainsi souvent le ratio du nombre d'élèves diplômés par enseignant-chercheur permanent. Dans nos écoles d'ingénieurs, ce ratio est très faible, c'est bien, cela montre la qualité de l'accompagnement des étudiants, mais est-ce la meilleure façon d'investir l'argent public ? Il faut trouver le bon curseur. Le nouveau contrat d'objectifs et de performances de Télécom Paris contient ainsi une augmentation significative du nombre d'élèves formés.

Comme vous, madame la sénatrice, j'ai la conviction qu'il faut supprimer les différences entre les universités et les grandes écoles, Dauphine en est d'ailleurs l'exemple parfait. Nous allons converger vers un modèle commun : les grandes écoles entrent dans les standards académiques internationaux et de plus en plus d'universités deviennent plus sélectives.

Comment faire du pluriannuel ? J'avais répondu que l'armée savait le faire. À mon sens, la réponse n'est pas nécessairement le plan conçu dans un esprit centralisateur et jacobin, il s'agit peut-être de privilégier la subsidiarité, de mettre en place des gouvernances qui peuvent travailler en autonomie. Ainsi, l'Essec est une association loi 1901, qui peut consacrer des fonds aux investissements comme au fonctionnement. Une gouvernance qui permettrait de faire du pluriannuel au bon niveau de granularité suffirait. Ainsi, un laboratoire vit dans un horizon de dix ans, c'est le court terme pour lui. Son budget doit donc être conçu ainsi.

Sur l'Europe, je ne pense pas à une dynamique *top down* créant de grands centres européens. L'État doit mettre en place les conditions pour cela, en leur donnant des budgets et de l'autonomie, mais les équipes de recherche sont par essence internationales. Mes collègues viennent du monde entier et personne ne se préoccupe, sinon pour quelques pays, de leur provenance : nous recrutons les meilleurs. L'État devrait nous faciliter la vie en nous permettant ces recrutements aux standards internationaux et en nous laissant l'autonomie nécessaire pour gérer dans la durée.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – À mon sens, en effet, le standard des universités européennes, qui est un peu balbutiant aujourd'hui, permettra de former des étudiants européens en délivrant d'emblée des diplômes européens. Cela peut être un bon début.

M. Nicolas Glady. – Je suis d'accord, à condition que cela corresponde à une réalité opérationnelle et non seulement administrative.

M. El-Mouhoub Mouhoud. – Je suis d'accord, il faut travailler sur des bases réelles. Nous avons l'expérience de montages comme l'Université Paris Sciences & Lettres, que l'on crée par le haut, mais aussi par le bas, par les relations entre les établissements, sur la base de nos compétences respectives. Nous procédons à ce que j'appelle une division cognitive du travail.

Sur les effectifs, vous avez raison, ils devraient augmenter. Le domaine de Dauphine est moins malthusien : nous recrutons 1 000 élèves par an, c'est visible à l'international, mais nous ne pouvons pas aller plus loin en raison de nos ressources humaines, mais aussi des murs. Pourtant, nous pourrions sans problème augmenter nos effectifs sans diminuer la qualité des enseignements. Il nous faut également produire de la diversité, je suis bien d'accord, et d'abord pour des raisons d'efficacité.

Il y a une hétérogénéité entre les filières, il importe aujourd'hui de faire un effort pour converger vers le haut en termes de coût de formation par étudiant, encore une fois pour des motifs d'efficacité. Le défi majeur est une urgence nationale, avant de passer au niveau européen : nous devons créer un plan pluriannuel de financement du secteur, nous savons combien il faut pour rattraper la situation. Il faut du volontarisme, car l'effort est aujourd'hui dilué sur différents sujets.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Que pouvez-vous nous dire de la taille de votre institution et de la manière dont celle-ci est passée d’une université spécialisée en gestion à un établissement qui intègre des sciences dures ? Cela a-t-il eu un effet en matière d’innovation, de dépôts de brevet ?

M. El-Mouhoub Mouhoud. – Dauphine est victime d’une réputation non méritée : on nous considère comme une université de *management* ou de finance, parce que nous insérons très bien nos étudiants sur le marché du travail ; c’est vrai, pourtant, l’origine de Dauphine, ce sont les mathématiques et l’informatique, domaines dans lesquels nous avons obtenu des médailles Fields ou autres. Notre modèle est un hybride entre université et grande école, ce qui nous a permis de créer un socle commun : le bloc de compétences des sciences des décisions et des organisations, qui comporte des mathématiques, l’informatique, les recherches opérationnelles, l’économie, la gestion, le droit, les sciences sociales. Notre motivation est la conjugaison de plusieurs compétences sur la décision et les organisations, et cela fonctionne. Nous avons moins de recherche expérimentale que dans d’autres établissements, comme PSL, les Mines, Chimie Paris, mais nous avons de la recherche fondamentale et appliquée, avec des créations de start-up ou d’incubateurs et la diffusion du savoir dans les entreprises. C’est un modèle construit au fil des ans, à petits effectifs, parce que notre espace est contraint.

En outre, notre modèle est démocratique : nous faisons payer les étudiants en fonction des revenus de leurs parents, ce qui nous procure des ressources propres pour créer des postes d’enseignants-chercheurs. À mon sens, l’illusion du gratuit pour tous est critiquable : si l’impôt était correcteur des inégalités en matière d’accès à l’enseignement supérieur, cela se saurait ; ce n’est pas le cas. Peut-on continuer à dire que l’université doit être gratuite pour tous au prix d’une détérioration dramatique des dotations par étudiant ? Certains élèves ne pourraient-ils pas faire plus d’efforts que d’autres ? Notre modèle est progressif et progressiste.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je suis d’accord, il ne faut pas un *gosplan*, mais la Corée ou le Japon parviennent à définir de grandes orientations avec des investissements importants. En effet, la pluriannualité doit venir de ceux qui opèrent, c’est-à-dire des laboratoires, mais sans une trame garantie à un haut niveau, on risque d’arriver à des mécanismes étonnants.

La France est un des pays qui produisent beaucoup de brevets, mais ce sont les étrangers qui les valorisent. C’est un problème.

M. Nicolas Glady. – Télécom Paris produit beaucoup de brevets, depuis longtemps, mais ceux qui les achètent sont souvent des acteurs américains ou chinois. Le problème, c’est la taille de l’écosystème. À défaut de grands champions européens, nous ne pourrions pas drainer ce qu’il faut pour disposer des acheteurs de ces brevets susceptibles de lancer le développement. Il faut lancer ce cercle vertueux.

M. El-Mouhoub Mouhoud. – Ce qui se fait sur les semi-conducteurs va dans le bon sens. Les avantages longs d’une économie résident dans ces domaines. Nous les avons abandonnés dans le passé et nous avons perdu du terrain, pas seulement sur les avantages courts, et nous sommes devenus dépendants. La dispersion des dépenses publiques vers les entreprises pour les faire revenir me semble être, à ce titre, une fausse piste.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Merci de ces interventions pertinentes et éclairantes.

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 Babinet, co-président du Conseil national du numérique

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous poursuivons nos auditions en accueillant M. Gilles Babinet, coprésident du Conseil national du numérique (CNNum).

Vous avez été le premier président du Conseil national du numérique il y a une dizaine d'années et vous avez créé, avec succès, plusieurs entreprises dans des domaines aussi variés que la musique en ligne, le bâtiment ou l'énergie. Votre carrière entrepreneuriale vous a conduit à être désigné, en 2012, *digital champion* pour la France auprès de la Commission européenne.

Vous avez été nommé vice-président du CNNum en 2018 ; votre expertise et votre connaissance de l'écosystème numérique français nous intéressent particulièrement. Le rôle, la composition et le positionnement de cette instance ont récemment été repensés pour mener une réflexion sur les relations entre les humains et le numérique. Si les apports académiques, interdisciplinaires et prospectifs sont indéniables, nous pouvons toutefois nous étonner d'un certain éloignement de cette commission consultative à l'égard du monde économique et des principaux acteurs de l'innovation en France.

Au fur et à mesure de nos auditions, nous constatons que des efforts récents ont été consentis en matière de financement et que les dispositifs d'accompagnement sont nombreux et diversifiés, mais nous cherchons à comprendre pourquoi le financement de l'innovation ne permet pas le développement de grandes entreprises industrielles. C'est la principale problématique que nous cherchons à résoudre.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Nous entendons obtenir un résultat plutôt que de répéter des constats qui ont déjà été tirés. Nous souhaitons faire quelques propositions opérationnelles qui nous permettront de trouver le chemin pour sortir du *fatum* français. Cela avance : la vingt-cinquième licorne est la première licorne industrielle, mais nous avons besoin de vos lumières pour trouver ce chemin.

M. Gilles Babinet, co-président du Conseil national du numérique. – J'ai travaillé, il y a une dizaine d'années, à un rapport pour l'Institut Montaigne sur les établissements de taille intermédiaire (ETI), les outils industriels et la croissance. Depuis lors, j'ai essayé de faire le lien entre ces outils, l'industrie, les territoires et, évidemment, le numérique.

À mon sens, la France est un des pays de l'OCDE ayant connu un « juin 1940 » de la désindustrialisation : entre 1967 et aujourd'hui, la part de PIB industriel est passée de 28 % à 10 %. C'est un chiffre plus faible que celui de nos voisins directs : Italie, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni, qui sont 2 ou 3 points au-dessus.

Le PIB industriel a plusieurs vertus. Tout d'abord, il est territorialisé : 80 % des entreprises industrielles sont situées à proximité d'une ville de moins de 100 000 habitants pour des raisons historiques. Cela permet de créer de l'emploi territorial. Ensuite, il s'agit

d'un emploi de qualité, pérenne et bien payé, autour de 3 500 euros, alors que les emplois de service sont autour de 1 500 euros. Enfin, il emporte des externalités positives sur les services : un emploi industriel crée trois à cinq emplois de service. Il est donc extrêmement désirable.

Or, en France, l'emploi industriel est très mal réparti : entre la Savoie, le département où il est le plus élevé (21 %), et le Sud-Est, le rapport est de 3, voire 3,5. Les différentes régions ont vécu différemment les grandes phases de transformation de l'économie : les zones minières les ont mal traversées, contrairement à la Savoie ou à la Vendée.

Je me suis intéressé au *Mittelstand*, à la Lombardie en général et plus précisément au Tessin italien et au Tessin autrichien, des zones de plein-emploi dans lesquelles le PIB par habitant est parmi les plus élevés au monde, au-delà des 70 000 dollars, et où le PIB industriel dépasse 30 %. Ce qui ressort de ces observations, d'abord, c'est l'importance des écosystèmes intégrés et spécialisés. En France, on a beaucoup critiqué le manque de spécialisation de l'industrie et de l'économie françaises, on cite toujours les mêmes domaines : le luxe, l'agroalimentaire, l'automobile et l'aérospatiale, mais pas grand-chose d'autre. En outre, cette spécialisation repose toujours sur quelques très grandes entreprises, qui n'ont pas vraiment fait émerger d'écosystèmes : deux ou trois grands acteurs ont tendance à extraire la marge des acteurs plus petits. Dans ces zones prospères, on constate au contraire beaucoup de spécialisation, de « coopération », c'est-à-dire de collaboration assortie de compétition ; les filières sont très intégrées entre le financement, la gouvernance, le conseil, la formation, depuis le cycle initial jusqu'à la formation professionnelle. Ce dernier point est très important : il y a une corrélation forte entre la qualité du maintien des écosystèmes industriels et la qualité de l'apprentissage. Enfin, un gros effort est porté sur la transition numérique, avec des modèles d'affaires « SaaSisés » – pour *Software as a Service* – dans lesquels on ne vend plus seulement un équipement, mais un équipement connecté dont proviennent des revenus récurrents ainsi que de la *data* produite par cet équipement.

Aujourd'hui, il y a en France une volonté politique forte de faire revenir du PIB industriel, mais cela ne se décrète pas. En effet, on a vilipendé l'industrie pendant des années, quand des capitaines d'industrie voulaient se concentrer sur la très forte valeur ajoutée et faire fabriquer en Asie du Sud-Est, un modèle qui a été dominant à l'époque du capitalisme financier triomphant. Ce qui était alors important était d'atteindre la taille critique, de consolider et non de privilégier la rationalité de l'outil de production. On voit bien les dégâts causés par ce modèle aujourd'hui.

Avec l'effondrement des très grands conglomérats, comme General Electric, on voit émerger un modèle nouveau et très intégré. Son emblème est Tesla, l'entreprise plateforme, avec une verticalisation de la valeur. Cela fonctionne aussi pour des entreprises de plus petite taille, qui sont à la convergence de trois ou quatre éléments forts. Le premier est la *data*, autour de laquelle est construit le modèle d'affaires. Dans le cas de Tesla, beaucoup de données remontent et servent à créer des services qui permettent ensuite de revendre des *add-ons* sur le produit déjà vendu. Le deuxième pilier est l'environnement. Pour Tesla, cela crée une subvention naturelle très significative, au travers de primes de l'État. Le troisième axe est le fait de disposer d'unités de production très concentrées, c'est vrai pour les *gigafactories* qui font les batteries ou pour les usines de fabrication des voitures. Ces usines sont tellement automatisées qu'il n'y a pas toujours besoin de lumière, parce qu'il n'y a plus d'emplois manufacturiers. Le quatrième axe est la verticalisation de la valeur : on fabrique tout, de la batterie jusqu'à la voiture finale, tous les composants jugés stratégiques sont

conçus en interne, parce que cela produit de la valeur ajoutée, mais aussi parce que cela libère de la *data*, dont on est propriétaire. Or cette *data*, c'est le pétrole de demain.

Ce modèle commence à émerger, avec ses références et ses curriculums, dans les écoles de commerce et d'ingénierie et il se répand. À cet égard, la maturité est peut-être un peu inférieure dans les écoles européennes comparées à leurs homologues des États-Unis ou de Chine.

Il y a un autre aspect, plus géopolitique : le *reshoring*, c'est-à-dire le rapatriement des *supply chains*, les chaînes de valeur industrielle, pour des enjeux d'environnement comme de résilience. Il s'agit de limiter les externalités carbone, les stocks, d'avoir une meilleure maîtrise de la production, de disposer de *data* qui couvrent l'outil de production et les sous-traitants jusqu'à l'usage du produit, de façon très intégrée. On a quelques champions de cela en France, comme Michelin ou Schneider. Cela concerne généralement de très grandes entreprises, mais l'absence d'écosystème spécialisé rend plus difficile la diffusion de ce modèle ici par rapport à d'autres pays. Sans avoir de données précises, je pense que le *reshoring* est un peu plus difficile en France qu'en Allemagne, en Suisse ou dans le Tessin italien.

Une volonté politique forte doit permettre de construire un nouveau modèle.

Je formulerai trois observations sur des aspects qui me semblent poser problème.

Premièrement, je considère que la réforme de la formation professionnelle, notamment la création du compte personnel de formation (CPF), n'a pas amélioré la situation : de l'aveu même de la Caisse des dépôts et consignations, qui gère le CPF, les formations les plus demandées portent sur le permis de conduire et les cours de cuisine : de tels choix ne réduisent pas la distorsion que nous connaissons sur le marché de l'emploi en matière d'offre et de demande. Le Royaume-Uni, qui avait adopté un système semblable à celui du CPF, l'a finalement abandonné. Dans une phase de transition, avoir du pilotage est important. Il y a des déficiences de marché pour l'éducation et ces outils ne sont pas les bons.

Deuxièmement, les gouvernements successifs ont fait preuve de cécité depuis dix ans sur la formation initiale pour les métiers du numérique : ils n'ont rien fait. C'est une erreur politique majeure. Dans certains métiers du codage informatique, notamment le *full-stack*, un seul candidat postule pour dix offres d'emploi. Certains acteurs privés ont investi ce marché (écoles 42, Epita, Epitech), mais l'État n'a jamais essayé d'opérer une massification dans ce domaine : les entreprises doivent faire face à une perte de compétitivité, car les compétences dont elles ont besoin ne sont pas disponibles. Idem dans d'autres métiers connexes : cyber, *framework* industriel, mécatronique... L'action de l'État en la matière doit être dénoncée : nous perdons stupidement des points de PIB.

Troisièmement, chez nos voisins européens, les politiques industrielles sont pilotées non pas par l'État central, mais par les régions, plus puissantes. Certes, des pôles régionaux dotés de quelques compétences ont été créés en France, mais le système reste très centralisé.

Je conclurai par une note positive : de nombreux acteurs français, tels que Schneider, Fives (ex-Fives Lille) ou Dassault Systèmes, sont des *leaders* mondiaux dans leur domaine. Ces entreprises sont parvenues à fédérer un écosystème pour construire l'usine 4.0, dont le développement était autrefois l'apanage des grands groupes. Aujourd'hui, les petites et

moyennes entreprises peuvent désormais acquérir des robots, dont le coût a largement diminué, pour atteindre quelques dizaines de milliers d'euros. Certes, notre pays est légèrement en retard dans ce domaine, mais cela représente un potentiel de développement important et nous disposons d'atouts significatifs à cet égard. Comme souvent, nous parvenons à rattraper notre retard ; ce fut le cas en matière de déploiement de la fibre optique ou de licornes, par exemple.

Je suis très heureux de constater que le Sénat s'empare de ces sujets. Quoi qu'il en soit, il faut éviter de verser dans le colbertisme. Nous pourrions gagner des points de PIB grâce à l'industrie 4.0, qui a toutes les vertus que j'exposais.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Nous avons pris connaissance avec attention de vos remarques relatives à la décentralisation ; les pistes que vous avez évoquées l'ont déjà été lors de précédentes auditions. Nous ne disposons pas de baguette magique, mais nous essaierons d'améliorer la situation actuelle.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Pouvez-vous mieux définir le *reshoring* ?

Je comprends que vous critiquiez le colbertisme, mais j'observe que, dans l'Union européenne, les conseils régionaux français déposent peu de demandes de subventions pour des projets de réindustrialisation. Bien sûr, celles-ci doivent être associées à la concertation. Toutefois, à chaque plan de relance, nous inventons une nouvelle forme de gouvernance qui manque de clarté.

Pensez-vous que le codage doit être enseigné à l'école primaire ou dans l'enseignement secondaire ? L'éducation nationale a toujours prétendu que cela n'était pas utile.

Enfin, vous protestez à juste titre contre le CPF. Quelle solution envisagez-vous pour son remplacement ?

M. Gilles Babinet. – Le *reshoring* est apparu durant le premier mandat de Barack Obama, qui souhaitait démontrer aux industriels que relocaliser aux États-Unis leur reviendrait moins cher que produire dans les pays d'Asie du Sud-Est, en Chine notamment. Un calculateur avait été créé : dans bien des cas, la différence était neutre, sinon positive en faveur de la relocalisation.

Ce phénomène a pris aujourd'hui beaucoup d'ampleur, car les coûts de production de la Chine ont augmenté de manière significative. Grâce à l'intégration robotique et à la disparition de la part manufacturière dans l'industrie, les coûts dépendent davantage du coût de l'énergie que de celui de la main-d'œuvre. Certes, ce phénomène s'inscrit dans le temps long ; toutefois, certains pays – comme la France – connaissent une stabilisation de leur tissu industriel, et d'autres profitent même d'une croissance de la part de leur PIB issue de l'industrie.

Je précise cependant que l'augmentation du PIB ne crée pas nécessairement de l'emploi, sauf dans le domaine des services. Je distingue trois catégories : l'emploi de service, l'emploi de service industriel, en forte croissance, je pense, et l'emploi industriel, qui croît légèrement.

Toute réflexion autour des enjeux inhérents aux politiques publiques conduit à formuler des commentaires négatifs sur l'éducation nationale. J'espère que le

dysfonctionnement chronique de la formation initiale française sera réglé, peut-être à l'occasion de la prochaine élection présidentielle. Il est difficile de s'intégrer correctement dans notre société, fondée sur la technologie et la connaissance, si la qualité des enseignements dispensés par l'éducation nationale est en nette dégradation, comme le révèlent les enquêtes TIMSS – *Trends in International Mathematics and Science Study* – et PISA – programme international pour le suivi des acquis des élèves.

L'école peut dispenser quelques rudiments de codage informatique ; néanmoins, il me semble plus essentiel de comprendre le fonctionnement d'un ordinateur – cela fait partie de la culture générale – que de faire du code à n'importe quel prix pour assurer le bon fonctionnement de l'industrie de demain. Je considère qu'il est bien plus important d'apprendre à lire, écrire et compter, de disposer d'un système d'orientation efficace et de renforcer l'apprentissage. Ces sujets très importants ne sont toujours pas traités convenablement.

Je n'ai pas de solution à vous proposer pour améliorer le CPF. Ce qui préexistait ne fonctionnait pas. Ce qui existe est insatisfaisant. Certes, la mutualisation des crédits a été renforcée, mais l'autonomie des usagers est faible. À tout le moins, je pense que le système de gestion du CPF devrait être relié aux données collectées par Pôle emploi pour proposer la formation la plus pertinente possible, à l'image des systèmes mis en place par certains pays. De plus, une prime incitative pourrait être versée aux salariés acceptant de suivre une formation profitable à l'exercice de leur métier. Cette mesure pratique, qui pourrait être différenciée selon les besoins des bassins d'emploi, aurait des conséquences bénéfiques pour les entreprises et les salariés, qui seraient incités à choisir la bonne formation.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Quels sont les pays appliquant cette mesure ?

M. Gilles Babinet. – Au Royaume-Uni, des agences privées ont accès à ces données. Elles prennent en compte les tensions existant sur l'emploi et proposent une marge de gains possibles pour les salariés s'inscrivant à une formation. Je précise que, même s'il y a des tensions sur le métier de pâtissier, suivre une formation en pâtisserie si vous êtes comptable n'apportera rien : il faut que la formation ait un lien avec le métier exercé. C'est là que réside l'intérêt de la science des données, qui est capable de s'adapter à chaque situation personnelle.

Mme Gisèle Jourda. – Je vous remercie pour la clarté de votre exposé.

J'ai écouté attentivement votre comparaison des systèmes de gouvernance des régions européennes. Les conseils régionaux français disposent de la compétence économique. Toutefois, les politiques menées ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux et les dispositifs mis en place ne prennent pas l'envergure espérée.

Certaines régions ne se sont jamais remises de la fermeture de certaines activités et les requalifications sont très difficiles. J'en veux pour preuve la fermeture de la dernière mine d'or française dans la vallée de l'Orbiel, située dans ma région.

Vos propos dessinent des perspectives. Je retiens votre suggestion de former les personnes déjà en poste. Toutefois, je précise que les personnes exclues du monde du travail – les jeunes ou les chômeurs – en ont assez des formations qui ne les conduisent pas vers un emploi stable ou la rémunération attendue. Le travail doit être valorisé, notamment dans les filières d'avenir et d'innovation.

C'est un crève-cœur pour moi, en tant que membre de la commission des affaires étrangères, que de voir nos jeunes rejoindre des entreprises dans le monde entier à l'issue de leur cursus universitaire ; cela prouve que nous n'avons pas été capables de leur proposer un emploi digne d'intérêt.

Enfin, qu'attendez-vous de l'action des conseils régionaux sur le plan industriel ?

M. Gilles Babinet. – Vous me posez des questions difficiles...

Le processus de décentralisation est resté dans un entre-deux peu vertueux : les conseils régionaux traînent des pieds pour solliciter des crédits européens et elles s'investissent assez peu dans certains sujets, tels que la compétitivité économique. Toutefois, établir des comparaisons est difficile : les situations diffèrent beaucoup d'un territoire à l'autre.

J'ai l'impression que l'animation est très déficiente en France. Les chefs d'entreprise sont fatigués d'entendre parler sans cesse de coopération et d'animation de filière : c'est ainsi que la remise en cause des pôles est récemment apparue dans le débat. C'est un sujet de poule et d'œuf ; il est très difficile d'y répondre. Le dynamisme de la Vendée, de la Savoie ou de la région Rhône-Alpes s'explique par le fait qu'elles ont été contraintes de coopérer et de travailler au sein de leurs propres frontières, pour des raisons historiques – l'ancienne opposition au pouvoir central – ou géographiques – l'obstacle de la vallée.

L'enjeu est simple : comment mettre en phase l'apprentissage avec les besoins réels et comment consolider les parcours ? Comment transformer les entreprises grâce à l'apport du digital ? Je crains que l'on ne puisse pas s'appuyer sur une norme précise pour construire des partenariats efficaces – seuls certains territoires seront capables d'y parvenir.

Mme Gisèle Jourda. – Nous avons évoqué nombre d'organismes intervenant dans ce domaine. Toutefois, les chefs d'entreprise se sentent seuls pour affronter les défis liés à la recherche et à l'innovation ; ils sont contraints de prendre contact eux-mêmes avec le monde universitaire s'ils souhaitent développer leur société. À cet égard, les chambres consulaires ne remplissent plus leurs fonctions traditionnelles : certaines entreprises trouvent les clés d'accès au monde numérique, tandis que d'autres, peut-être par méconnaissance, restent sur le bas-côté.

M. Gilles Babinet. – Vos propos sont très justes. Les chambres consulaires peuvent représenter la porte d'entrée aux solutions que nous recherchons. L'industrie 4.0 remet au goût du jour le principe de formations et de partenariats entre les entreprises, qui existaient auparavant. Quel acteur local jouerait-il le mieux ce rôle ? Les collectivités, les chambres de commerce, les filières, les pôles ? Cela dépend en fait des territoires : nous devons être pragmatiques.

L'industrie 4.0 peut changer le visage de notre pays, car elle répond à tous les défis de notre temps : en créant plus de PIB industriel, et donc de l'emploi, elle répond aux attentes exprimées par les gilets jaunes et, en relocalisant la production dans notre pays, elle réduit l'empreinte carbone par comparaison avec les biens importés d'Asie du Sud-Est. Nous devons absolument trouver les moyens de miser sur l'industrie 4.0.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je souscris à vos propos. En France, l’animation fait souvent défaut : les politiques industrielles – et surtout l’industrie 4.0 – ont besoin d’ambassadeurs proactifs qui créent sur le terrain les dynamiques que vous décrivez – la formation, les échanges, l’analyse des projets ou encore la capacité à accompagner un chef d’entreprise. Le ministère de l’industrie devrait constituer un réseau territorial de personnalités compétentes pour mettre en relation et animer l’ensemble des acteurs.

Vous avez raison, l’échelon pertinent est difficile à trouver. J’en discutais avec notre collègue Patrice Joly, ancien président du conseil départemental de la Nièvre, qui avait favorisé le développement d’une industrie de la chimie verte : depuis que la compétence a été transférée au conseil régional, situé à Dijon, les choses avancent moins facilement. Ne faudrait-il pas restaurer la clause générale de compétence afin de favoriser ces initiatives locales ? Il conviendrait, *a minima*, de développer un réseau d’ambassadeurs.

M. Gilles Babinet. – Je vous laisse le soin de déterminer le bon niveau de gouvernance.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Pensez-vous que les écosystèmes de l’innovation ont suffisamment avancé sur la question des données, sur lesquelles s’appuient les grandes réussites économiques actuelles ? Au-delà du manque d’appétence pour le numérique que vous avez évoqué, ne sommes-nous pas en retard sur ce sujet ?

M. Gilles Babinet. – *Le digital economy and social index* (DESI), une étude de la Commission européenne mesurant le niveau de transformation digitale des pays, montre que la France ne connaît pas de retard en la matière : les données constituent l’un de nos points forts, grâce à nos écoles mathématiques.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous vous remercions de votre participation.

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

La réunion est close à 17 h 30.

Mercredi 9 février 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Audition de Mme Clarisse Angelier, déléguée générale de l’Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT), MM. Pierre Bitard, conseiller de la déléguée générale sur les activités Europe et FutuRIS de l’ANRT et Dominique Vernay, président du groupe de travail recherche partenariale de l’ANRT

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous recevons ce jour Mme Clarisse Angelier, Déléguée générale de l’Association nationale de la recherche et de la technologie

(ANRT), et M. Pierre Bitard, Conseiller de la Déléguée générale sur les activités Europe et FutuRIS de l'ANRT.

L'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT) rassemble les acteurs publics et privés de la recherche et du développement en France. Nous vous serons reconnaissants de bien vouloir nous expliquer ses actions, mais également ses réflexions pour améliorer l'efficacité du système français de recherche et d'innovation et en particulier les relations public-privé.

L'association que vous présidez s'était fortement mobilisée au moment de l'examen du projet de loi sur la programmation de la recherche. Elle avait regretté l'absence de stratégie de recherche au plus haut niveau de l'État et l'incapacité des pouvoirs publics d'effectuer ces choix alors même que la France n'est pas capable financièrement d'occuper tous les champs de recherche. Elle avait également déploré le sous-financement chronique de la recherche publique.

Un an après l'entrée en vigueur de ladite loi, nous serons intéressés de connaître votre position sur la recherche française et sa capacité à faciliter l'innovation, et plus généralement sur la capacité de la France à transformer l'innovation en applications industrielles. Je vous propose de vous donner la parole pour une trentaine de minutes environ. Ensuite, notre rapporteur Vanina Paoli-Gagin vous posera un certain nombre de questions. Puis, je donnerai la parole à l'ensemble de nos collègues qui le souhaitent. Avant de commencer votre audition, je laisse la parole au rapporteur Vanina Paoli-Gagin, qui souhaite certainement apporter quelques précisions sur l'objet de la mission d'information qu'elle a initiée.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je souhaitais préciser de nouveau notre objectif dans le cadre de cette mission. Les rapports sur la recherche et l'innovation ont été nombreux dans notre pays. Ils partagent les mêmes constats : force est de réaliser que de nombreux blocages restent à l'œuvre, particulièrement sur cette transformation de l'essai, comme le soulignait notre président. C'est sur cette transformation de l'essai et sur les préconisations que nous pouvons émettre sur le plan opérationnel et qui pourraient être mises en œuvre assez facilement que nous souhaitons vous entendre.

Mme Clarisse Angelier. - M. le Président, Mme la Rapporteur, Mesdames et Messieurs, nous vous remercions de nous permettre de nous exprimer ici.

L'ANRT est née en 1953 de la volonté de se doter d'un coordinateur, animateur et questionneur de la relation entre le secteur public et le secteur privé. Son objet est resté identique depuis sa création. Elle fédère 400 membres ou personnalités morales, la moitié du CAC 40, 150 ETI et PME, ainsi que la quasi-totalité du corps académique. Elle regroupe également 8 000 personnalités physiques de tous les secteurs d'activité et de toutes les disciplines. Cela lui permet d'élaborer et de formuler des avis qui transcendent les secteurs et qui représentent l'ensemble de la communauté de recherche et de développement dans les secteurs privés et publics.

En 1981, l'ANRT s'est vu confier l'animation du dispositif CIFRE (convention industrielle de la formation par la recherche). Il s'agit d'un dispositif de formation doctorale qui permet de réaliser sa thèse dans le cadre d'une collaboration de recherche entre le milieu académique et un acteur du milieu socio-économique, même s'il s'agit de recherche

fondamentale. À ce jour, il existe 5 000 doctorants opérant dans le cadre du dispositif CIFRE et près de 30 000 anciens doctorants.

Cette organisation de la formation doctorante est une formule gagnante. En effet, elle permet aux doctorants de développer des recherches hautement intéressantes et largement valorisées au travers de publications, de brevets et de créations d'entreprises notamment. Par ailleurs, dans le cadre de ce dispositif, le taux de soutenance est de 93 %, toutes disciplines confondues. Le taux d'employabilité est quant à lui supérieur à 90 % dans l'année suivant la soutenance de thèse, dans des métiers de recherche.

Dans le cadre de la loi de programmation de la recherche (LPR), le Gouvernement augmente le dispositif : 1 650 bourses CIFRE pourront être accordées en 2022 contre 1 550 en 2021. Nous espérons que ce nombre atteindra 2150 en 2027. Néanmoins, nous pourrions tout de suite en financer 300 supplémentaires. Le dispositif CIFRE est extrêmement simple et très bien accueilli par les usagers. Simplement, nous sommes ainsi favorables à l'accélération de son déploiement.

J'en viens à présent à votre deuxième question. Nous avons salué la LPR, qui est une véritable avancée. Au titre de l'ANRT, la mise en place des contrats doctoraux de droit privé représente aussi une avancée, puisqu'ils constituent le socle réglementaire du dispositif CIFRE. Ils permettent également d'imaginer des relations entre le secteur public et le secteur privé bien plus souples et aisées. Nous regrettons néanmoins que la LPR ne dispose pas d'un volet stratégique. Donner un cap, c'est fédérer des équipes et leur donner les moyens d'exprimer leurs compétences et leur liberté dans des directions qui seront bénéfiques pour la France et pour l'Europe. Cette stratégie permettrait donc de dépenser l'argent plus habilement.

Nous insistons sur les notions de fédération et d'écosystème. Nous devons créer de grandes équipes qui répondent bien aux appels à projets. Il est ensuite nécessaire que les appels à projets soient doublés par des crédits récurrents. À titre d'exemple, les stratégies d'accélération et les programmes et équipements prioritaires de recherche exploratoire (PEPR) ont été particulièrement bien appréciés. Ces dispositifs fixent des caps assez clairs sans minimiser la liberté de travail des chercheurs. Dans le cadre du plan climat, des zones TRL1 (*Technology Readyness Level*) ont été définies.

Nous militons pour que la recherche et développement ne soit pas un épiphénomène de la politique industrielle, mais qu'elle soit consubstantielle à celle-ci. Nous souhaitons que les stratégies générales de recherche et développement présentées devant les chambres parlementaires contiennent également les méthodes d'évaluation, pour ajuster le cap.

Cette stratégie doit être élaborée par un groupe de conseillers assurant une mission interministérielle, à l'échelon du Premier ministre ou du Président de la République. Ce groupe serait composé de conseillers privés et de conseillers recherche de tous les ministères. L'objectif est de créer une équipe qui conçoive une stratégie nationale pluriannuelle qui sera soumise au vote du Parlement. Les chercheurs de France sont à la fois engagés et compétents. Néanmoins, la recherche française manque de fédération et avance dans l'incertitude. De petits laboratoires ne peuvent répondre qu'à de petits appels à projets, ce qui ne confère pas de souffle à la recherche française. En fédérant autour de grandes lignes directrices, nous pouvons au contraire créer des dynamiques.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je vous remercie, Mme la Déléguée générale. Selon vous, quel est le rôle du conseil national de l'innovation ? Il est certain que nous ne manquons pas d'organismes de conseils. Comment s'articulerait-il avec cette nouvelle gouvernance, par exemple au sein du secrétariat général aux investissements (SGPI) ? Quels seraient leurs rôles et missions respectifs ?

Mme Clarisse Angelier. - De notre point de vue, le conseil national de l'innovation n'a pas déployé tout son potentiel.

M. Pierre Bitard. - L'organe de conseil que nous évoquons pourrait être sensiblement différent du conseil national de l'innovation. Nous imaginons que s'y trouveraient des scientifiques de très haut niveau. Ce conseil aurait également l'opportunité de réinterroger les questions économiques et sociétales à l'aune d'une interface avec les académies. Il nous semble essentiel que ces questions soient réellement traitées. Il s'agirait d'un conseil scientifique constitué de personnes expérimentées et qui représentent une force de proposition au service de la politique gouvernementale. Ce conseil constituerait une interface avec les académies des sciences. À l'échelle européenne, un tel dispositif existe. Il se nomme Science Advisor Mechanism (SAM). Il serait souhaitable que ce conseil joue le rôle de conseiller auprès de la Présidence de la République. À ce titre, il serait souhaitable que le président de la République rencontre régulièrement cette structure afin que les questions soient traitées préalablement.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je comprends que cette structure agirait comme un conseil de défense, mais dédié à la stratégie de recherche.

M. Pierre Bitard. - Exactement. Ce type de structure existe dans de nombreux pays. Par ailleurs, le lien avec les académies nous semble essentiel. En l'absence de ce lien, on se prive de la dimension sociétale de la recherche. Il est nécessaire que l'État incarne cette relation entre la science et la société au meilleur niveau, afin de favoriser l'acceptation sociétale de la parole scientifique.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – L'architecture actuelle nous semble hautement complexe. On ne comprend pas quels sont les missions et les périmètres de chacun de ces organismes. Nous sommes un petit pays à l'échelle du monde ; or nous sommes dotés d'un nombre de conseils et de structures qui me semble en décalage. Selon vous, ne serait-il pas nécessaire de réexplorer le paysage institutionnel dans le domaine de la recherche ?

Mme Clarisse Angelier. - Je ne suis pas en faveur d'une restructuration. Nous en avons vécu depuis 2007. Il n'est plus temps de toucher aux structures. Il est avant tout nécessaire de les faire travailler ensemble. Or ce ne sera possible que si l'on a une vision claire de notre besoin en matière de recherche et développement à travers la stratégie de la France. Une nouvelle fois, cela ne signifie pas que nous allons priver les chercheurs de leur liberté. Il s'agit d'établir des lignes directrices avec les moyens afférents. Il nous semble qu'il s'agit du deuxième volet de la LPR. Cette stratégie permettra la construction de grandes équipes agissant au sein d'un écosystème.

À mon sens, il existe deux types d'écosystèmes. Il existe des écosystèmes physiques à l'instar de Saclay. Cet écosystème, composé d'acteurs privés et publics, offre de nombreux atouts, notamment en matière de partage des personnels, des outils et des idées. Je propose également de créer des écosystèmes virtuels qui permettraient par exemple à des organismes de Marseille de collaborer avec ceux de Lille. Le rapprochement géographique

n'est pas indispensable. L'urgence consiste à prendre conscience de l'importance de la recherche et développement dans la politique industrielle de la France et de l'emploi et de tout miser sur cette stratégie. En la matière, j'estime que la LPR volet 1 est bien positionnée et qu'il est désormais nécessaire de passer à la seconde étape.

M. Pierre Bitard. - Il faut que le travail soit réalisé collectivement. À ce titre, nous devons nous aligner avec ce que la France et les autres États membres de l'Union européenne ont imaginé. Il est question de répondre à cinq grands défis sociétaux. Ces axes peuvent permettre de structurer à l'échelle locale, les actions devant être menées à l'échelle nationale.

Les cinq enjeux sociétaux sont : cancer ; adaptation au changement climatique ; océans, mer et eaux côtières et intérieures saines ; villes climatiquement neutres et intelligentes ; santé des sols et alimentation. Ce sont des thèmes d'une grande importance et ayant un fort impact sur nos vies. Nous sommes convaincus que le financement de la recherche et développement constitue un axe important de résolution de problématiques, qui doivent être définies en fonction de notre réalité nationale ; peut-être existe-t-il, par exemple, des cancers spécifiques en France. Nous devons donc à la fois nous fixer une orientation, une échéance et des objectifs quantitatifs – par exemple se dire que, dans vingt ans, x % des plus de 80 ans doivent être en bonne santé chez eux. C'est possible.

Nous devons fédérer les énergies autour de ces axes. Par ailleurs, ces axes doivent être ajustés à notre échelle, pour être pertinents au regard de notre niveau de développement, de compétence technologique. Ce faisant, nous aurons d'autant plus de chance de participer à un développement heureux européen et d'en tirer le meilleur parti pour nous même. Pour répondre à ces enjeux, nous pourrions nous organiser selon un modèle proche du mécanisme SAM ou du programme-cadre européen. Nous n'avons pas d'équivalent du programme-cadre européen ; si nous en avons un, il serait peut-être plus facile de s'organiser.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je partage l'analyse de Mme Angelier concernant les écosystèmes virtuels. Le principe de territorialisation de la recherche n'a pas survécu à l'épreuve du temps. Vous me confortez dans cette idée.

Quel est le rôle des alliances (Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie, Ancre, et autres) ? Vous nous avez parlé de l'évaluation comme deuxième fondement de la LPR. Comment cette évaluation pourrait-elle être réalisée ?

Mme Clarisse Angelier. - Sur les alliances, j'évoquerai la situation des filières. Au sein de l'ANRT, nous estimons qu'il est nécessaire de fédérer les acteurs publics avec les acteurs privés. Les alliances sont des fédérations d'acteurs publics ; c'est dommage de ne pas inclure les acteurs privés, parce qu'ils ont des choses importantes à dire aux chercheurs. De la même manière, les entreprises privées doivent entendre les chercheurs. La partition entre privé et public ne me semble pas opportune. Il faut faire entrer l'autre ; c'est d'ailleurs tout l'intérêt du dispositif CIFRE. Il faut mélanger la pensée des deux secteurs pour une meilleure compréhension mutuelle et une plus grande efficacité. De la même manière, dans les comités « filières », il a été envisagé d'intégrer un correspondant recherche. Or ce point n'avance pas. De même, les comités de suivi et de pilotage des stratégies d'accélération auraient dû intégrer le secteur privé. Les alliances mériteraient donc d'intégrer le privé.

M. Pierre Bitard. - Les alliances ont un objet spécifique. Il s'agit de fédérer les recherches autour de grandes questions propres à un certain nombre d'organismes et

d'universités. Elles avaient été mobilisées pour certaines opérations, notamment la construction de la stratégie nationale il y a quelques années. L'ANRT était intervenue dans ce processus dans l'objectif de faire participer le secteur privé aux contributions opérationnelles. La difficulté était réelle. En effet, les alliances avaient pour mission de produire des analyses mettant en perspective les forces et les faiblesses, et d'examiner comment en extraire des bonnes décisions. Chacune des alliances a eu tendance à identifier ses nombreuses forces, à encourager, et des faiblesses, qui exigeaient un soutien plus fort. Elles s'intéressaient à leur propre façon de faire, sans regard du monde socio-économique, ce qui les conduisait à réfléchir en vase clos.

On pourrait envisager que ces alliances soient soumises à un processus d'évaluation. Vous nous avez demandé si nous regrettions l'insuffisante culture de l'évaluation en France. Oui, en particulier sur la réalisation d'évaluations indépendantes portant sur les impacts socio-économiques des politiques publiques. Il existe une surabondance des évaluations, mais pas de bonnes évaluations. Sont notamment très répandues les évaluations de micro-management réalisées par de grands corps d'inspection ou des évaluations directement menées par le service qui met en œuvre la politique. Ce dernier type d'évaluation est très répandu et pose le problème pour l'institution d'être à la fois juge et partie dans l'évaluation. Enfin, il existe des audits d'efficience, réalisés notamment par la Cour des comptes. Néanmoins, dans un tel contexte, on n'est pas en mesure de mettre en œuvre une réelle dynamique d'évaluation de nos politiques publiques. La difficulté principale provient de l'absence de construction raisonnée et collective de la logique d'action à laquelle les politiques publiques répondent. Sans ce travail sur la logique d'action, dès le début, comment peut-on ensuite évaluer les résultats ? En général, on analyse de manière plus ou moins aléatoire si on a bien accompli la mission ; mais quelle mission ? On n'a pas accompli ce que l'on n'avait pas décidé d'accomplir. Cela tourne en rond et c'est très problématique.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Ainsi, il serait nécessaire de mettre en place un référentiel.

M. Pierre Bitard. - Exactement. J'ajouterai que les politiques publiques procèdent rarement d'une étude d'impact préalable, comme c'est le cas à l'échelle européenne. Une telle étude permettrait d'envisager l'ensemble des effets positifs, mais aussi délétères de la loi et la cohérence avec d'autres dispositifs. On envisage les coûts et bénéfices de l'action que l'État s'apprête à réaliser. Un tel exercice permettrait également de mettre en évidence des objectifs clairs et chiffrés dans un délai fixé. Chemin faisant, il est possible de se fixer des repères pour analyser l'atteinte des objectifs fixés. À l'échelle européenne, il existe une société d'évaluation des politiques publiques qui fournit gratuitement toutes les méthodologies d'évaluation possibles. Celles-ci sont connues et peu complexes, fondées sur le principe de la *fact-based policy*, pour donner toutes les preuves que la politique se déroule comme prévu. J'invite donc l'État français à se doter d'une telle infrastructure, car il faut une petite infrastructure de départ, il faut des personnes pouvant commander ces études à des sociétés indépendantes des services commanditaires, y compris économiquement.

Actuellement, nous inventons des indicateurs d'efficacité des politiques publiques, une fois que celles-ci ont été mises en œuvre, parfois longtemps après ; c'est un bricolage très gênant. À titre d'exemple, nous pourrions évoquer la question du crédit impôt recherche qui bénéficiait dans le cadre du code général des impôts d'un descriptif très clair de son objectif. Néanmoins, celui-ci ne contenait pas d'objectif chiffré. Par conséquent, les évaluateurs rencontrent de réelles difficultés d'évaluation de l'impact de cette politique publique et tout cela tourne à une guerre de religion qui est le contraire de l'évaluation.

Certaines régions, dans le cadre de la *Smart specialisation strategy* (S3), s'organisent pour bénéficier de ces dispositifs. En effet, à l'échelle européenne, les fonds ne sont alloués qu'en cas de stratégie précisément définie. Si les régions sont capables de le faire, les différents services de l'État le peuvent également.

M. Serge Babary. – Je découvre cette situation et suis surpris qu'un système prospectif préalable permettant de mettre en place les contrôles ne soit pas en place. L'une des difficultés consiste à faire adhérer l'ensemble des acteurs à cette méthodologie. Comment pouvons-nous passer de la déclaration d'intention à la mise en pratique ?

Mme Clarisse Angelier. - Il n'existe pas de solution miracle. L'idée est d'avancer pas à pas vers le niveau stratégique et de mettre en place les moyens dès ce premier niveau. J'entends la nécessité d'accélérer la transformation et de renouer avec la compétitivité au niveau international. Pour ce faire, il est nécessaire d'avancer pas à pas.

M. Pierre Bitard. - Je confirme qu'il n'est pas question d'enclencher un grand chamboulement. Néanmoins, sachant que des méthodes existent, il suffit de définir un point de départ pour la mise en œuvre, pour l'avenir, de cette méthode dans le travail législatif. Par ailleurs, en nous interrogeant sur la pertinence d'une mesure envisagée, nous devons aussi nous assurer qu'elle ne fera pas doublon avec une mesure existante. Or ce dernier travail n'est pas souvent réalisé. Il convient de se demander si la mesure envisagée est également cohérente au regard du système dans lequel elle intervient. Il s'agit donc d'appliquer une politique des petits pas qui est parfaitement réalisable.

Mme Clarisse Angelier. - D'ailleurs, lors de notre évaluation économétrique des aides d'État comme le dispositif CIFRE dans le cadre de la cohérence avec les politiques européennes, nous n'avons pas été choqués par une telle démarche d'évaluation. Il nous semblait effectivement cohérent d'être audité sur l'efficacité économétrique d'un dispositif qui coûte 65 millions d'euros par an. Cette méthode, si elle est présentée de manière pédagogique, est parfaitement audible.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Si vous aviez quatre ou cinq mesures à prioriser pour répondre à l'enjeu de notre mission, quelles seraient-elles ?

M. Pierre Bitard. - Il convient de poser la question différemment. Vous établissez un lien explicite entre l'excellence de la recherche scientifique et la production d'innovations, elles-mêmes motrices d'un développement industriel. Ce faisant, vous soulevez un possible paradoxe entre d'une part l'excellence de notre recherche et d'autre part le fait qu'elle ne se traduirait pas par un nombre de champions industriels satisfaisant. Nous voudrions interroger ce lien de causalité.

En effet, en tant qu'économiste industriel et d'innovation, je souhaiterais préciser que l'innovation ne suit pas un processus linéaire et séquentiel. On aimerait que le projet suive un processus linéaire démarrant au niveau du bureau d'étude et aboutissant à la distribution du produit. Nathan Rosenberg et Stephen Kline ont au contraire mis en évidence en 1986 un modèle de liaisons en chaîne : le processus repose sur des boucles de rétroaction, sur des latences. Souvent, d'ailleurs, on innove sur un produit par son usage. Il n'y a pas d'abord la connaissance scientifique, puis l'innovation, qui en découlerait naturellement. Il est ainsi nécessaire de rejeter ce modèle linéaire.

Ainsi, il ne s'agit pas d'un modèle linéaire, mais d'un ensemble d'interactions dynamiques entre toutes les parties prenantes qui vont contribuer chacune à son niveau pour réaliser une innovation. La politique d'encouragement de l'innovation doit en tenir compte et s'appuyer sur la notion d'écosystème. En France, il existe vingt-cinq licornes, mais aucune n'est née d'une grande avancée scientifique majeure. De grandes entreprises comme Uber, Apple et Tesla ne sont pas non plus fondées sur de grandes innovations scientifiques, mais sur un assemblage d'innovations préexistantes. Ces entreprises sont des pôles structurants d'un écosystème au sein duquel elles agissent. La politique d'innovation ne sera pas la même selon que l'on conçoive ou non l'innovation comme un processus linéaire et séquentiel.

Mme Clarisse Angelier. - De manière pragmatique, il est indispensable de favoriser les laboratoires communs. Nous devons faire collaborer le secteur public et le secteur privé. Nous militons pour la création de laboratoires stratégiques communs dans lesquels l'État investirait autant que l'entreprise. Cela permettrait de mieux valoriser le travail des chercheurs dans un cadre public-privé. Dans les laboratoires communs, nous devons favoriser la collaboration.

De même, il faut admettre, y compris pour son évaluation, qu'un chercheur peut, au cours de sa carrière, faire de la recherche fondamentale puis progresser vers l'application, puis revenir ; il faut faire preuve de mobilité intersectorielle et intellectuelle. J'estime qu'il existe trop de silos. Nous devons donner confiance aux chercheurs pour favoriser leur mobilité.

En outre, après le mot « confiance », j'insiste sur celui de « compétence ». Il est nécessaire que les conseils de formation des universités accueillent le secteur privé. En effet, c'est ce dernier qui sera le récepteur des compétences que l'on crée. Dans nos groupes de travail, nous observons qu'il existe encore trop d'inquiétudes sur la capacité de nos systèmes de formation à délivrer des compétences dont l'industrie a besoin. Il y a des manques.

J'appelle également de mes vœux l'accélération de la recherche. Nous devons donc être particulièrement attentifs au développement des compétences et à l'attractivité de la recherche pour nos jeunes. Nous vivons dans un monde très technologique, mais on s'est habitué à ne pas comprendre le fonctionnement des technologies que l'on utilise. Il est nécessaire de redonner le goût à cette curiosité scientifique, car elle est le ferment des chercheurs de demain.

M. Pierre Bitard. - Effectivement, nous sommes en faveur de la multiplication des laboratoires communs qui sont pilotés conjointement par le secteur public et par les entreprises. Nous estimons que cela enrichit le travail des chercheurs. C'est un enrichissement réciproque.

Vous nous avez interrogés sur les obstacles à la transformation de l'essai. Au titre de ces obstacles, il y a d'abord la problématique relative à la mobilité des compétences. Il est nécessaire que des cadres communs de pensée se développent. Pour ce faire, il faut favoriser la mobilité sectorielle, dans les deux sens.

Il y a un problème de financement sur les activités de valorisation et d'accompagnement de la valorisation. C'est un métier ; il faut valoriser les carrières associées.

Par ailleurs, il existe un problème lié au cadre légal. Nous militons en faveur de la mise en place d'un Bayh-Dole Act à la française. Parmi les dispositions de cette loi

américaine adoptée en 1980, le principe est posé que les inventions soutenues par un dollar du contribuable américain induisent qu'elles sont prioritairement exploitées à l'échelle industrielle sur le territoire national. Il y a la propriété intellectuelle, mais également l'exploitation industrielle. Ce cadre est essentiel, car nous pourrions soutenir le développement de nombreuses structures et start-up, mais, si au moment de l'industrialisation ou de la création du démonstrateur industriel de la solution, l'entrepreneur choisit de s'implanter ailleurs, ce sont tous les emplois liés à ce démonstrateur qui fuiront. Il est donc nécessaire d'inscrire ce principe de l'industrialisation sur le territoire national dans la loi.

Une association américaine a mis en évidence que, sans le Bayh-Dole Act, il existait un risque que l'industrie soit en voie de paupérisation et d'abandon complet. Cette disposition a donc un impact majeur. Une trentaine ou une quarantaine de pays dans le monde ont adopté ce principe, y compris en Europe, Italie, Allemagne. Nous devons contraindre les entreprises en ce sens : un démonstrateur dans le domaine de l'énergie est très onéreux ; les start-up n'en ont pas les moyens donc, si l'on veut que cela s'installe à côté de Grenoble plutôt que dans le Massachusetts, il faut introduire une certaine contrainte. De plus, l'instauration de cette obligation légale ne coûte rien et apporte un retour sur investissement.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Vos propos sont très intéressants et confirment notre opinion. Sur le chaînon de la transformation, c'est exactement l'idée que nous avons. Beaucoup d'innovations sont captées par des sociétés étrangères, car nous n'avons pas les moyens financiers de payer le démonstrateur ou d'abonder en capital des structures travaillant sur des innovations de rupture.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – J'aurais souhaité revenir sur les cinq axes qui ont été évoqués et leur déclinaison territoriale. Quelle est votre vision sur la place des régions qui sont des acteurs importants dans la structuration de ce passage à la transformation de projets de recherche en projets industriels ?

Mme Clarisse Angelier. - Je souhaite souligner l'importance des régions à l'échelle nationale. Elles ont un rôle majeur à jouer dans la déclinaison de la gouvernance nationale. Elles jouent également un rôle plus local dans la distribution des compétences de l'université et de la formation des jeunes. Elles constituent un point d'architecture délicat et important, car elles ont la charge du tissu local. De ce point de vue, les pôles universitaires d'innovation, qui incluent les régions dans les politiques locales d'innovation, me semblent être adaptés. Si l'on crée une stratégie nationale de la recherche, les régions doivent s'en emparer pour être actrices de leur déclinaison et participer à la création des écosystèmes.

M. Pierre Bitard. - Pour toute compétence supplémentaire, il doit y avoir des moyens supplémentaires. Une partie de l'accélération concerne la dévolution par l'État de compétences vers les régions pour qu'elles puissent mettre en œuvre les différentes compétences qui leur auront été attribuées.

Par ailleurs, certaines régions se spécialisent naturellement sur certains thèmes. Ces spécialisations sont d'autant plus fortes qu'elles sont associées à des disciplines différentes dans d'autres lieux. La première question est donc celle de la spécialisation de la compétence au regard du sujet. La seconde question concerne la déclinaison de ce sujet à l'échelle régionale. Il y a un *bottom-up* et un *top-down* à organiser, qui ne s'opposent pas.

Il reste à construire une stratégie nationale autour des cinq enjeux que nous venons d'évoquer. Ensuite, il sera nécessaire de déterminer ce qui aboutira dans le périmètre de compétence des régions.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Existe-t-il aujourd'hui des secteurs d'activité qui peinent à recruter des doctorants *via* le dispositif des bourses CIFRE ?

Mme Clarisse Angelier. - Les secteurs peinant à recruter des ingénieurs et des chercheurs sont les secteurs du numérique, de la cybersécurité, de l'IA. Sont également concernés des secteurs industriels tels que le secteur de la chimie et toute l'industrie manufacturière de type 2. Au sein du dispositif CIFRE, les excédents de demandes concernent tous les secteurs d'activité. Les grandes entreprises et les PME sont friandes de dispositifs de ce type, relativement simples et efficaces, comme, d'ailleurs, les laboratoires communs.

M. Pierre Bitard. - Le dispositif CIFRE fonctionne très bien, car il n'est pas organisé de manière thématique. C'est la demande de recherche qui s'exprime et qui est financée, quel que soit le domaine. Tous les secteurs d'activités peuvent candidater et obtenir une bourse CIFRE, y compris dans le domaine des SHS, qui représentent 25 % des effectifs.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Il existe parfois un déficit d'image sur les doctorats ayant fait appel à ce dispositif. Le partenariat entre les secteurs publics et privés pourrait être une solution pour améliorer cette image.

Mme Clarisse Angelier. - Il n'existe pas de déficit d'image sur le dispositif CIFRE, bien au contraire ; d'anciens CIFRE sont présidents d'université ou patrons de recherche de groupes du CAC 40. En effet, nous avons été particulièrement exigeants dans le processus de sélection des dossiers. Il faut être en revanche attentif aux écoles doctorales ou aux doctorats qui ne seraient pas suffisamment évalués ou exigeants. Si de telles situations existent, nous devons enquêter et amener les écoles doctorales à réviser leurs pratiques. À titre d'exemple, le comité scientifique de thèse à mi-parcours est une excellente idée qui doit être mise en place dans toutes les écoles doctorales.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Il ne s'agissait pas d'un jugement de valeur de ma part. Je faisais référence à l'analyse de certains articles et rapports sur le sujet.

Mme Clarisse Angelier. - Les publications sont souvent associées au milieu académique. Néanmoins, les entreprises bénéficiant du dispositif CIFRE sont très allantes sur les publications. Celles-ci permettent à une entreprise de montrer à ses partenaires et à sa clientèle le haut niveau de qualité de ses recherches.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Je partage cet avis. Cet échange était très intéressant. Pour ma part, j'estime que le dispositif CIFRE fonctionne bien et qu'il a conduit à de belles réussites. Je me réjouis de constater l'augmentation du nombre de bourses.

Je vous remercie de votre présence et de vos interventions.

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

La réunion est close à 18 h 10.

Jeudi 10 février 2022

- Présidence de Mme Gisèle Jourda, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Pierre-Franck Chevet, président et Mme Nathalie Alazard-Toux, directrice du centre de résultats Développement industriel de l'IFP Énergies nouvelles

Mme Gisèle Jourda, présidente. – Monsieur le Président, madame la Directrice, mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui Monsieur Pierre-Franck CHEVET, Président de l'Institut Français du Pétrole Énergies Nouvelles (IFPEN), ainsi que Madame Nathalie ALAZARD-TOUX, Directrice du Centre de Résultats Développement Industriel de l'IFPEN.

L'IFPEN est un acteur majeur de la recherche et de la formation dans les domaines de l'énergie, du transport et de l'environnement. La valorisation de l'innovation technique est au cœur du modèle économique de cet institut, puisque 50 % de ses ressources propres sont issus de la valorisation des travaux de recherche.

Le transfert technologique vers l'industrie des solutions de développement se traduit par :

- Une politique active de dépôts de brevets et de cessions de licences ;
- Des partenariats avec des grands groupes ainsi qu'un tissu des start-ups, PME et ETI ;
- Des collaborations avec des participants et filiales de l'IFPEN (rassemblant à la fois des sociétés de référence au niveau mondial ainsi que de jeunes entreprises innovantes).

L'IFPEN comporte des centres de résultats qui participent à l'élaboration et au suivi des programmes de recherche et d'innovation ainsi qu'à leur valorisation industrielle.

Par ailleurs, à travers l'école IFP School, près de 500 étudiants sont formés par an (aux niveaux Master et Doctorat) dans les domaines de l'énergie et de la mobilité durable.

Enfin, l'institut entretient d'étroites relations par le biais de partenariats avec certains territoires.

Notre réflexion porte sur les trop faibles retombées économiques de la recherche en France, ainsi que sur la difficulté à assurer la valorisation de la recherche jusqu'aux applications industrielles. Nous sommes ainsi intéressés par le retour d'expérience de nos deux invités concernant la capacité de l'IFPEN à transiter de l'innovation vers l'émergence et le développement industriel d'entreprises.

Nous écouterons avec attention leur opinion quant aux forces et faiblesses du soutien public français à l'innovation.

Je propose de céder la parole à nos invités, puis notre rapporteur, Madame Vanina PAOLI-GAGIN, interviendra. Je laisserai ensuite l'ensemble de nos collègues s'exprimer.

Avant tout, je laisse Madame Vanina PAOLI-GAGIN apporter davantage de précisions sur l'objet de cette mission d'information qu'elle a personnellement initiée.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Il me semble en effet important de détailler les enjeux de cette mission. De nombreux et pertinents rapports sur la recherche et l'innovation sont déjà rédigés depuis de longues années en France.

Il est acté que la recherche n'est pas un procédé linéaire, et que l'ensemble des chercheurs n'ont pas vocation à devenir entrepreneurs. L'objectif de cette mission est d'analyser les contraintes empêchant la transition vers le développement industriel des entreprises, ainsi que la création d'acteurs de référence, susceptibles de se confronter à des marchés internationaux.

Nous sommes impatients d'écouter à présent les réflexions de nos invités.

M. Pierre-Franck Chevet, président de l'Institut Français du Pétrole Énergies Nouvelles (IFPEN). – Je vous remercie. Nous avons bien reçu votre questionnaire et avons tenté de le compléter du mieux possible.

L'IFPEN est né après la Seconde Guerre mondiale, à la même période que le Commissariat à l'Énergie Atomique et aux Énergies Alternatives (CEA). L'objectif du CEA était le développement de la partie nucléaire, tandis que l'IFPEN accompagnait le développement de l'industrie pétrolière française.

Le travail de l'Institut s'est orienté pendant très longtemps vers l'hydrocarbure, puis a initié une transition écologique il y a environ quinze ans. Aujourd'hui, près de 70 % des activités de l'Institut concernent les transitions écologique et énergétique, tandis que le domaine de l'hydrocarbure responsable (amélioration de la qualité des produits et des procédés de fabrication) n'en représente plus que 30 %.

Le modèle économique de l'institut se traduit par une assez faible dotation de l'État (à hauteur de 45 % du budget), le reste provenant de ressources propres.

Le travail effectué dans le domaine de l'hydrocarbure, bien que diminuant sans cesse, est autofinancé et même rentable. Ainsi, les ressources issues de cette activité abondent la dotation de l'État afin de financer le développement écologique des entreprises. En résumé, il s'agit d'un mécanisme interne de taxe carbone, nous permettant de poursuivre nos efforts en termes de recherche dans les domaines verts.

S'agissant du modèle économique, l'Institut a su être performant concernant ses ressources propres, conduisant à une baisse de la dotation de l'État depuis environ quinze ans. Cette baisse est partiellement compensée grâce au système interne de taxe carbone. Néanmoins, les moyens de l'Institut en termes de développement et d'innovation dans le domaine de la transition écologique sont limités. On pourrait faire plus.

Par ailleurs, l'IFPEN émerge au plan de relance. Les différentes agences de financement (ANR, ADEME) sont également limitées et ce système contraint le déploiement des projets de l'institut. L'Agence Nationale de la Recherche, par exemple, ne prend financièrement en charge que 40 % du montant des activités engagées par l'IFPEN.

S'agissant des aides financières européennes, leur taux de prise en charge est plus intéressant et s'élève à 70 % du montant des activités engagées. Se tourner vers les aides

européennes est donc davantage pertinent. Il est donc plus intéressant pour nous d'aller chercher des contrats de recherche côté européen que côté français.

Un classement international comparant différents organismes publics et mondiaux de recherche en énergie bas-carbone a été publié l'année dernière. Trois organismes français apparaissent dans les dix premiers : le CEA (en première position), l'IFPEN (en quatrième position), et le CNRS (en septième position). Il est tout à fait hors-normes qu'un même pays dispose de trois organismes en haut de ce classement. La France a donc des atouts considérables pour réussir la transition écologique, disposant d'une importante force de recherche en la matière. Il convient à présent d'en extraire des résultats pertinents.

Concernant la transition industrielle, l'Institut dépose historiquement un grand nombre de brevets, qui sont parfois rachetés par des entreprises. Des filiales ont également été créées, telles que Technip ou Axens, le *leader* mondial dans la fabrication de catalyseurs. L'Institut bénéficie ainsi d'une expérience concrète et réussie dans le domaine du passage à l'échelle industrielle.

Enfin, le marché des transitions énergétique et écologique nécessite d'être régulé. Dans un premier temps, l'État devrait articuler une aide à la recherche et au financement de prototypes. Ensuite, il conviendrait de déployer diverses réglementations permettant de développer le marché au niveau industriel. Le rôle de l'État est ainsi essentiel, à la fois sur le mécanisme de financement des premiers industriels ainsi que sur la réglementation des marchés. C'est propre au domaine de la transition écologique que de nécessiter une réglementation qui crée un marché.

Je cède la parole à Nathalie ALAZARD-TOUX pour évoquer la situation des start-ups et petites entreprises.

Mme Nathalie Alazard-Toux, directrice du centre de résultats développement industriel de l'IFPEN. – La transition entre les résultats de la recherche et leur concrétisation nécessite un lien fort avec le marché. Au sein de l'IFPEN, ce lien se traduit par des partenariats avec diverses entreprises, que ce soient des grands groupes industriels français ou européens, des PME ou des start-ups. La recherche de ces partenariats s'effectue au sein de deux instituts Carnot, orientés vers les ressources et les transports. Les acteurs de ces projets apportent une réelle vision du marché, permettant d'orienter pertinemment les résultats des travaux de recherche.

Par ailleurs, l'une des activités historiques de l'IFPEN est la mise à disposition des compétences, outils et équipements de l'Institut auprès de petites entreprises, tous domaines confondus, afin de les accompagner dans leur développement. Par exemple, en 2021, l'IFPEN a accompagné une entreprise dans l'industrie papetière à passer à l'échelle du pilote semi-industriel concernant la production d'un additif non toxique et produit à partir de ressources en biomasse. L'Institut présente donc de vraies compétences dans le domaine du passage à l'échelle industrielle et fonctionne en réseau.

Néanmoins, l'une des difficultés de cette transition industrielle pour les entreprises réside dans les financements, malgré la mise en place d'outils, grâce à Bpifrance, notamment. Souvent, le déploiement de ces outils nécessite une part de financements privés ; or peu de fonds peuvent actuellement accompagner les acteurs dans cette phase.

Également, le manque d'acteurs tels que les PME ou les ETI est à déplorer. Ces entreprises pourraient devenir fournisseurs pour les start-ups qui conçoivent des produits, parfois sans intégrer l'ensemble de la chaîne de production. Les entreprises telles que les PME pourraient alors agir en qualité d'accompagnants et de fournisseurs de ces start-ups. Cela dit, nous observons dans certaines régions des PME s'organisant en réseau pour répondre à ces enjeux, mais il s'agit d'initiatives ponctuelles et régionales, insuffisantes.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Le classement qui place trois des organismes français du domaine de la transition énergétique dans le *top 10* mondial est très intéressant. J'y vois là un paradoxe : soit la France se situe encore en amont de ces technologies en faveur de la transition écologique (ce dont je ne suis pas convaincue, car nous disposons d'un important vivier d'innovations dans ce domaine), soit un problème de transmission est visiblement à déplorer.

Par ailleurs, je partage l'avis de Madame Nathalie ALAZARD-TOUX concernant la problématique des financements de l'innovation. Une réflexion doit être menée concernant les fonds qui investissent dans les start-ups, le *scale-up*, car ils ne sont pas en mesure de répondre à la problématique que nous soulevons. L'industrialisation ne correspond pas aux taux de rendement internes et aux horizons de liquidité de ces fonds. Quelles solutions envisagez-vous pour compenser ce déficit de financements ? Faut-il de nouveaux véhicules ?

Vous évoquez les besoins d'un marché soumis à des réglementations, notamment dans le domaine de la transition écologique. Je partage également votre avis, mais existe-t-il encore un marché qui ne soit pas tiré par la réglementation ? Par ailleurs, ne faut-il pas attendre que les entreprises y soient préparées ? En effet, c'est ainsi que nous avons procédé dans le domaine des panneaux photovoltaïques et de l'éolien et il en a résulté une accentuation du déficit de la balance commerciale. Aussi, en parallèle d'une action consistant à tirer le marché par la réglementation, sous réserve d'y être préparé et d'apporter des solutions maison, la commande publique n'a-t-elle pas un rôle majeur à jouer ?

M. Pierre-Franck Chevet. – Je souhaiterais apporter des précisions concernant le classement mondial évoqué précédemment. L'organisme en première position, le CEA, est *leader* dans le domaine du nucléaire et des piles à combustible. L'IFPEN est devenu *leader* mondial dans le captage et stockage du CO₂, les biocarburants et, de manière générale, les transformations chimiques à base pétrolière ou de biomasse.

On est *leader* en matière de dépôts de brevet, on maîtrise les procédés, mais le passage à l'échelle industrielle implique des tickets d'investissement de l'ordre de 100 millions d'euros. Par exemple, le site d'ArcelorMittal à Dunkerque dispose d'un démonstrateur à l'échelle 1/10 en phase finale de montage permettant d'améliorer le captage de CO₂. Son coût est de l'ordre de 10 millions d'euros.

Par ailleurs, le déploiement d'une technique de captage nécessite un dispositif réglementaire, de manière à favoriser l'investissement en France. À titre d'exemple, le coût actuel de la tonne de carbone s'élève à environ 80 euros, tandis que le prix du procédé développé par l'IFPEN revient à environ 120 euros la tonne de CO₂ évitée. Le marché ne fonctionnera pas naturellement, il faut prévoir des dispositions. Ainsi, pour valider le passage à l'échelle industrielle, un appui financier public, de l'État ou de l'Europe, est nécessaire. Si, par la suite, la réglementation rend le déploiement obligatoire, le relais privé peut être assuré et nous retrouverons alors un marché au fonctionnement « normal ».

J'aimerais souligner ce point par un deuxième exemple, celui des biocarburants, dont nous sommes *leader* mondial. Des directives européennes ont permis l'émergence des biocarburants de première génération, mais l'avenir réside dans les biocarburants de deuxième génération, issus de résidus agricoles ou forestiers et non de la ressource alimentaire. On a les technologies, mais, pour assurer leur plein déploiement dans les transports, il faut une réglementation européenne. Il convient également de rappeler que ces usines de fabrication de biocarburants génèrent des emplois locaux (qui collectent notamment la biomasse et travaillent dans les usines).

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Ces exemples sont parlants. Que pensez-vous du rôle de la commande publique ?

M. Pierre-Franck Chevet. – Je n'ai pas eu à gérer cet aspect ; en revanche, il est possible que nous l'ayons rencontré sur des projets concernant des petites entreprises.

Mme Nathalie Alazard-Toux. – Pour qu'une petite entreprise puisse rencontrer son marché, elle peut être amenée à réduire artificiellement ses prix de manière à passer en-dessous du seuil de procédure de passation de marchés publics. Nous avons observé ce phénomène sur certaines start-ups en pleine croissance. Je pense notamment à une entreprise commercialisant une application de smartphone identifiant les flux des cyclistes dans les grandes villes. Nous l'avons accompagnée dans l'amélioration des fonctionnalités de cette application. Afin de vendre ces informations aux métropoles, l'entreprise affichait des tarifs en-dessous des seuils impliquant la passation d'un marché public.

Le développement de ces sociétés nécessite davantage de moyens. Ce manque de financement affecte la capacité de ces entreprises à se confronter aux marchés étrangers, et c'est un réel problème.

Mme Gisèle Jourda, présidente. – Vous évoquez à la fois la mise en place d'une taxe carbone interne pour financer la transition écologique à hauteur de 30 % de vos activités, ainsi que la diminution proportionnelle des aides de l'État. Je comprends, à travers ce discours, le caractère essentiel et nécessaire de cette taxe carbone. Comment voyez-vous l'évolution de ces 30 %, générateurs d'une autonomie financière interne ?

Par ailleurs, je suis sensible à la question des aides financières. La baisse des financements publics s'observe à présent pour n'importe quelle entreprise qui se développe et génère une activité autonome. Vous énoncez également le fait que les financements européens sont davantage intéressants que ceux du plan de relance (qui subit un trop grand nombre d'inscriptions, impactant le montant des financements). Ce modèle économique contraint la gestion des projets. Auriez-vous une nouvelle structure économique à proposer ?

Vous évoquez ensuite la vente des brevets, ainsi que certaines filiales que vous avez créées. Selon vous, comment s'articulent les financements publics avec le développement d'entreprises innovantes ?

Je ne maîtrise pas forcément ces sujets, mais il me tient à cœur, en tant qu'élue de la République, de m'intéresser à ces secteurs porteurs sur lesquels nous sommes de moins en moins performants, à l'inverse de certains pays. En tant que membre de la commission des affaires étrangères, j'ai en effet eu l'occasion de travailler sur plusieurs rapports mettant en évidence la puissance de la Chine dans le domaine de la recherche.

Je remarque enfin que l'IFPEN a su au fil des ans maîtriser sa reconversion.

M. Pierre-Franck Chevet. – S'agissant de la taxe carbone interne, si elle disparaissait et que le budget de l'État n'augmentait pas, nous serions alors contraints de réduire le nombre de projets de recherche et développement sur la partie « verte ». Par ailleurs, il est légitime que la rentabilité de nos activités historiques nous permette de mener à bien des projets pour construire le monde à venir.

La dotation annuelle de l'État s'élève à environ 120 millions d'euros ; stopper nos activités historiques reviendrait à perdre entre 10 et 15 millions d'euros.

Mme Gisèle Jourda, présidente. – Il ne s'agissait en aucun cas d'une critique, mais plutôt d'un constat très favorable. Je déplore le fait que vous pourriez être contraints de diminuer vos activités en cas d'une baisse de financements.

M. Pierre-Franck Chevet. – Une réflexion interne sur nos ressources propres est en cours. Lors de mon arrivée à l'IFPEN il y a 18 mois, les activités énergétiques et écologiques représentaient 60 % de l'activité. La situation évolue donc rapidement. La taxe carbone présente un effet bénéfique, mais l'activité liée à l'hydrocarbure va continuer à se réduire. Nous menons actuellement une réflexion sur l'externalisation de ces activités sous forme de filiales, par exemple. Notre équation budgétaire est complexe.

S'agissant de la compétition internationale, je rappelle que quatre organismes européens font partie des dix *leaders* mondiaux (je pense aux instituts de recherche allemands, en troisième position). La concurrence internationale est rude, mais nos atouts sont hors-normes. Il faut donc conserver et développer nos compétences et notre savoir-faire. Les gains étant proportionnels à la taille du marché, il va sans dire que la Chine profite de sa taille (notamment sur des produits dits de commodité, tels que les panneaux photovoltaïques).

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Tâchons effectivement de rester optimistes. Notre volonté est de mettre l'ensemble de nos compétences à profit dans cette reconquête des enjeux internationaux.

M. Pierre-Franck Chevet. – Nous sommes capables de conserver une réelle maîtrise dans le domaine de la transition écologique liée au recyclage. Nos activités sont plutôt locales et nous permettent de garder notre souveraineté et de maîtriser des matériaux essentiels à cette transition. Quant au recyclage des plastiques, soumis à une réglementation européenne, il permet de garder notre souveraineté et de créer des emplois locaux.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Vous avez raison.

Mme Gisèle Jourda, présidente. – Envisagez-vous de retraiter les pollutions historiques, présentes dans les bassins miniers ou en milieu urbain ? Les systèmes de dépollution se sont souvent avérés obsolètes ou inopérants, et le recyclage y serait pertinent.

Mme Nathalie Alazard-Toux. – Concernant les pollutions industrielles en milieu urbain, nous avons plutôt développé des appareils de mesure. Les procédés existants (excavation puis traitement des terres) sont souvent brutaux. Nous sommes sans cesse dans une optique d'amélioration. Au niveau national, de nombreuses entreprises réalisent déjà ce travail, mais le secteur est morcelé entre de nombreux petits acteurs.

Mme Gisèle Jourda, présidente. – Il s’agit en effet de petits acteurs, souvent peu ouverts à l’innovation. Je déplore le manque de recherche sur ces terres spécifiques. Les schémas actuels sont obsolètes et peu satisfaisants. Le changement climatique réveille les pollutions historiques, et les répercussions se ressentent sur la santé de la population.

M. Pierre-Franck Chevet. – Nous travaillons essentiellement sur des outils de mesure permettant de qualifier les polluants. En revanche, les activités d’excavation et de traitement des terres ne nous appartiennent pas.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je vous remercie. De nombreux éléments ont été apportés et vos réflexions pertinentes permettront d’enrichir le rapport de cette mission.

J’espère que nous aurons prochainement l’occasion de nous rencontrer.

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

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

Audition de MM. Jean Delalandre, délégué général et Philippe Bouquet, secrétaire général du Comité Richelieu

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Nous recevons maintenant M. Jean Delalandre, délégué général et M. Philippe Bouquet, secrétaire général du Comité Richelieu.

Créé en 1989, le comité Richelieu a vocation à faire entendre la voix des petites et moyennes entreprises (PME) innovantes. Depuis sa création, cette association s’est impliquée dans l’amélioration de l’écosystème de l’innovation à travers trois grands axes : renforcer la commande publique pour privilégier les PME innovantes, améliorer les relations entre grands groupes et PME, instaurer une fiscalité plus favorable à l’innovation. Par ailleurs, la création de l’observatoire de l’innovation permet d’évaluer si les entreprises connaissent et s’approprient les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics.

Au fur et à mesure des auditions, nous constatons que des efforts récents ont été consentis en matière de financement, que les dispositifs d’accompagnement sont nombreux et diversifiés, et nous cherchons à comprendre pourquoi le financement de l’innovation ne permet pas le développement de grandes entreprises industrielles. Est-ce que le système d’aide à l’innovation en France reste trop complexe et fragmenté ? Est-ce que les jeunes entreprises n’arrivent pas à disposer à la fois de financements suffisants et des équipements nécessaires pour réaliser l’industrialisation de leurs innovations ? Est-ce que les relations entre les grands groupes et les jeunes entreprises innovantes ne permettent pas à ces dernières de se développer ? Est-ce que le crédit impôt recherche (CIR) est vraiment efficace pour soutenir l’innovation des PME ? Voici un échantillon des questions que nous souhaiterions vous poser afin de comprendre pourquoi, en France, nous n’arrivons pas à transformer l’essai de l’innovation en applications industrielles ayant vocation à devenir leaders sur les marchés européens et mondiaux.

Je vous propose de vous donner la parole pour une trentaine de minutes environ.

Avant de commencer votre audition, je laisse la parole au rapporteur Vanina Paoli-Gagin qui souhaite apporter quelques précisions sur l'objet de la mission d'information qu'elle a initiée.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Cette mission est à l'initiative du groupe Les Indépendants - République et Territoires, auquel j'appartiens. Je souhaite vous apporter quelques précisions sur le titre qui peut vous paraître provocateur ou réducteur. Nous avons bien conscience que tous les chercheurs n'ont pas vocation à être des entrepreneurs et que la recherche n'est pas un processus linéaire. Comme vous le savez déjà, de très nombreux rapports ont déjà été écrits sur cette problématique. Notre regard est plus pragmatique et notre objectif est de trouver quelques mesures opérationnelles, consensuelles et faciles à mettre en œuvre pour changer la donne. Notre CAC 40 n'a quasiment pas bougé depuis l'après-guerre même s'il existe de grandes entreprises nationales *leaders*. Cela doit nous interpeller ! Est-on condamné à cela ou peut-on espérer pouvoir engendrer de nouveaux acteurs majeurs industriels de taille européenne, voire internationale ? Comment faire pour aider à ce passage entre l'innovation et la construction de sociétés industrielles ? Le fait que vous travailliez sur ces sujets de longue date nous intéresse particulièrement.

M. Philippe Bouquet, secrétaire général du Comité Richelieu. – Je dirige une entreprise de taille intermédiaire (ETI) industrielle de 300 personnes située en Normandie. J'ai fait toute ma carrière dans l'industrie, soit dans des grands groupes, soit dans des PME. Je suis actif, à ce titre, depuis plus de 15 ans, au Comité Richelieu qui porte la voix des entreprises innovantes, de la start-up à l'ETI.

Pour faire suite au tableau que vous avez dressé, votre objectif – trouver le moyen de développer des licornes avec des chiffres d'affaires importants, ce qui est en effet nécessaire – ne correspond pas forcément à l'objectif des industriels. Je vais vous donner un exemple. Je travaille dans le secteur de la tôlerie fine, donc dans le domaine de la mécanique, et mes clients sont les grands industriels de l'électronique. Le marché français représente 350 à 400 millions d'euros. Même si j'étais le seul acteur, mon marché ne pourrait s'étendre au-delà de ce niveau. En revanche, nous sommes performants et nous dégageons des résultats. Il faut avoir l'ambition de créer des champions industriels, mais il faut les ramener au marché concerné. La taille du marché a des conséquences sur la taille des entreprises.

Concernant la partie innovation, il existe un certain nombre de dispositifs. Le Comité Richelieu se soucie déjà de pérenniser l'existant, qui est parfois remis en cause. Je pense notamment au crédit impôt recherche (CIR) et au crédit impôt innovation (CII), qui sont pour nous deux excellents dispositifs, indispensables pour les entreprises de taille moyenne. Il existe un débat en France sur leur utilisation par les grands groupes qui porte parfois préjudice au système. Selon nous, il faut sanctuariser ces dispositifs. Le CII était d'ailleurs issu d'une de nos suggestions. Cela répond en partie à votre question sur le passage de l'innovation à un produit industriel, *via* les phases d'industrialisation et de mise au point. Le CIR, ayant une éligibilité limitée, ne permettait pas d'aller jusqu'au prototype ou au premier de série, le CII a été instauré pour compléter le dispositif. Notre idée était plutôt d'avoir un seul dispositif étendu, le crédit d'impôt recherche, industrialisation et prototype (CIRIP). L'administration a préféré créer un deuxième dispositif, mais cela nous convient aussi. Quoiqu'il en soit, le message que nous souhaitons faire passer est qu'il faut sanctuariser, voire développer, ce dispositif.

Nous avons une ancienne proposition, certes iconoclaste, qui n'a pas eu d'écho jusqu'à présent. Notre suggestion pour dégager plus de budget pour les plus petites entreprises

était de consolider le calcul du CIR pour les grands groupes qui font de l'intégration fiscale. Vous le savez, le plafond actuel d'application du taux de 30 % du CIR est fixé à 100 millions d'euros. Or un grand groupe qui recourt à l'intégration fiscale consolide son impôt au niveau de la holding de tête, mais calcule le CIR dans chacune de ses divisions, multipliant ainsi le bénéficiaire du taux majoré. Notre suggestion serait de calculer le plafond des dépenses de R&D au niveau consolidé lorsque l'entreprise bénéficiaire du CIR recourt à l'intégration fiscale. Cela engendrerait une économie de 500 à 600 millions d'euros, qui pourraient être redistribués là où il y a un besoin d'accélération du développement des petites entreprises. Cela ne fera pas bondir de joie les grands groupes français, mais cela nous semble logique.

Quelle que soit l'imperfection de ces systèmes, il ne faut pas les remettre en cause, ils sont indispensables aux entreprises. Ils sont relativement bien utilisés. Le contrôle *a posteriori* qui peut être fait par l'administration et la perspective d'un éventuel redressement effraient certaines entreprises. Nous avons longtemps milité pour avoir un rescrit fiscal, afin d'avoir un contrôle *a priori* de l'administration faisant foi par la suite, ce qui serait rassurant pour les entreprises. Le problème est que ceux qui émettent l'avis *a priori* ne sont pas ceux qui contrôlent après. Certaines entreprises ont eu un redressement plusieurs années après le bénéfice du dispositif, malgré leur rescrit positif *a priori*. Ce sont des experts techniques qui émettent un avis et des agents de l'administration fiscale qui contrôlent *a posteriori*.

Nous sommes favorables à un avis *a priori* qui fasse foi et empêche tout redressement par la suite au niveau de ces deux dispositifs phares.

Nous militons de manière plus générale pour le maintien de ces dispositifs, dont la rumeur affirme régulièrement qu'ils seront supprimés.

M. Jean Delalandre, délégué général du Comité Richelieu. – En complément de ce qui vient d'être dit, on voit bien que la politique d'innovation en France a évolué au cours des 10 dernières années. Sur le CIR et le CII, on a entendu dire que le CII pourrait être remis en cause, alors que ce dispositif est complémentaire au CIR et, de surcroît, spécifique aux PME. Il est donc très important que ce dispositif, qui est le seul mécanisme d'incitation à l'innovation des PME en tant que telles, ne soit pas remis en cause. Nous sommes évidemment favorables à une évolution pour que les sommes éligibles au crédit d'impôt soient plus importantes.

Concernant le CIR et la manière dont il bénéficie aux grands groupes, ce n'est pas un propos contre les grands groupes, mais une réflexion sur une meilleure mobilisation de l'argent pour soutenir les dispositifs en faveur des PME, des start-ups et des ETI innovantes. On voit qu'il est possible de faire des économies en arguant de la cohérence fiscale. Il est important de se mobiliser dans le soutien aux PME car on constate que, depuis 10 voire 30 ans, ce sont les PME et ETI qui créent de l'emploi dans le pays, qui sont présentes partout sur le territoire et qui ne délocalisent pas !

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je vous remercie. Les messages sont clairs et sont entendus. Ma question porte sur votre vision de l'adéquation de l'écosystème du financement, notamment *via* les fonds d'investissement, pour le passage à l'industrialisation. Il me semble que l'écosystème actuel n'est pas apte à répondre à cette question lorsque l'entreprise concernée n'a pas encore un chiffre d'affaires important ou n'a pas encore trouvé son marché. On a l'impression d'un problème de poule et d'œuf : sans financement, on ne peut pas attaquer son marché et sans marché on ne trouve pas de financement. Y a-t-il un réel manque ou est-ce marginal ?

M. Philippe Bouquet. – Je ne prétends pas avoir une vision exhaustive du sujet. J'ai réalisé moi-même deux LBO (*Leveraged Buy-Out* ou rachat avec effet de levier) et je pense qu'en France nous avons les outils de financement des différentes étapes dans la vie d'une entreprise, du capital développement, du capital-risque ou du capital investissement. Il existe des investisseurs qui misent sur des gens, sur une idée, en acceptant que cette idée ne débouche éventuellement sur rien. Je ne suis pas sûr que le sujet soit juste un problème de financement. Tous les frais de « preuve de concept » peuvent d'ailleurs être intégrés dans le CII. Aujourd'hui, ce qui manque aux entreprises ce sont des moyens techniques ou industriels. Dans l'écosystème allemand, il existe plus de coopération entre les PME et les grosses industries pour mettre à disposition des moyens de laboratoire et d'essais afin de permettre aux PME de développer leurs produits. Ce n'est pas uniquement une question de financement. En France, il n'existe aucune coopération entre les grandes et petites entreprises ; mes clients sont tous de grands groupes industriels, mais ce sont mes clients, rien de plus, la relation s'arrête là. La seule situation où cela peut exister, c'est avec des organismes comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) qui conçoit des produits très sophistiqués et qui dispose de programmes pour transférer son savoir-faire à des industriels qui vont les développer. Ce lien de travail en équipe, en écosystème, pour passer d'une innovation à un système industriel nécessite des moyens.

Le deuxième point porte sur l'accès aux marchés. Pour se développer, une entreprise a plus besoin de commandes que de financement. Or on bloque souvent lors du passage de l'accès aux marchés.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Ma question portait davantage sur l'innovation de rupture et d'industrialisation. Le crédit d'impôt est intéressant quand on paie des impôts. Actuellement, il n'existe pas de fonds acceptant de financer la période très risquée de la mise en production industrielle d'une innovation de rupture et un horizon de sortie éloigné.

M. Philippe Bouquet. – J'ai redressé une société en difficulté et pendant la période où je ne gagnais pas d'argent, j'ai bénéficié du CIR, ce qui revenait à un remboursement de frais. On peut en bénéficier même si on n'a pas de résultats positifs.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – C'est vrai.

M. Philippe Bouquet. – C'est tout de même une grande aide en période de démarrage où on n'a pas encore de résultat, car une quotité des frais de développement peut être prise en charge, ce n'est pas négligeable.

Sur l'innovation de rupture, c'est un problème de confiance dans une idée car les phases d'études peuvent être très longues, notamment dans le secteur de la biotechnologie ou de la pharmacie. Dans ces secteurs, les sociétés ne vont rien dégager pendant cinq ou six ans. En France, nous n'avons aucune vision ni technologique ni industrielle à long terme. Lorsqu'un industriel choisit une technologie, il ne reçoit aucune orientation de l'administration, comme l'illustre mon expérience de l'automatisation de la ligne 1 du métro parisien ; il fallait donc remplacer une ligne ancienne existante en toute sécurité. Nous avons développé une technique à base du réseau sans fil WiMAX, ancêtre du Wi-Fi encore balbutiant. Un jour, j'ai lu dans *Les Échos* que le directeur de CISCO, grand groupe américain de télécom, annonçait le rachat d'une société spécialisée dans le Wi-Fi et qu'il arrêterait tout développement dans le WiMAX. J'ai compris que je devais arrêter tous mes développements

dans le WiMAX pour me tourner vers le Wi-Fi. Ce choix technologique a été fait grâce à la lecture d'un article, j'aurais pu continuer à dépenser des fortunes dans le WiMAX.

Il manque donc parfois une volonté étatique de se développer dans certains domaines, de faire des choix technologiques et de les soutenir. Si nous avons une ligne directrice, disant que la France va miser sur telle ou telle technologie en mettant le poids dans un axe de développement, cela serait une manière de rassurer les industriels et les financeurs. On parlait naguère du plan. Le ministère de la défense reste le dernier ministère régalien qui finance de la R&D ayant une vision à 20 ou 30 ans. Il n'empêche que l'on déplore aujourd'hui que la Direction de la recherche et des études techniques (DRET) ait été dissoute dans les années 1990, alors qu'elle donnait cette vision au niveau de la défense. Ces recherches fondamentales qui permettent d'avoir de l'innovation de rupture n'existent plus et les entreprises sont laissées à elles-mêmes pour décider de miser sur telle ou telle technologie, sans savoir si ces technologies vont être retenues dans les grands projets, de défense ou autres.

M. Jean Delalandre. – En ce qui concerne le financement, pour avoir échangé avec quelques fonds et quelques start-up, je crois pouvoir dire que les banques ou Bpifrance exigent effectivement l'existence de fonds propres, ce qui plaide pour des levées de fonds. Il y a deux types de difficultés qui remontent jusqu'à nous : la recherche de personnes qui veulent bien investir et la crainte du fondateur d'être dilué et de perdre le contrôle.

Pour illustrer mon propos, on peut citer un grand groupe situé en Normandie, Toshiba, qui a décidé d'accompagner, sous l'angle de l'industrialisation, cinq start-ups du territoire. Je vous encourage à étudier ce qu'ils ont fait, à l'opposé des pratiques habituelles évoquées par Philippe Bouquet.

Par qui est traitée l'innovation aujourd'hui en France, depuis 10 ans ? Si Frédérique Vidal a la responsabilité de porter la question de l'innovation, on ne sent pas vraiment un fort mouvement ni un poids politique important sur les questions d'innovation, qui entraîneraient tout un écosystème. On n'a pas l'impression que c'est porté dans le pays. C'est dommage de voir ce sujet ballotté d'un ministère à l'autre depuis dix ans, alors que c'est un sujet extrêmement important et essentiel au redressement du pays. Il serait temps d'imaginer un grand ministère de l'innovation et de l'industrie pour donner de la visibilité et du poids dans ce domaine. Ce n'est pas que cosmétique.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Nous sommes d'accord sur cette idée de plan stratégique afin d'obtenir de l'État les orientations sur les filières et les innovations pour sécuriser un marché futur dans un temps plus long. Il faut un État stratège avec une vision sur les innovations et les technologies de demain. Nous avons le droit à l'erreur. Côté *French Tech*, je pense que le travail a été fait, mais pas sur l'industrie. Pendant longtemps, le lien entre innovation et industrialisation n'existait pas forcément dans l'esprit des gens. Nous sommes d'accord sur le fait que l'innovation est transversale aux problématiques de transition écologique, de production industrielle ou encore d'enseignement supérieur. Il y a une réflexion à conduire là-dessus dans le cadre de notre rapport.

M. Philippe Bouquet. – Lorsque les pôles de compétitivité ont été créés, tous les acteurs susceptibles d'innover se sont mobilisés : les laboratoires de recherche, les PME et les grands groupes. L'État a financé un certain nombre de projets. À l'époque, nous étions très favorables à la création de ces pôles, qui font émerger des écosystèmes par thème sur un territoire. Mais nous avons constaté que sur la plupart des projets de R&D, quasiment aucun n'a débouché sur des affaires rentables. Des projets étaient menés en collaboration entre un

grand groupe et un laboratoire, ils produisaient des résultats, mais il ne se passait rien ensuite, il n'y avait pas d'accès au marché, par manque de volonté ni du groupe, ni du labo. Il y a eu beaucoup d'argent dépensé qui aurait dû déboucher sur des marchés. C'était un écosystème intéressant, où tous les acteurs en place ont bien travaillé ensemble, mais sans suite industrielle. Certaines PME qui travaillaient sur des programmes collaboratifs avec des grands groupes se sont même rendu compte qu'elles n'étaient pas référencées auprès de ces groupes et elles n'arrivaient pas à leur proposer leurs services, alors qu'ils avaient travaillé ensemble !

Nous souhaitons tous l'industrialisation et le développement de l'innovation, le passage du concept à l'industrie et cela dépend de la somme d'un certain nombre de choses. Cela passe notamment par les relations entre les grands groupes et leurs fournisseurs qui sont actuellement trop dans une relation client-fournisseur et pas assez partenariale. L'échec des pôles de compétitivité en est une illustration.

M. Jean Delalandre. – La question de l'achat public est également très importante. On constate que la *French Tech* est plutôt un écosystème bien présent dans les territoires, sans déverser des milliards d'euros. C'est une dynamique très bien perçue, considérée comme ayant un impact positif. D'une autre côté, Horizon 2020 dispose de financements sans être perçue comme ayant un impact positif sur l'activité des entreprises. Pour moi, la différence est la suivante : l'un est en prise avec les territoires et l'autre est hors-sol. On sent bien que la notion de territoire n'est pas négligeable. Il faut de la proximité pour comprendre un dispositif. Cela renvoie à l'achat public dans les collectivités territoriales. On sent bien que les règles ont évolué, mais les dispositifs ne sont pas connus et donc peu utilisés par les entreprises. On a bien vu que l'exonération de mise en concurrence pour les marchés innovants inférieurs à 100 000 euros n'a pas pris. Cela réclame du temps, une évolution de culture et l'acceptation par les acheteurs publics de prendre des risques. Nous ferons des propositions en la matière afin de favoriser l'achat public dans les territoires, sous l'angle non d'une évolution réglementaire, mais plutôt d'incitations.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – C'est un sujet que nous souhaitons également creuser. La méconnaissance des dispositifs y est pour quelque chose, mais même s'il est possible de s'exonérer des règles du marché public dans le cas d'un achat innovant jusqu'à 100 000 €, en réalité, dès que l'on veut équiper une mairie ou une école notamment pour la transition écologique, on explose le plafond.

M. Jean Delalandre. – Cette règle des 100 000 € est une expérimentation, nous sommes donc très en amont.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – 100 000 €, c'est peu sur le marché innovant, notamment pour les biens d'équipement. Ce plafond n'est pas toujours adapté.

M. Philippe Bouquet. – La difficulté d'aller à l'international est également un souci. Un certain nombre de nos adhérents avaient un marché export qui pouvait s'ouvrir, mais il leur manquait une référence domestique. Quand on vent à Moscou, à Los Angeles ou à Pékin, la première chose que 'on vous demande est : « à qui avez-vous vendu sur votre marché national ? » Cela se fait un peu dans le domaine de la défense. Il est arrivé que la DGA achète un ou deux exemplaires d'un produit sans en avoir besoin en série, uniquement pour que l'industriel ait la référence « Armée française » afin de s'en prévaloir sur son marché export. Il pourrait donc y avoir un marché public avec un budget réservé au financement d'un prototype ou d'un premier de série mis en service, afin que l'entreprise puisse s'en prévaloir à

l'export. Cela peut être une clé qui ne revient pas très cher pour ouvrir les portes du marché export. L'armée française a même créé un label en la matière.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – On voit bien que l'armée est en pointe sur les sujets que nous évoquons. Le référencement dont vous parlez n'est pas tout à fait décorrélé de la commande publique. Le premier à pouvoir convaincre est l'acteur public. Ce serait élégant qu'un système similaire voie le jour entre les grands groupes et les PME.

M. Jean Delalandre. – À ce propos, nous étions hier près de Lyon chez l'entreprise Vibratech très orientée vers la recherche et qui travaille actuellement sur les radars de bruit. Ils nous parlaient de la réglementation qui doit accompagner le dispositif, notamment la verbalisation, qui n'est pas encore envisagée. Elle est financée par l'ADEME. Trois entreprises sont soutenues par les pouvoirs publics pour travailler sur cette question. Elle nous a dit qu'elle aurait besoin de cette référence. Il y a donc aussi une problématique d'accompagnement du point de vue réglementaire.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Les marchés sont souvent tirés par la réglementation, en effet.

M. Philippe Bouquet. – Je souhaite évoquer un dernier problème : dans leurs grands contrats à l'export, nos grands champions ont souvent des obligations de compensation en localisant dans le pays acheteur une partie de la production. Ainsi, nous, fournisseurs de grands groupes, sommes sollicités en premier pour assurer cette compensation. Ainsi, un grand groupe qui vend, par exemple, des Rafale à un autre pays, demande en premier lieu à tous ses fournisseurs de transférer leurs compétences dans ce pays plutôt que de le faire sur ses propres activités. Quand on est innovant, on n'est jamais très favorable au transfert de son savoir-faire dans un pays qui peut devenir notre concurrent. Accepter ces compensations permet de gagner ces grands marchés, mais on en revient aux relations entre les grands groupes et leurs fournisseurs. Le fournisseur doit accepter de transférer sa production à l'étranger donc, forcément, son savoir-faire. Comment garder une longueur d'avance ? C'est un sujet collectif. Il faudrait rééquilibrer la balance et que ce ne soit pas toujours les fournisseurs qui contribuent massivement à ces transferts et qui prennent le risque de voir leur technologie être appropriée par des pays qui ne l'avaient pas.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Le dispositif des Conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) et les appels à projets européens sont des leviers importants pour l'innovation.

M. Philippe Bouquet. – Le dispositif CIFRE est effectivement utilisé, à la rencontre entre le besoin de l'entreprise et le domaine de recherche. C'est un bon dispositif qui ne doit pas s'éloigner du côté pratique. Il est certainement sous-utilisé. Il y a peut-être une autocensure des doctorants, une réserve à proposer leurs services aux entreprises. Il y a un problème de communication entre ces deux secteurs. Nous avons certainement des pépites mal utilisées, des entreprises pourraient mieux en profiter. Aujourd'hui, nous manquons d'information sur les axes de recherche qui pourraient intéresser l'industrie. Si ces deux milieux ont vocation à se rencontrer, ils ne le font pas, par méconnaissance et manque de communication entre ces deux univers.

M. Jean Delalandre. – Le dispositif peut paraître aussi un peu poussiéreux. Il existe depuis un certain nombre d'années, mais il est peu populaire. Il y a aussi une question de modernisation, de dynamisation et de communication autour de ce dispositif.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Je vous remercie pour vos propos et vos éclairages dans ce domaine très important qu'est l'innovation et son déploiement à l'échelle industrielle.

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 30.

Mardi 1^{er} mars 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Audition du professeur Stewart Cole, directeur général, et du docteur Isabelle Buckle, vice-présidente exécutive en charge des applications de la recherche et relations industrielles, et de M. François Romaneix, directeur général adjoint chargé de l'administration et des finances de l'Institut Pasteur (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.

Mercredi 3 mars 2022

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Gilles Bloch, président-directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), et de Mme Pascale Augé, présidente du directoire d'Inserm Transfert (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.

Audition de Mme Anne Lauvergeon, co-présidente de la commission Innovation du MEDEF, présidente fondatrice d'ALP, MM. Jean-Luc Beylat, membre du bureau de la commission Innovation du MEDEF, président de Nokia Bell Labs France, Patrick Schmitt, directeur Recherche Innovation au MEDEF, M. Fabrice Chevaleyre, membre de la commission Innovation de la CPME, délégué général de la fédération Amics, et Jérôme Normand, économiste à la CPME (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 12 h 05.

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

Mercredi 2 mars 2022

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

« Un exemple de l'État-providence écologique : une allocation alimentaire universelle ? » – Audition de M. Daniel Nizri, président de la Ligue nationale contre le cancer et du comité de suivi du programme national nutrition santé 2109-2023 (PNNS4) et de Mme Dominique Paturel, chercheuse à l'Institut national de la recherche agronomique (INRAE) (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 45.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 7 MARS ET À VENIR**

Commission des finances

Mercredi 9 mars 2022

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

- Contrôle budgétaire – Communication de MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, rapporteurs spéciaux, sur la situation financière de la SNCF et ses perspectives.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'élaboration, la composition, le pilotage et la mise en oeuvre des crédits du plan de relance (M. Jean-François Husson, rapporteur spécial).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale**

Mardi 8 mars 2022

À 17 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des affaires européennes, de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, sur la guerre en Ukraine et l'accueil des réfugiés.

À 18 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des affaires européennes, de M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur la guerre en Ukraine et l'accueil des réfugiés.

Commission des affaires européennes

Mardi 8 mars 2022

À 17 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, sur la guerre en Ukraine et l'accueil des réfugiés.

À 18 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, de M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur la guerre en Ukraine et l'accueil des réfugiés.

Mercredi 9 mars 2022

À 16 heures

Salle n° 245 et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Sommet Union européenne-Union africaine des 17 et 18 février 2022 : communication de M. Christophe-André Frassa et Mme Gisèle Jourda.

- Relations entre l'Union européenne et la Turquie : communication de MM. André Reichardt, Jean-Yves Leconte et Jean-Michel Arnaud.

Commission d'enquête « afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie »

Lundi 7 mars 2022

À 11 h 15

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques

Mercredi 16 mars 2022

À 9 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport de la commission d'enquête présenté par Mme Éliane Assassi, rapporteure ;

Le délai limite pour le dépôt des demandes de modification auprès du secrétariat de la commission d'enquête (ce-conseil@senat.fr) est fixé au : Mardi 15 mars 2022, à 18 h 30.

Le projet de rapport pourra être consulté par les commissaires en salle C 203 (commission des finances) aux dates suivantes :

- le lundi 14 mars 2022, entre 10 heures 30 et 20 heures ;

- le mardi 15 mars 2022, entre 9 heures et 18 heures.

Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche / innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »

Mardi 8 mars 2022

À 9 h 45

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition conjointe de Mme Claire Chabrier, présidente de France Invest (en téléconférence) et de M. Laurent Vronski, secrétaire général de Croissance Plus.

À 15 heures

Salle n° 216 et en téléconférence

Captation vidéo

À 15 heures :

- Audition de M. Philippe Poletti, président du Directoire d'Ardian France, membre du Comité Exécutif et responsable d'Ardian Buyout, M. Laurent Foata, responsable d'Ardian Growth et Managing Director, M. Matthias Burghart, membre du Comité Exécutif et responsable d'Ardian Infrastructure et M. Laurent Fayollas, deputy head of Infrastructure d'Ardian (en téléconférence).

À 16 heures :

- Audition conjointe de M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement et de Mme Patricia Barbizet, présidente du Comité de surveillance des investissements d'avenir (CSIA).

À 17 heures :

- Table ronde autour de :

- M. Julien Cantegreil, fondateur de SpaceAble,
- M. Éric Carreel, président-directeur général de Withings,
- M. Pierre Garçon, président-directeur général d'EcoMundo.

Mercredi 9 mars 2022

À 8 heures

Salle n° 245 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition conjointe de M. Jean-Luc Beylat, président de l'Association française des pôles de compétitivité et de Mme Fadwa Sube, vice-présidente du pôle de compétitivité Systematic Paris-Région.

Mission d'information « Comment redynamiser la culture citoyenne ? »

Mercredi 9 mars 2022

À 9 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde d'élus locaux et de représentants d'associations d'élus :

- . M. Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération et maire de Berrwiller ;
- . M. Hugo Biolley, maire de Vinzieux ;
- . M. Benjamin Flohic, conseiller régional de Bretagne, président de la commission aménagement et mobilités ;
- . Mme Anne Terlez, présidente de la commission Cohésions d'Intercommunalités de France, vice-présidente du conseil départemental de l'Eure.

À 14 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

À 15 heures :

- Audition de M. Vincent Séguéla, secrétaire général de la fédération Léo Lagrange.