

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	4411
• <i>Audition de M. Gérard Mestrallet, ancien président-directeur général d'Engie et ancien président du conseil d'administration de Suez.....</i>	<i>4411</i>
• <i>Audition de M. Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d'EDF (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4424</i>
• <i>Nouvelles formes de commerce - Présentation du rapport d'information</i>	<i>4424</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	4439
• <i>Projet de loi de finances pour 2021- Audition conjointe de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et Guillaume Poupart, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)</i>	<i>4439</i>
• <i>Projet de loi autorisant la ratification de l'accord portant extinction des traités bilatéraux d'investissement entre États membres de l'Union européenne - Examen du rapport et du texte proposé par la commission.....</i>	<i>4448</i>
• <i>Désignations de rapporteurs.....</i>	<i>4450</i>
• <i>Désignations dans des organismes extraparlementaires</i>	<i>4451</i>
• <i>Audition de M. Bertrand Lortholary, directeur d'Asie et d'Océanie au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)</i>	<i>4451</i>
• <i>Audition de M. Christian Lechervy, ambassadeur de France en Birmanie (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4451</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>4451</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	4453
• <i>Proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification - Audition du Professeur Olivier Claris, coordonnateur de la mission sur la gouvernance et la simplification hospitalières.....</i>	<i>4453</i>
• <i>Proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>4475</i>
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	4507
• <i>Audition de M. Gérard Mestrallet, ancien président-directeur général d'Engie et ancien président du conseil d'administration de Suez.....</i>	<i>4507</i>

• <i>Audition de Mme Laurence Tubiana, coprésidente du Comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat et de M. Jean-Pierre Cabrol, coprésident de l'association « Les 150 ».....</i>	4520
• <i>Présentation du rapport « Pollution plastique : une bombe à retardement ? » fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques</i>	4545
• <i>« Quel rôle pour l'hydrogène vert dans la transition écologique ? » - Audition de MM. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, ministère de la transition écologique, Philippe Boucly, président de l'association France Hydrogène, et Jacques Treiner, président du comité des experts de The Shift Project.....</i>	4556
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	4575
• <i>Proposition de loi relative à la sécurité globale - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis</i>	4576
• <i>Projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin - Audition de M. Hubert du Mesnil, président de la société Tunnel euralpin Lyon-Turin.....</i>	4576
• <i>Audition de Mme Valérie Pécresse, présidente du conseil régional d'Île-de France (sera publié ultérieurement).....</i>	4589
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	4591
• <i>Audition de M. Jean-Philippe Thiellay, président du Centre national de la musique</i>	4591
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	4606
• <i>Projet de loi relatif au code mondial antidopage - Point d'étape.....</i>	4607
• <i>Restitution des biens culturels – Présentation d'une proposition de loi</i>	4608
• <i>Avenir des acteurs de la filière du livre – Audition de Mme Anne Martelle, présidente et M. Guillaume Husson, délégué général du Syndicat de la librairie française (SLF), de M. Vincent Montagne, président du Syndicat national de l'édition (SNE), Mme Régine Hatchondo, présidente du Centre national du livre (CNL), et M. Christophe Hardy, président de la Société des gens de lettres (SGDL) et vice-président du Conseil permanent des écrivains (CPE).....</i>	4609
COMMISSION DES FINANCES.....	4625
• <i>Soutenabilité de la dette publique - Audition de M. Olivier Blanchard, économiste au Peterson Institute, Mme Jézabel Couppéy-Soubeyran, professeur à l'École d'économie de Paris et maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, MM. François Ecalle, président de l'association « Finances publiques et économie » (Fipeco) et chargé d'enseignement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor et Mme Amélie Verdier, directrice du budget</i>	4625

COMMISSION DES LOIS	4645
• <i>Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de Mgr Éric de Moulins-Beaufort, président de la Conférence des évêques de France, et P. Hugues de Woillemont, secrétaire général et porte-parole</i>	4645
• <i>Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de M. Haïm Korsia, Grand Rabbin de France.....</i>	4653
• <i>Proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	4663
• <i>Projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	4669
• <i>Projet de loi confortant le respect des principes de la République - Audition de S. E. le Métropolite Emmanuel Adamakis, président de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France</i>	4680
• <i>Projet de loi confortant le respect des principes de la République - Audition de M. Olivier Wang-Genh, coprésident de l'Union bouddhiste de France</i>	4686
COMMISSION MIXTE PARITAIRE	4693
• <i>Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs (sera publié ultérieurement)</i>	4693
• <i>Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique</i>	4700
MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU CŒUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES.....	4707
• <i>Réunion constitutive</i>	4707
MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS .	4717
• <i>Mesure et évolution de la précarité et de la pauvreté – Audition de Mme Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et conditions de vie des ménages de l'Insee, MM. Patrick Aubert, sous-directeur de l'Observation de la solidarité de la Drees et Sébastien Grobon, adjoint au chef de mission analyse économique de la Dares.....</i>	4717
• <i>Constats de terrain concernant la pauvreté et la précarité et leur évolution en temps réel – Audition de M. Thierry Couvert-Leroy, délégué national « lutte contre les exclusions » de la Croix-Rouge française, Mme Isabelle Bouyer, déléguée nationale d'ATD Quart Monde, et M. Daniel Verger, responsable du département études, recherches et statistiques du Secours catholique</i>	4725

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 15 FÉVRIER ET À VENIR
.....**4739**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 20 janvier 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Gérard Mestrallet, ancien président-directeur général d'Engie et ancien président du conseil d'administration de Suez

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. –

Nous poursuivons aujourd’hui notre série d’auditions autour du projet de rachat de Suez par Veolia. Nous avons le grand plaisir d’accueillir M. Gérard Mestrallet.

Monsieur Mestrallet, vous connaissez mieux que personne deux des principaux acteurs du « feuilleton économique » que nous suivons avec beaucoup d’attention depuis septembre dernier.

Vous êtes entré chez Suez en 1984, et avez accompagné son développement dans les secteurs de l’eau et de l’énergie. En 2008, vous êtes devenu président-directeur général du nouveau groupe constitué par Suez et GDF, à la tête duquel vous étiez toujours en 2015 lorsqu’il est devenu Engie. Vous présidez également jusqu’à l’année dernière le conseil d’administration de Suez.

Je souhaiterais vous poser quatre séries de questions.

Les premières portent sur le projet de Veolia de racheter son principal concurrent Suez. Dans la bataille politique et médiatique intense déclenchée après l’annonce faite par Veolia, vous avez pris position contre l’opération – nettement et publiquement. Pourriez-vous nous rappeler les raisons de votre opposition ? Vous êtes pourtant familier des fusions et des acquisitions qui ont marqué l’histoire de GDF-Suez. En quoi le rachat de Suez par Veolia est-il différent ? Quels sont, selon vous, les risques pour Suez d’une part, et pour la France d’autre part, en particulier pour les collectivités locales au regard des enjeux de concurrence ?

Veolia nous a indiqué que la cession de l’activité Eau France de Suez à Meridiam permettrait de maintenir un niveau de concurrence satisfaisant. Selon vous, Meridiam serait-il un concurrent crédible à Veolia et pourquoi ?

Vous aviez indiqué dans une tribune au *Figaro* en septembre dernier que le rapprochement pourrait également engendrer des problèmes de concurrence dans d’autres pays – Chine, Grande-Bretagne, Australie ou encore Maroc. Pourriez-vous nous l’expliquer plus en détail ?

La deuxième série de questions porte sur la solution alternative au rachat par Veolia, portée par les fonds Ardian et GIP et annoncée dimanche dernier par Suez, qui a affirmé souhaiter aboutir à un schéma amical et négocié avec Veolia. Que pensez-vous de cette solution ? Coche-t-elle les cases nécessaires à la poursuite de la stratégie de Suez ? Les critères de rentabilité exigés par des fonds d’investissement tels qu’Ardian ou GIP vous

paraissent-ils compatibles avec le projet industriel, voire environnemental, développé par Suez ?

La troisième série de questions porte sur Engie. Aux origines du dossier Veolia-Suez se trouve la décision d'Engie de céder rapidement les participations détenues au capital de Suez. Sous votre mandat, vous aviez cherché à développer l'activité d'Engie dans les solutions clients et soutenu une certaine diversification dans les activités peu émettrices de gaz à effet de serre ou peu exposées aux fluctuations des prix. En 2016, vous aviez vous-même lancé, avec la directrice générale d'alors, Isabelle Kocher, un plan de transformation prévoyant la cession sur trois ans de 15 milliards d'euros d'actifs dans les énergies fossiles.

Selon vous, le nouveau recentrage adopté cette fois à l'impulsion de M. Clamadieu, avec la cession de 8 milliards d'euros d'actifs d'ici à 2022, est-il une erreur stratégique pour le groupe ? Cette décision de céder une partie des activités est-elle le produit d'une véritable réflexion pour l'avenir, ou plutôt une réaction dictée par un besoin urgent de fonds ? Dans le même ordre d'idées, que pensez-vous de la cession des 40 % détenus par Engie dans sa filiale française GTT, leader en matière de technologies de transport de gaz naturel liquide (GNL) ?

La quatrième série de questions porte sur le rôle de l'État sur ces sujets cruciaux en matière de stratégie industrielle. Vous avez dirigé Engie à un moment où l'État disposait encore de plus du tiers du capital. Quelle était alors votre expérience de l'État actionnaire, de sa vision et de sa stratégie ? En 2017, l'État a cédé près de 9 % de ses participations dans le groupe. N'estimez-vous pas qu'il a commis une grave erreur en abandonnant ainsi ses leviers d'influence au sein du principal énergéticien français ? Comment expliquez-vous le manque d'anticipation de l'État dans ce dossier, qui a semblé « découvrir » le projet de rachat dans la presse, comme tout un chacun ? Nous avons en outre du mal à croire que ce projet n'ait pas été préparé de longue date par Veolia, et probablement concerté avec Engie...

Ce sujet central est d'une importance toute particulière aussi bien pour nos collectivités que pour notre souveraineté économique, enjeu auquel nous sommes particulièrement sensibles en ce moment...

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Nous sommes heureux de vous recevoir afin d'évoquer l'avenir d'une société que vous connaissez bien, pour l'avoir dirigée pendant de longues années.

Depuis l'annonce par Veolia de son intention de racheter les parts détenues par Engie dans Suez à la fin du mois d'août, la question de la fusion entre les deux groupes a fait couler beaucoup d'encre et suscité de nombreux remous.

La bataille juridique et médiatique que Veolia et Suez se mènent depuis plusieurs mois montre que nous sommes encore loin de parvenir à une solution amicale, partagée entre les deux groupes. Il y a au contraire fort à parier que les dirigeants et les représentants syndicaux de Suez continueront à se battre jusqu'au bout pour empêcher le rachat.

Nous ne sommes bien sûr pas ici pour donner raison aux uns ou aux autres. Mais, en tant que parlementaires et représentants des collectivités territoriales, nous sommes fondés à nous interroger sur les conséquences qu'un tel rachat aurait sur la gestion de l'eau et des

déchets en France, sur les emplois et sur la qualité de service pour les collectivités et les usagers.

C'est pourquoi nos deux commissions ont décidé de mettre en place un comité de suivi, composé de six sénateurs, qui procèdent depuis plusieurs semaines à l'audition d'un certain nombre de parties prenantes et d'experts. Il est par définition difficile d'appréhender les conséquences d'une opération qui n'a pas encore vu le jour. Mais nous essayons, dans la mesure du possible, d'apprécier au mieux ses avantages et ses risques.

Telle est la raison pour laquelle nous avons souhaité vous entendre aujourd'hui. Nous souhaitons profiter de votre expérience et de votre connaissance du secteur pour essayer d'y voir un peu plus clair, s'agissant tant du processus qui a conduit au rachat par Veolia du bloc d'actions détenu par Engie dans Suez que de ses conséquences possibles.

Vous qui avez conduit un certain nombre de fusions entre des entreprises, comment appréciez-vous la manière dont ce rachat s'est déroulé et le fait qu'aucune offre alternative n'ait été constituée ?

Alors que Veolia avait montré à plusieurs reprises par le passé son intérêt à absorber son principal concurrent français, pensez-vous que ce rachat ait pu se faire sans avoir l'aval du plus haut niveau de l'État ? Comment jugez-vous le rôle de ce dernier dans le processus ?

Vous avez publiquement affirmé votre souhait que Suez reste indépendant. Que craignez-vous précisément en cas de rachat et sur quels éléments concrets vos craintes se fondent-elles ?

M. Gérard Mestrallet, ancien président-directeur général d'Engie et ancien président du conseil d'administration de Suez. – Permettez-moi de vous souhaiter une bonne année. J'ai accepté avec grand intérêt votre invitation, dont je vous remercie. Je n'ai plus aucun lien juridique avec Suez et Engie, mais j'ai passé trente-quatre ans dans cette entreprise, dont vingt ans comme PDG de Suez et Engie. Je préside aujourd'hui l'Agence française pour le développement d'AlUla (Afalula), créée à la suite du traité entre la France et l'Arabie saoudite.

Je concentrerai mes propos sur ma vision industrielle, et j'essaierai d'être impartial au regard des informations publiques dont je dispose.

Dimanche soir, Suez a reçu une lettre d'Ardian et GIP pour trouver une solution amicale et rapide à l'offre de Veolia. Sur la base des informations publiques diffusées, je ne peux qu'accueillir favorablement cette proposition.

En septembre, Veolia a proposé de racheter l'essentiel de la participation qu'Engie détient dans Suez, puis de lancer une OPA sur 100 % du capital pour fusionner les deux groupes et créer un champion français.

Depuis que j'ai quitté mes mandats exécutifs en leur sein, je me suis abstenu de toute expression publique sur Suez ou Engie. J'ai effectivement publié une tribune en septembre, souhaitant que Suez reste indépendant. Je suis heureux d'avoir l'occasion de déroger à nouveau à cette règle avec vous.

L'entreprise est un être vivant en perpétuel mouvement. Les fusions sont une illustration de cette évolution, et elles sont parfois nécessaires. Je suis cependant convaincu que les fusions ne fonctionnent bien que si elles sont amicales, préparées en amont et suffisamment en détail par les deux entreprises. À l'inverse, une opération hostile entraîne une perte d'énergie, d'argent et de temps, paralyse les deux entreprises et rend impossible un rapprochement utile et satisfaisant.

L'approche de Veolia est hostile. Les propos ne sont pas amicaux. Les conditions mêmes dans lesquelles Suez a été approché ne permettent pas des discussions sereines dans l'intérêt des deux groupes et des salariés. Le conseil d'administration de Suez l'a fait clairement savoir : l'approche de Veolia est hostile, puisqu'elle vise à imposer unilatéralement son projet, sans concertation.

Une OPA hostile est destructrice pour les équipes : elle entraîne une perte de motivation, d'adhésion, de sens et de valeur, surtout dans ce cas : on ne fusionne pas des machines – comme cela arrive dans l'industrie ou l'énergie - mais des hommes et des femmes ancrés dans des cultures d'entreprises différentes, avec des partenariats différents, qui réalisent une activité de services fondée sur du capital humain.

Veolia veut créer un champion français, mais la France a déjà deux leaders de l'environnement. La taille de chacun d'eux n'est pas trop petite et n'a empêché aucun des deux d'accéder aux premiers rangs mondiaux ! Pas besoin de fusionner, les champions sont déjà là.

La menace chinoise est un faux épouvantail. On ne voit pas les collectivités territoriales françaises, européennes, américaines ou japonaises confier la gestion de l'eau à des entreprises chinoises. Par ailleurs, le marché de l'eau est immense. Les deux grands leaders français ne détiennent que 5 % du marché, les Chinois encore moins.

Un plus un sera loin de faire deux. Je ne suis pas opposé aux fusions : j'ai réalisé six fusions, toutes amicales ; quatre étaient transnationales et deux franco-françaises (Suez-Lyonnaise des eaux et Suez-Gaz de France). Lors de ces deux fusions franco-françaises, nous nous étions mis d'accord sur tous les détails : stratégie, dirigeants, organisation, parité d'échange des actions. Voilà la grande différence entre opérations amicales et inamicales.

Dans ces deux opérations, la fusion a été réalisée par intégration des entités en une fois, le jour des deux assemblées générales, sans sortir un euro du périmètre. La société fusionnée n'a pas augmenté sa dette, elle se dotait donc d'une structure financière solide, ouvrant la voie à des développements ambitieux.

Là, Veolia lance une OPA sur 100 % du capital de Suez, devra donc payer 10 milliards d'euros – correspondant à la valeur des actions à un prix unitaire de 18 euros – et reprendre la dette qui se situe également à hauteur de 10 milliards d'euros. Comme Veolia a déjà 12 milliards d'euros de dette, son endettement va tripler, ce qui n'est pas supportable. Voilà un risque insuffisamment anticipé. Créer un ensemble plus vaste et plus solide par une opération amicale est différent d'une opération hostile où l'un des deux se retrouve surendetté.

La seule façon de rembourser la dette consiste à vendre des actifs.

Quel sera le résultat, voire le but non avoué de l'opération ? Si elle se fait, Veolia aura détruit, après tant de tentatives qui toutes ont échoué, son grand concurrent depuis 150 ans, puisqu'il faudra revendre l'activité Eau France. Nous possérons deux grands acteurs mondiaux, mais nous aurons demain un petit acteur français dans le secteur de l'eau – Meridiam – et nous aurons perdu le bénéfice de l'expansion de l'école française de l'eau dans le monde. À côté de ce petit acteur français, nous aurons un grand acteur international écrasé de dettes qui ne pourra plus investir massivement et qui sera contraint de désinvestir *in fine* presque la totalité de ce qu'il aura acheté. Telle est malheureusement l'équation mathématique financière assez imparable.

On annonce, par ailleurs, 500 millions d'euros de synergies. Comment est-ce possible, dans les activités de service, sans toucher à l'emploi ? En réalité, le siège central de Suez disparaîtrait probablement, sans compter les restructurations qui suivraient inévitablement le démantèlement du groupe.

Le ministre de l'économie et des finances avait souligné lui-même sur les radios publiques, évoquant l'intérêt général et celui de la Nation, que deux champions industriels valent mieux qu'un monopole, raison pour laquelle l'État a voté non au conseil d'Engie.

Quoi qu'il en soit, Veolia a bien investi 3 milliards d'euros pour racheter près de 30 % du capital de Suez. L'opération est désormais en suspens et le calendrier risque de durer, ce qui n'est bon ni pour Veolia ni pour Suez. La « *Blitzkrieg* » voulue par Veolia s'est enlisée.

L'alternative qui s'offre à Suez avec l'intention déclarée par Ardian et GIP me semble positive. Ce projet industriel mérite toute l'attention de Veolia. L'objectif est de garantir l'indépendance, et non le démantèlement, de Suez. Ce projet démontre d'ailleurs l'intérêt des investisseurs français et internationaux, prêts à investir à hauteur de 18 euros par action, pour la stratégie de Suez définie par le nouveau directeur général au mois de mai dernier – j'étais alors encore membre du conseil. J'invite donc Antoine Frérot à saisir la main tendue sans préalable.

Deux projets s'offrent désormais à Suez : celui de Veolia et celui d'Ardian. Les dirigeants doivent se parler et rechercher ensemble une solution, qui sera peut-être une troisième voie, négociée et amiable. Je doute toutefois qu'on en prenne le chemin, quand Antoine Frérot ne souhaite discuter que de son projet et indique que la vente des 30 % n'est pas négociable. Pour avancer, il faut parler des deux projets. Il n'est, du reste, pas possible de conserver deux grands groupes français si l'un des deux est actionnaire à 30 % de l'autre. Il faudra donc dénouer cette situation, par exemple par des échanges d'actifs.

Je souhaite sincèrement qu'ils trouvent un accord pour sortir de cet enlisement où deux très grandes entreprises françaises, *leaders* mondiaux dans leur secteur, sont en conflit ouvert, à un moment où le monde est confronté à une crise sanitaire et économique majeure. Une solution simple consisterait à ce que Suez rachète les 30 % de son capital détenus par Veolia en échange d'actifs, ce qui conforterait Veolia, puis les replacerait auprès d'actionnaires qui soutiennent sa stratégie. Ayant retrouvé ses 3 milliards d'euros, Suez investirait à son tour dans des actifs qui conforteraient sa propre stratégie. La situation des deux groupes s'en trouverait améliorée et leur dimension industrielle préservée, voire optimisée, par le choix approprié des actifs échangés.

La cession des titres de Suez détenus par Engie est normale et devait se faire. Je l'aurais moi-même réalisée pour rendre sa liberté complète à Suez, comme je l'ai indiqué à

plusieurs reprises à Jean-Louis Chaussade, le jour où nous aurions eu une possibilité d'expansion importante dans l'énergie. Mais je l'aurais fait de façon concertée. Je suis donc parfaitement d'accord avec le principe de la cession, mais ce n'était pas à Veolia, principal concurrent de Suez, d'en imposer les modalités et le calendrier à Engie. Si le processus avait été organisé et structuré sur une période de six mois par exemple - ce qui reste peu au regard des vingt-cinq ans de l'opération de fusion entre Suez et la Lyonnaise des eaux et des 150 ans de compétition entre Veolia et Suez - nous aurions aujourd'hui deux offres au même prix, dont celle d'Ardian et GIP. Engie aurait donc pu vendre à un actionnaire choisi par Suez au lieu de vendre à son concurrent historique. Cela aurait été préférable.

Au début, Suez était un groupe bancaire et financier. Il a ensuite fusionné avec la Lyonnaise des eaux et s'est séparé de ses activités bancaires pour former un groupe industriel dans le secteur de l'énergie et de l'environnement, centré autour de trois activités principales : les infrastructures, la production électrique et les services. Les deux premières sont très capitalistiques, en particulier la production électrique *via* les énergies renouvelables, qu'il faut accélérer et qui nécessite de nombreux capitaux. Se concentrer sur les deux premiers secteurs constitue donc une option parfaitement compréhensible pour avoir un grand groupe français dans les infrastructures énergétiques – réseaux de gaz, réseaux électriques, réseaux de chaleur et de froid – et dans la production électrique bas carbone : énergies renouvelables – éolien, solaire, hydroélectrique – nucléaire et centrales à gaz. Il me semble logique et approprié que la stratégie d'Engie soit de se concentrer sur ces activités, sur lesquelles le groupe a de solides positions et qui nécessitent des capitaux.

Il est vrai qu'Engie a engagé de nombreuses cessions ces dernières années, auxquelles s'ajoute Suez, à hauteur de 20 milliards d'euros. Il faut maintenant investir dans les deux secteurs précités et, pour se développer, y mener des opérations d'ampleur. La stratégie de concentration sur deux grandes branches – les infrastructures et la production électrique bas-carbone – est parfaitement valable.

Jean-Pierre Clamadieu et Catherine MacGregor ont constitué un comité de direction composé de personnes extrêmement talentueuses et brillantes et je leur souhaite de réussir. Pour cela, il va falloir utiliser le produit des cessions – celles engagées par Isabelle Kocher à hauteur de 15 milliards d'euros, celle des services et celle de Suez – pour réaliser de grandes choses dans ces deux domaines.

M. Alain Cadec. – Vous avez, à mon sens, quasiment tout dit dans votre propos liminaire. Cela étant, j'aurais voulu connaître votre ressenti sur l'attitude de l'État au moment du rachat des 29 % de Suez Engie par Veolia. Il est apparu tantôt absent, tantôt exprimant des positions divergentes : le ministre de l'économie et des finances s'est déclaré opposé à la cession, mais les représentants de l'État en voté en faveur de celle-ci. Vous vous dites favorable au principe de la cession, mais pas à n'importe qui ni n'importe comment, afin d'éviter le risque d'une offre publique d'achat (OPA) hostile.

M. Frérot évoque la création – et achète à cet effet des pages entières dans les quotidiens – d'un champion mondial dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et des déchets. Mais Suez et Veolia ne représenteraient ensemble que 4,5 % à 5 % du marché mondial. Un champion mondial à 5 % n'en est pas un... Ne vaut-il pas mieux deux champions nationaux, voire européens, qu'un pseudo champion mondial ?

Par ailleurs, il semble que Veolia ne propose pas de véritable projet industriel. Or, si elle rachète Suez, l'entreprise se trouvera en situation monopolistique. Nous, au Sénat,

entendons les craintes des collectivités locales, qui vont se retrouver devant des situations impossibles en l'absence de concurrence pour leurs appels d'offres.

M. Hervé Gillé. – La cession des parts de Suez par Engie vous semble normale, bien que vous vous interrogez sur le calendrier. Selon vous, les conditions d'acquisition des participations d'Engie dans Suez sont-elles conformes aux attendus du marché ?

Veolia semble repousser la main tendue par Suez au travers du projet Ardian et GIP. Quelles seraient vos préconisations pour sortir de ce climat de défiance ? Quels scénarios prospectifs vous sembleraient judicieux, et pourriez-vous détailler les contours d'un éventuel échange d'actifs tel que vous l'avez évoqué ?

Comment analysez-vous les convergences et les divergences d'activités entre Suez et Veolia ? Les nouveaux enjeux énergétiques, climatiques et environnementaux imposent des projets industriels ambitieux qui demeurent actuellement peu lisibles.

Quelle vision avez-vous de l'évolution de l'emploi et des compétences dans le cadre du projet de fusion ? Veolia a pris des engagements dans ce domaine. L'évolution des compétences et une approche stratégique à moyen et long terme permettent de juger de l'intérêt d'un projet. Enfin, identifiez-vous des risques à court ou moyen terme, notamment concernant les découpages d'activités de Suez ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Je partage votre avis sur le risque d'une fusion inamicale qui déboucherait sur un échec. J'avais d'ailleurs interrogé M. Frérot sur ce risque conséquent, lié à des cultures d'entreprises très différentes et un capital humain qui ne serait pas valorisé, mais il n'avait pas daigné répondre.

Le projet entre dans une nouvelle phase avec la proposition des fonds Ardian et GIP. Ce dernier, américain, détiendrait 30 % de l'entité. Ne pensez-vous pas que les pouvoirs publics pourraient aussi intervenir dans ce schéma avec une intervention de Bpifrance et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ? Cela suscite toujours de l'inquiétude quand un fond comme GIP intervient à une telle hauteur...

M. Gérard Mestrallat. – Je suis gêné pour m'exprimer sur l'attitude de l'État, qui a été mon actionnaire pendant de longues années... J'ai fait avec. J'ai simplement constaté que le ministre de l'économie et des finances était opposé à la cession, que les représentants de l'État au conseil d'administration avaient voté contre, mais ils sont minoritaires.

Pour ma part, je n'ai jamais eu de vote non consensuel au sein de mon conseil d'administration, car tous les sujets étaient traités en amont. En cas de risque, la réunion du conseil était reportée avant que l'on n'en vienne au vote. Dans le cas qui nous occupe, l'État a été battu, ce qui est étonnant sur une question de cette importance.

M. Frérot évoque un champion mondial de l'eau ; cela ne signifie pas dominer le marché mondial, mais être numéro un. En termes de chiffre d'affaires global, Veolia est numéro un, Suez est numéro deux. En revanche, dans le domaine de l'eau, Suez est leader, avec 145 millions de clients pour l'eau municipale et, depuis le rachat de General Electric Water, pour l'eau industrielle. Le chiffre d'affaires plus élevé de Veolia s'explique par son importante activité dans les déchets et les services énergétiques. Dans un marché mondial très éclaté, même un numéro un ou numéro deux n'a pas de position dominante. Ce n'est au demeurant pas un marché au sens propre, car, dans de nombreux pays, la gestion de l'eau est

assurée par des régies municipales, parfois étatiques. Le secteur privé a une part assez faible dans ce secteur. Dans les marchés dits « adressables », les deux entreprises françaises ont une part non négligeable.

Je ne prétends pas que le rapprochement entre Veolia et Suez serait absurde – sauf pour la concurrence en France - mais un rachat du second par le premier donnerait naissance à un groupe très affaibli et endetté, qui ne sera plus à même d'assurer le *leadership* détenu aujourd'hui par l'école française de l'eau dans le monde. En France, nous avons aujourd'hui deux grands groupes équilibrés. Avec la fusion, Suez devrait céder Eau France ; il y aurait alors un grand acteur, Veolia, et deux acteurs de taille modeste : Eau France et Saur. Le marché serait déséquilibré. De son côté, Veolia augmenterait son chiffre d'affaires grâce au rachat, mais sa capacité d'investissement serait affaiblie par son endettement.

Du point de vue d'Engie, la sortie du capital de Suez devait stratégiquement avoir lieu un jour ou l'autre. Je l'envisageais moi-même quand je dirigeais l'entreprise, afin de faire un pas en avant dans le domaine de l'énergie, mais je l'aurais fait de façon ordonnée. Il aurait été possible de donner six mois à Suez pour faire une proposition, sans en exclure d'autres, examinées au regard du prix, du projet industriel, des garanties sociales et du respect des parties prenantes et de l'histoire : Engie et Suez étant des partenaires, il convenait que Suez soit traité de façon privilégiée. Ce n'est pas ce qui s'est passé.

Les risques pour l'emploi sont évidents : après une fusion, les deux sociétés n'ont plus qu'un seul directeur financier, un seul directeur des ressources humaines, etc. Il faut aussi prendre en compte les fusions de sièges sociaux à Paris et dans les pays où le groupe sera présent. Il me semble difficile de considérer que les synergies annoncées se feront sur d'autres postes que l'emploi.

M. Hervé Gillé. – Veolia a pris des engagements sur l'emploi.

M. Gérard Mestrallet. – En effet, mais je ne vois pas comment mettre en regard ces engagements avec les 500 millions d'euros de synergies annoncés.

Une fusion présente toujours un risque de choc des cultures, à plus forte raison entre des entreprises vieilles de plus de 150 ans. Le rapprochement suppose le dialogue et le respect mutuel, ce qui n'est pas possible dans le cadre d'une opération hostile. Lorsque je dirigeais Suez, j'ai longuement préparé la fusion avec la Lyonnaise des eaux, avec Jérôme Monod ; ensuite, avec Gaz de France en concertation avec Pierre Gadonneix puis Jean-François Cirelli. Dans une opération hostile, l'un veut imposer sa vision à l'autre. L'objectif est de détruire la culture de Suez : je n'y suis pas favorable.

GIP est en effet un acteur américain, mais il faut rappeler que 40 % des actifs de Suez sont aux États-Unis, où il est un très grand acteur. Suez a racheté General Electric Water pour devenir le leader de l'eau industrielle, et sa filiale américaine dans le domaine de l'eau municipale est valorisée à 4 milliards de dollars. Un actionnariat américain au sein de Suez ne serait pas anormal, d'autant que les fonds de pension américains sont très présents dans les sociétés cotées françaises.

Quel rôle pourrait jouer l'État ? Éric Lombard, directeur général de la CDC, a déclaré hier matin que la Caisse pourrait tout à fait s'inscrire dans un schéma amiable, dans une solution négociée qui consoliderait deux grands groupes français, c'est-à-dire dans une

perspective autre qu'une fusion. Je suis d'avis qu'elle y trouverait bien sa place, notamment si les deux groupes cherchent à replacer des titres auprès de la CDC ou de Bpifrance.

M. Jean-Claude Tissot. – Le projet Hercule de démantèlement du groupe EDF rappelle le projet de scission d'Engie, toujours détenu à 24 % par l'État. La loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) permet l'ouverture du capital de GRTgaz ; Engie se scinderait, dans ce projet, entre ses activités gazières et les énergies renouvelables d'une part, et une entité introduite en Bourse regroupant les services d'autre part. Que pensez-vous du projet Hercule ? La disparition des entreprises publiques dans le secteur de l'énergie est-elle inéluctable ?

Vous avez déclaré en décembre dernier : « L'électricité verte est en passe de devenir le nouveau pétrole. » Quel est le meilleur modèle économique pour le développement des énergies renouvelables ?

M. Fabien Gay. – Il est toujours intéressant d'entendre de grands capitaines d'industrie à la retraite, parce qu'ils sont libres de s'exprimer. On les entend alors dire qu'il faut augmenter les salaires, que les OPA ne sont pas une bonne chose... Peut-être vaudrait-il mieux qu'ils commencent par la retraite avant d'exercer des responsabilités ! Monsieur Mestralle, les six fusions que vous avez conduites ont tout de même engendré de la casse sociale : je rencontrais hier les salariés d'Engie, qui se souviennent de vous. Si vous voulez prendre à nouveau la tête d'une entreprise avec ces bonnes idées, je m'en félicite !

Je ne peux pas croire que l'État n'était pas informé du projet de fusion. On nous a annoncé une baisse des parts d'Engie dans Suez, tout en expliquant que l'État conserverait la *golden share* qui lui permettrait, même minoritaire, de bloquer des opérations stratégiques. Pourquoi cette *golden share* prévue par la loi Pacte n'a-t-elle pas été actionnée contre la fusion ? Bruno Le Maire devra s'en expliquer.

Comme Jean-Claude Tissot, j'estime que tout cela s'imbrique dans une stratégie gouvernementale de restructuration de la filière énergétique : Alstom et General Electric, le projet Hercule, le projet « Clamadieu » de scission d'Engie avec une part cédée aux marchés et la menace d'une reprise par Total d'une autre part... Pour Engie, la première étape était de se débarrasser de Suez pour se recentrer ; ensuite vient la découpe. Vous qui avez été à la manœuvre pendant très longtemps, quel est votre avis sur cette restructuration d'ensemble du secteur énergétique ? Il y a trente ans, l'ensemble du secteur de l'énergie était un monopole public. Avec cette restructuration, on s'apprête à finir le travail en livrant le secteur aux marchés financiers, avec, à la clé, une dégradation des conditions de travail pour les salariés et une augmentation des prix pour les usagers.

M. Daniel Gremillet. – Que pensez-vous de la cession envisagée par Engie d'entreprises très spécialisées comme Endel dans la maintenance des centrales nucléaires ou GTT pour le gaz naturel liquéfié ? Est-ce une remise en cause de la stratégie d'essor des activités de service du groupe que vous avez vous-même promue ? Comment Engie peut-il prétendre devenir leader de la transition énergétique s'il cède des activités de services liées à l'efficacité énergétique qu'il assure auprès des collectivités territoriales et des entreprises ? Voyez-vous dans la révision prévue de la participation d'Engie dans GRTgaz un risque pour notre souveraineté énergétique dans le domaine sensible du gaz ? N'est-ce pas incohérent avec la volonté d'Engie de développer ses activités dans les infrastructures ?

La Belgique a annoncé l'arrêt de six centrales nucléaires actuellement exploitées par Electrabel, une filiale d'Engie. Quel effet aura cette décision sur les activités et surtout sur les revenus du groupe ?

Enfin, la réforme de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) exclura *de facto* les chaudières à gaz des logements individuels à partir de 2021, et des logements collectifs à partir de 2024. Quelles sont les conséquences pour les filières du gaz et du biogaz ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Vous avez une expérience certaine dans la fusion d'entreprises. Lorsque nous l'avons entendu voici quelques mois, M. Frérot a mis en avant la nécessité d'une entité plus forte et unie pour faire face à la concurrence internationale. Vous ne semblez pas croire à cet argument ; pouvez-vous nous expliquer pourquoi ?

Que pensez-vous du veto envisagé par M. Le Maire au rachat de Carrefour par le groupe canadien Couche-Tard ? L'argument invoqué de la souveraineté alimentaire est-il pertinent et pourrait-il être étendu à d'autres secteurs comme celui de l'énergie ?

Mme Sylviane Noël. – L'hydroélectricité jouera un rôle important dans la stratégie bas-carbone. Notre pays possède le deuxième parc européen d'hydroélectricité. Or, comme vous le savez, une réglementation communautaire impose aux États membres de mettre en concurrence les concessions arrivant à échéance. Nombre de voix s'élèvent contre cette privatisation, puisque les barrages ne jouent pas seulement un rôle dans l'équilibre du système d'approvisionnement électrique : ils contribuent aussi au refroidissement des centrales nucléaires, à la distribution d'eau potable, à l'agriculture, à la pisciculture et au tourisme. Il est à craindre que cette ouverture à la concurrence n'entraîne un morcellement du paysage et une multiplication des acteurs tournés vers la seule recherche de rentabilité, mettant ainsi en danger notre potentiel hydroélectrique. Il semblerait que certains pays comme l'Allemagne aient réussi à s'affranchir de cette réglementation européenne, mais on ne ressent pas une volonté farouche de notre gouvernement pour le faire. Quel est votre avis sur cette question ?

M. Ronan Dantec. – Toute cette affaire n'est-elle pas d'abord liée au besoin de *cash* d'Engie pour investir dans le renouvelable, « l'or vert » de demain ? Il fallait trouver un acheteur dans l'espace français pour les actions Suez d'Engie, d'où l'arrivée de Veolia. Avec le retour de la Caisse des dépôts, ne se dirige-t-on pas vers l'autre solution pour conserver les actions de Suez vendues par Engie dans le giron français, plutôt qu'un « meccano » qui, de toute évidence, fonctionne difficilement ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Quel est votre avis sur les cessions d'actifs internationaux en Chine, en Grande-Bretagne, en Australie et au Maroc ?

Veolia et Suez ont des centres de recherche extrêmement puissants en France, très actifs, qui engendrent une certaine émulation bénéfique pour la France. En effet, on ne trouvera pas 500 millions d'euros d'économies « sous le pied d'un cheval ». Les centres de recherche seront forcément touchés, voire fusionnés. Quel en sera l'impact sur l'innovation dans notre pays ?

M. Gérard Mestrallet. – Je n'ai pas la compétence pour porter un jugement sur certains points et je ne le souhaite pas. Moi qui m'étais jusqu'à présent satisfait d'un rôle

d'observateur silencieux du CAC 40, vous m'obligez à en sortir, mais je ne souhaite pas porter de jugement sur des entreprises que je ne connais pas. Je ne me prononcerai pas sur le projet Hercule.

La scission chez Engie est importante par le nombre de personnes et d'actifs concernés. Les quelques synergies n'ont pas été déterminantes, à l'usage. Néanmoins, Engie a pu constituer le premier groupe mondial de services à l'énergie, avec 100 000 personnes. Les réseaux de chaleur et de froid, qui étaient dans la branche services, seront conservés par Engie. C'est logique parce que ce sont des activités très capitalistiques.

Les infrastructures d'énergie, les réseaux de gaz, les stockages de gaz d'hydrogène, les réseaux de transport et de lignes électriques, les réseaux de chaleur et de froid formeront un premier ensemble très puissant. Je rappelle qu'Engie est le numéro un mondial des réseaux de froid. Un deuxième ensemble sera formé par la production électrique bas carbone, dont le renouvelable solaire, éolien et hydroélectrique. Il y a aussi du nucléaire et des centrales à gaz. Toutes ces activités sont lourdes et le renouvelable吸beaucoup de capitaux. Une unité de production de renouvelable représente un très gros investissement nécessitant des capitaux, puis cela tourne tout seul.

N'étant plus chez Engie, je ne peux rien dire sur l'éventuelle insuffisance de *cash flow* pour financer à la fois l'infrastructure, les énergies renouvelables et les services. Des investissements importants ont été consentis ces quatre dernières années dans les services, mais la crise économique et sanitaire les a frappés. Les activités de maintenance ont beaucoup souffert.

La stratégie consistant à séparer deux branches d'une part, et à donner un autre avenir à la troisième branche d'autre part, est une option à considérer. Tout dépendra de ce que l'on prévoit pour cette troisième branche. Quel sera l'actionnaire, pour quel projet ? Je fais confiance à Jean-Pierre Clamadieu et Catherine MacGregor pour le déterminer.

Sur l'électricité verte, le « nouveau pétrole », il n'existe pas un seul modèle. Il y a de nombreuses réglementations et technologies différentes, qui évoluent très vite. L'avenir énergétique de nos sociétés sera dans l'électrification, mais l'électrification verte. La pénétration de cette énergie – dans l'industrie par exemple – va s'accélérer. Or, ce ne sera bon pour les sociétés que si cette électricité est verte.

Pour revenir à Veolia et Suez, l'État savait-il ? Je n'en sais rien. Demandez-lui.

M. Fabien Gay. – On lui demandera !

M. Gérard Mestrallet. – Vous m'avez interrogé sur la *golden share*. Quand la privatisation de Gaz de France a été votée en septembre 2006, elle a donné lieu à une session extraordinaire du Parlement durant près d'un mois et à 140 000 amendements. La privatisation a été assortie de deux conditions : la nécessité pour l'État français de détenir plus d'un tiers du capital et la création d'une *golden share* destinée à permettre à l'État d'opposer son veto à des décisions du conseil d'administration relevant de la cession d'actifs gaziers stratégiques, c'est-à-dire les actifs d'infrastructures gazières dans le giron public qui basculaient dans le secteur privé en raison de la fusion et du passage de l'État de 80 % à 34 % des actions. L'État ne pouvait pas utiliser cette *golden share* pour s'opposer à la cession de Suez.

La cession d'Endel à des repreneurs étrangers n'a pas encore été décidée, à ma connaissance.

Engie peut-elle continuer à vivre sans les services ? Oui. Nous avons construit le groupe sur trois piliers. Si le conseil d'administration et Jean-Pierre Clamadieu décident qu'il ne faut plus que deux piliers, pourquoi pas, à condition de bien les développer. Avec le produit des cessions réalisées ces dernières années, il est temps de repartir à l'attaque. Engie, qui a toujours été un groupe conquérant, peut le redevenir, dans les deux secteurs choisis. Il faut y aller.

À ma connaissance, Engie garde le contrôle majoritaire de GRTgaz.

Le nucléaire belge est une longue affaire. Le Parlement belge a voté l'arrêt des centrales nucléaires atteignant quarante ans. Cela concernait trois centrales en 2015 et les quatre autres dix ans plus tard. J'avais négocié avec Charles Michel, premier ministre de l'époque, pour repousser l'échéance, pour les trois premières, à cinquante ans. Cela a été voté. Nous avons réalisé les investissements nécessaires. La situation est particulière, puisque la loi prévoit toujours l'arrêt à quarante ans d'ancienneté. Les quatre centrales les plus jeunes devront fermer en 2025, à quarante ans, de même que les trois premières, à cinquante ans. Les sept centrales nucléaires, qui produisent plus de 50 % de l'électricité belge, devront donc toutes fermer en même temps, si la loi ne change pas, ce qui pose problème. Je ne sais pas comment il sera résolu. Certains s'accrochent à la loi. Les écologistes, antinucléaires, font partie du gouvernement et de la coalition.

Aujourd'hui, il est très difficile de trouver une rentabilité pour le nucléaire nouveau, dont l'électricité est très chère et augmente, tandis que le renouvelable est plus compétitif. On verra ce qu'il en est pour de petites centrales. En revanche, quand on a la chance d'avoir des centrales amorties, qui fonctionnent comme des horloges depuis cinquante ans, l'intérêt collectif est de les faire durer autant que possible, tant que la sécurité est garantie.

La RT2020 est très défavorable au gaz contrairement à la RT2012, qui lui faisait une belle place. Il est illusoire de croire qu'on est plus vert avec le « tout électrique ». La consommation électrique liée au chauffage augmente très fortement en pointe lors des grands coups de froid. Ce ne sont pas les centrales nucléaires, mais le charbon allemand qui alimente le supplément de demande. S'il n'est pas trop tard, il faudrait assouplir le projet de réglementation technique 2020 pour faire une place au gaz dans les constructions neuves, notamment au biogaz.

Je ne parlerai pas de l'intervention de l'État vis-à-vis de Carrefour. L'État a évidemment un rôle à jouer pour maintenir la concurrence. C'est même son obligation en tant que régulateur. S'agissant de Suez et Veolia, il doit s'assurer du maintien d'une saine concurrence sur le marché français de l'eau et des déchets. Or la fusion telle qu'envisagée par Veolia ne remplit pas cette condition selon moi.

Je ne suis pas très inquiet en ce qui concerne les barrages. Depuis vingt ans, la France doit ouvrir l'hydroélectricité à la concurrence. Elle a toujours réussi à l'éviter et les concessions d'EDF sont toujours prolongées en temps utile. Il n'y a pas de raison que ce savoir-faire particulier de notre pays disparaisse.

Il est certain que le renouvelable nécessite des capitaux. Je pense que la vente de Suez permettra sûrement de faciliter les investissements dans le renouvelable, comme les autres cessions d'ailleurs. Il faut non seulement faire de l'investissement au quotidien, mais aussi crédibiliser les activités d'Engie.

J'entends bien les critiques qui visent à dire qu'Engie va être démantelée au profit de Total. Or les activités qui resteront à Engie – infrastructures et production électrique bas-carbone – sont très puissantes, et c'est donc une bonne chose qu'Engie décide d'y concentrer ses moyens. Il faut prévoir une opération visible et quelque peu spectaculaire, qui montre qu'il s'agit là d'un choix de croissance, de développement, de rayonnement et de rentabilité, mais aussi de prestige. Contre cette petite musique que l'on entend souvent : Engie sera vendue en morceaux et Total ramassera la mise. Non, hormis la Chine, Engie est, avec EDF, l'un des acteurs mondiaux les plus importants de la production électrique – dans un domaine duquel Total est relativement absent - et largement en bas carbone.

Une participation à 30 % de la CDC contrasterait avec les participations plus faibles qu'elle a d'ordinaire dans les sociétés cotées – moins de 10 %. Pour ma part, je me réjouis des déclarations de M. Lombard ce matin, qui est prêt à accompagner un éventuel accord entre Suez et Veolia préservant ces deux grands acteurs français de taille internationale. Voilà qui conforte les propos du ministre de l'économie, de Suez et de moi-même.

Suez et Veolia sont deux groupes très présents à l'international, qui ont des présences communes notamment au Maroc, en Chine – où Suez est présent depuis longtemps et vient de se renforcer –, ainsi qu'au Royaume-Uni et en Australie. Je ne dis pas qu'il y aura à coup sûr des problèmes de concurrence, mais il est clair que les autorités de la concurrence de ces pays vont devoir examiner la question du rapprochement, dans le cadre de l'hypothèse – j'espère qu'elle ne se réalisera pas – d'une prise de contrôle de Veolia par Suez. Pour lancer l'OPA, Veolia devra bien avoir, au préalable, réglé ces questions, ce qui prendra beaucoup de temps.

Actuellement, Veolia ne peut pas réaliser son OPA, pour deux raisons principales. Premièrement, elle n'a pas l'usage de ses droits de vote, car ils sont gelés aussi longtemps que la consultation des institutions représentatives du personnel se poursuivra. Or on entend dire que cette consultation sera close vers le 31 mai prochain, donc après l'assemblée générale ordinaire de Suez qui se tiendra à la mi-mai. Deuxièmement, lorsque cette consultation sera terminée, si Veolia dépose un projet d'OPA, s'ensuivra alors une négociation avec les autorités de la concurrence, qui risque de durer dix-huit mois. Ce n'est qu'au terme de cette période que l'éventuelle OPA pourra se réaliser.

Je considère donc qu'il n'est pas raisonnable de bloquer aussi longtemps deux entreprises de cette taille, compte tenu des enjeux en Europe et dans le monde, dans un contexte de crise économique, sanitaire et sociale. Il faut trouver une solution plus rapidement, et c'est la raison pour laquelle la proposition de dialogue faite par Suez devrait être acceptée, du moins discutée.

Enfin, la recherche est essentielle. Les deux groupes ont aujourd'hui des centres de recherche séparés. Veolia, dont on veut faire le grand champion mondial en la matière, ne pourra pas investir dans la recherche s'il est écrasé de dettes. Dans la solution Ardian-GIP, les entreprises ne sortent pas d'argent, alors que Veolia devra dépenser 20 milliards d'euros, une

somme qui ne sera pas consacrée à la recherche, à l'investissement, à la croissance ou au développement.

Si chacun se développe parallèlement et si Veolia, en échange de ces 3 milliards, trouve des actifs qui font sens dans le périmètre de Suez, cela permettrait de sortir plus vite de cette situation, mais cela suppose aussi que cette dernière consente à s'amputer de ses actifs... À un horizon assez proche, Suez replacerait ces 3 milliards d'actions, récupérés temporairement auprès d'actionnaires qui soutiendront sa stratégie, et pourra ainsi investir dans ses priorités : lots industriels, technologie et recherche.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie de votre présence à l'occasion de cette audition. Vos réflexions nous apportent des éclaircissements intéressants sur ce projet de fusion. Nous avons bien compris, au travers de votre message, que ce dossier doit se régler de façon amiable, par le dialogue et la concertation. Il est primordial pour deux groupes de cette envergure de sortir de cette situation par le haut, et nous le souhaitons.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

La réunion est close à 11 heures.

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

Mercredi 10 février 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d'EDF (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.

Nouvelles formes de commerce - Présentation du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous allons entendre la présentation du rapport d'information du groupe de travail présidé par Serge Babary, président de la délégation aux entreprises, sur les nouvelles formes de commerce, dont l'objet a d'ailleurs un peu évolué au fur et à mesure de l'actualité de l'année 2020.

M. Serge Babary, rapporteur. – Madame la présidente, mes chers collègues, je suis particulièrement heureux de pouvoir vous présenter le rapport adopté hier par notre groupe de travail. Le moins que l'on puisse dire est que le sujet est au cœur de l'actualité depuis des années, et particulièrement depuis un an.

Le déclenchement de la crise actuelle a en effet accéléré ces mutations et rendu d'autant plus impérieuse la nécessité pour nos commerçants d'adapter leurs services aux nouvelles exigences des consommateurs. À mesure que nous avancions dans nos travaux, nos constats se trouvaient renforcés par la gravité de la crise traversée par le commerce. Nombre de sujets qui étaient déjà d'une grande importance auparavant sont désormais devenus incontournables. Le *statu quo* réglementaire et fiscal n'est donc aujourd'hui plus possible : la réglementation du commerce doit évoluer, sous peine d'une aggravation des distorsions de concurrence déjà à l'œuvre entre le commerce traditionnel et les acteurs du numérique.

Tout d'abord, un point de méthode : pour rédiger ce rapport, nous avons réalisé au total 44 auditions. Cela nous a en effet paru nécessaire compte tenu de la multiplicité des interlocuteurs, des points de vue et des sujets abordés.

Nous avons ainsi reçu des fédérations professionnelles, le réseau consulaire, le ministère de l'économie, la Convention citoyenne pour le climat, des enseignes de la grande distribution ou du secteur du jouet, des sites de commerce en ligne, des personnalités qualifiées du secteur commercial ou encore des experts sectoriels. Ce rapport s'est par ailleurs enrichi de vingt contributions écrites que nous avons reçues.

Avant de rentrer dans le détail, je souhaiterais vous résumer les principaux constats.

Alors que des transformations majeures traversent aujourd'hui le secteur commercial – retour de la « proximité », recherche de sens, explosion de l'omnicanalité –, la France se singularise par une réglementation inadaptée voire contre-productive de ce secteur. Cette dernière oublie trop souvent que les évolutions du commerce répondent avant tout aux aspirations des consommateurs ; elles reposent ainsi sur l'illusion que nous pourrions arrêter à mains nues une vague déferlante, autrement dit, que des normes unilatérales et rigides seraient en mesure d'étouffer ces nouvelles exigences des consommateurs, sur fond d'opposition stérile entre commerce physique et commerce en ligne.

Ce faisant, la compétitivité de nos commerçants s'en trouve fragilisée, d'autant qu'ils subissent d'importantes distorsions de concurrence en matière fiscale et réglementaire. Dans le même temps, les pouvoirs publics n'accompagnent qu'insuffisamment les commerçants dans leur nécessaire transition numérique, enjeu majeur de la période actuelle.

Rentrions dans le détail...

Le rapport est construit selon trois axes : premièrement, une étude analytique et détaillée des mutations actuelles du commerce ; deuxièmement, le constat que les politiques publiques en matière commerciale accusent, depuis longtemps, un retard préjudiciable à la compétitivité de nos commerçants ; troisièmement, un ensemble de chantiers à mener urgentement.

Tout d'abord, nous avons analysé les trois révolutions principales, porteuses d'opportunités majeures, que connaît actuellement le commerce : la recherche de sens, la recherche de proximité, et enfin le boom de l'omnicanalité.

Concernant la révolution du sens, un fait me semble particulièrement marquant : l'essentiel de la croissance du secteur de la grande distribution est tiré par le bio, les produits

locaux et les produits dits plus sains, qui connaissent une croissance de 20 à 25 % par an, toutefois dans un contexte de relative atonie de la demande.

En effet, le consommateur cherche de plus en plus à conférer du sens à son achat. Dans un nombre croissant de cas, ce dernier ne vise plus la simple satisfaction d'un besoin mercantile, mais tend également à matérialiser concrètement les aspirations sociétales du consommateur. Cette mutation, appelée à s'accélérer, représente un défi important pour les commerçants : conception des emballages, développement de la location, place et quantité des produits locaux et bio dans les rayons de la grande distribution, transparence sur l'approvisionnement, etc., sont autant de nouvelles exigences des consommateurs qui structurent et réorganisent le positionnement des marques.

Lorsque le consommateur a les moyens, il est désormais bien davantage disposé à payer plus cher pour satisfaire cette quête de sens.

Au-delà du sens, le consommateur recherche également la proximité, qui ne se confond toutefois pas avec le seul centre-ville. Plusieurs facteurs expliquent cette recherche de proximité, malgré la hausse des prix des produits qui y sont vendus : le vieillissement de la population, la réduction de la taille moyenne des foyers, l'augmentation des temps de transport, l'augmentation du prix du logement en centre-ville ou encore la fragmentation des achats alimentaires.

Face à ces évolutions, plusieurs enseignes ont su développer de nouveaux formats de proximité afin de réinvestir, entre autres, les centres-villes. Le rapport les détaille. En tout état de cause, ces mutations fragilisent le modèle traditionnel des grandes enseignes et les obligent à trouver de nouveaux leviers de croissance, notamment afin de rentabiliser leur foncier. Il s'agit donc désormais, pour ces commerces, de travailler davantage sur l'ancrage et l'offre de service, et de consacrer une partie de leurs magasins et entrepôts à l'approvisionnement des formats de centre-ville et au développement d'espaces expérimentaux.

La troisième révolution, la plus importante, est celle de l'omnicanalité. Désormais en effet, le consommateur utilise une multiplicité de canaux, physiques et numériques, afin de s'informer sur un produit, de le comparer, de le tester, de l'acheter, de le retirer, ou encore de le retourner au vendeur. L'aspect le plus visible de la numérisation du commerce est, bien entendu, le développement fulgurant du commerce en ligne, qui a augmenté en 2019 de 11,6 % pour atteindre 103,4 milliards d'euros, soit 10 % du commerce de détail. Notons tout de même au passage que cela signifie que 90 % des transactions continuent d'avoir lieu dans les magasins physiques !

À de rares exceptions près, tant les grands acteurs du numérique que l'ensemble des commerçants physiques ne pourront donc envisager de croissance pérenne, voire de survie, sans combiner les avantages du numérique et du physique, ce qui correspond aux nouvelles exigences du consommateur. En effet, plus de la moitié des acheteurs aimeraient vérifier en ligne la disponibilité d'un produit avant de se rendre en magasin. Ce sont ces nouvelles attentes qui expliquent, notamment, que 22 millions de Français aient acheté sur Amazon en 2019 et que ses ventes aient encore augmenté de 37 % au troisième trimestre 2020 en France, alors même que le confinement était terminé.

Le rapport détaille l'ensemble des opportunités que l'omnicanalité emporte pour le consommateur comme pour le commerçant. Il analyse également les défis de logistique

urbaine et numérique qui émergent du fait des réapprovisionnements plusieurs fois par jour des magasins et des livraisons ponctuelles, parfois à l'unité, chez le client.

La France oscille entre contraintes contre-productives et accompagnement insuffisant.

C'est la deuxième partie du rapport, qui traite du mal français en termes de réglementations du commerce : trop souvent nos règles sont fondées sur l'espoir que nous puissions étouffer les aspirations des clients d'un coup de norme magique. Il nous semble préférable de réguler le commerce afin d'éviter les excès et d'accompagner nos entreprises à la nouvelle compétition numérique dans laquelle elles sont, en fait, déjà plongées.

La réglementation de l'urbanisme commercial, particulièrement instable, s'est fortement complexifiée et a perdu en clarté, au détriment de la visibilité dont ont besoin les porteurs de projets. Elle est insuffisamment souple, ce qui empêche les évolutions pourtant nécessaires du commerce.

Je souhaiterais m'attarder un instant sur la réglementation des horaires d'ouverture : la grande majorité des commerçants rencontrés s'en sont plaints et ont déploré sa complexité. Aujourd'hui en effet, il existe une distorsion de concurrence importante entre les *pure players* du numérique et les magasins physiques, en ce qui concerne le dimanche ou le travail en soirée.

Concernant le travail du dimanche, nous ne pensons toutefois pas qu'il s'agisse d'un sujet devant être traité de façon uniforme. Tous les secteurs, en effet, ne souffrent pas de cette distorsion avec la même intensité. C'est pourquoi nous recommandons de laisser la main au ministre de l'économie pour décider, après consultation des organisations syndicales et des fédérations professionnelles, de l'ouverture ou non le dimanche des secteurs d'activité qui en font la demande, notamment ceux en concurrence frontale avec les acteurs du numérique. Un Decathlon ou une boutique André doit, en effet, rester fermé le dimanche, dès lors qu'on ne se situe plus dans une zone touristique ou dans le cadre des douze dimanches du maire. Chacun d'entre vous l'a constaté dans son propre territoire.

Il s'agit donc avant tout d'apporter aux commerçants la souplesse dont ils ont besoin. C'est un débat ancien, mais qui se pose dans des termes nouveaux en raison de l'essor du commerce électronique. N'oublions jamais que le premier service qu'un commerce peut apporter à son client est celui d'être ouvert, *a fortiori* quand tous les concurrents numériques sont ouverts comme ils le souhaitent.

Concernant le travail de nuit, il existe aujourd'hui une dérogation qui permet aux commerçants situés en zone touristique internationale d'ouvrir jusqu'à minuit, à condition bien entendu qu'un accord collectif soit signé en ce sens. Or il ne nous semble pas cohérent de limiter cette dérogation aux zones touristiques internationales (ZTI). Les clients français ont les mêmes exigences que les touristes : pouvoir trouver des commerces ouverts. Surtout, une telle distinction oublie que, encore une fois, la concurrence avec les spécialistes du numérique comme Amazon, Cdiscount ou eBay, ou avec les entreprises hybrides comme Fnac-Darty, a lieu partout en France. Il faut donc plus de souplesse. Nous recommandons ainsi que cette dérogation s'applique à tous les commerçants de détail, et non uniquement à ceux situés en ZTI.

Bien entendu, un tel travail de soirée serait fortement encadré : premièrement, il ne pourrait avoir lieu qu'en cas d'accord d'entreprise ou de branche, et uniquement si le salarié a donné son accord écrit. Deuxièmement, les heures travaillées seraient rémunérées le double, et le salarié se verrait octroyer un repos compensateur. Troisièmement, le salarié bénéficierait d'un moyen de transport à la charge de l'employeur pour rentrer chez lui, ainsi que de mesures facilitant l'articulation entre la vie personnelle et la vie professionnelle. Quatrièmement, le refus de travailler le soir ne pourrait être un motif valable de licenciement. Il nous semble que nous introduirions là de fortes garanties et contreparties et que nous parviendrions ainsi à un bon équilibre entre la protection du salarié et la souplesse recherchée par les commerçants.

Je tiens également à préciser que nous estimons que le risque est très faible que cette mesure accentue l'asymétrie entre les petits commerces et les grands. En effet, dans les ZTI actuelles, qui mêlent petites et grandes entreprises, nous ne constatons pas le déclin des plus petits commerces, qui seraient incapables d'ouvrir le soir.

Par ailleurs, le Sénat avait déjà voté cette mesure dans la loi Pacte, à l'époque pour les seuls commerces alimentaires, avant que l'article ne soit censuré par le Conseil constitutionnel pour cavalier législatif.

Par ailleurs, nous avons également étudié la proposition d'un moratoire sur les surfaces commerciales, formulée par la Convention citoyenne pour le climat. La proposition sera davantage expertisée dans le cadre des débats autour du projet de loi, mais il nous semble que cela reviendrait à prendre le risque de reproduire les mêmes erreurs du passé. Il nous semble en effet que cette proposition omet le fait que le commerce évolue avant tout en fonction des attentes des consommateurs.

Bien entendu, il est nécessaire de lutter contre les externalités négatives du commerce en matière environnementale, mais il faut noter que le commerce n'est responsable que d'environ 5 % de l'artificialisation des sols, contre 42 % pour le logement et 30 % pour les infrastructures de transport. On ne pense qu'à celle-là parce qu'elle est très visible à la périphérie des villes, alors que les autres, bien que dix fois plus importantes, sont moins connues.

Un moratoire empêcherait toute évolution de l'offre commerciale rendue pourtant nécessaire par la prise en compte des transformations démographiques, économiques et sociales et il figerait le commerce en l'état et octroierait une rente aux acteurs déjà en place.

Il nous semble donc préférable d'assouplir les règles de modernisation de l'existant, afin d'inciter les porteurs de projets à privilégier cette piste, plutôt qu'interdire purement et simplement toute installation commerciale. Pour cela, nous recommandons notamment de procéder rapidement à une mesure de l'évolution des coûts d'implantation commerciale résultant de l'inflation des règles d'urbanisme commercial. Nous proposons également de confier à la commission de concertation du commerce – 3C – une réflexion sur les évolutions possibles du contenu et de la formulation des critères d'appréciation d'un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale. Il nous paraît également indispensable de clarifier la notion d'artificialisation et de friche, ainsi que d'effectuer un recensement de ces friches, qu'aucun document ne retrace aujourd'hui de façon exhaustive.

Vous le voyez, depuis plusieurs recommandations, ce rapport appelle donc à une véritable prise en compte des enjeux environnementaux du commerce. En cherchant à faciliter

le recours aux friches, à simplifier les règles de modernisation de l'existant pour éviter les nouvelles installations, nous souhaitons privilégier un développement durable du commerce, sans le figer pour autant.

Nous recommandons par ailleurs que soit élaborée une charte environnementale du commerce en ligne, qui engagerait ses signataires à mettre en œuvre un ensemble de mesures de restriction de l'empreinte environnementale de la chaîne de distribution - emballage 3D, optimisation des cargaisons, livraisons 100 % électriques, gestion des invendus, etc. Le respect de cette charte pourrait donner lieu à une notation environnementale de la part d'associations de consommateurs ou de défense de l'environnement. Les acteurs auraient donc un véritable intérêt à accélérer la transition écologique du e-commerce. On a pu mesurer que les acteurs français du e-commerce étaient favorables à cette charte et travaillent sur des éléments le concernant.

Cette même préoccupation nous a conduits également à recommander un renforcement de la sensibilisation des élus locaux à la prise en compte des problématiques logistiques lors de l'élaboration des documents de planification territoriale. Les mutations actuelles du commerce, comme le réinvestissement des centres-villes et l'éclatement des livraisons exigent, par exemple, que les entrepôts, bien entendu de petite taille, ne soient pas situés trop loin des centres. Autrement, le rallongement des trajets aurait un impact environnemental certain, et serait source de congestion des axes routiers. Il faut donc intégrer cette problématique très en amont, et force est de constater qu'elle a longtemps été oubliée, repoussant de plus en plus les entrepôts, ce qui multiplie les allers-retours.

Enfin, alors que la révolution majeure de l'omnicanalité implique pour nos commerçants de s'engager dans la transition numérique, nous n'avons pu que déplorer le fait que nos politiques publiques restent insuffisantes en la matière. C'est d'ailleurs ce qui explique en partie l'insuffisante numérisation de nos commerçants, par rapport à leurs homologues allemands. Alors que 70 % des consommateurs achètent et paient en ligne, seule une PME sur huit fait usage de solutions de vente en ligne en France, et 500 000 sociétés n'ont aucune présence sur internet. Bien qu'une prise de conscience de ce retard par les pouvoirs publics ait lieu, notamment depuis le début de la crise, force est de constater que les réponses doivent encore gagner en intensité. L'urgence est donc à la numérisation des entreprises françaises.

Le rapport formule donc plusieurs recommandations en la matière, dont celle de créer un crédit d'impôt à la formation et aux équipements numériques. Le Sénat avait déjà adopté une telle mesure lors de l'examen de la troisième loi de finances rectificative, mais le Gouvernement ne l'avait pas reprise. C'est fort dommageable, car la simplicité et l'ampleur d'un tel dispositif sont demandées par les professionnels sur le terrain. Nous recommandons également d'améliorer la précision des offres que les professionnels du numérique comme les développeurs web peuvent déposer sur le site France Num, qui sont à destination des PME désirant se numériser. En effet, se numériser ne signifie pas uniquement avoir un site internet. Il y a d'autres étapes : le paiement en ligne, la livraison, connecter les différents stocks entre eux, la cyber sécurité, etc. C'est pourquoi nous recommandons que les offres soient classées selon ces étapes, de même que les différentes aides publiques qui existent. Cela simplifierait grandement la tâche pour les petits commerces.

Enfin, la crise actuelle renforce encore l'urgence d'aider les commerçants à épouser ces nouvelles formes du commerce. La crise sanitaire amplifie et accélère la triple révolution du commerce dont j'ai parlé.

Plusieurs phénomènes accentuent et accélèrent ces mutations, comme l'usage du smartphone qui se développe – on parle maintenant de m-commerce à propos du mobile –, les innovations qui se multiplient, ou encore l'ouverture de nouveaux marchés. En outre, la crise sanitaire et les deux confinements se sont traduits par une chute brutale de l'activité commerciale physique en 2020, qui a représenté - 18 %, et par une hausse du taux de pénétration du commerce en ligne. Les ventes en ligne des enseignes ont ainsi crû de 85 % en décembre 2020 et de 80 % sur l'ensemble de l'année 2020.

Outre le crédit d'impôt à la numérisation et la simplification des aides existantes, il convient donc de renforcer la formation des personnels, tant l'évolution du contenu des métiers est rapide. En effet, une entreprise dispose de deux voies principales pour pourvoir aux nouveaux emplois créés par les mutations du commerce : le recrutement externe ou la mobilité interne, qui implique de faire monter les collaborateurs en compétences et en polyvalence et d'élargir leur périmètre d'action. Devenir webmaster, ce n'est pas être vendeur en magasin. Cela ne fait pas appel aux mêmes compétences. En intensifiant la formation des salariés, ces derniers disposeraient de réelles perspectives d'évolutions, tandis que l'entreprise réduirait les coûts engendrés par les procédures de recrutement.

Par conséquent, le crédit d'impôt proposé s'appliquerait également à la formation des salariés et du dirigeant d'entreprise.

L'équité fiscale et réglementaire est un enjeu majeur des années à venir. Il n'est pas possible de s'intéresser aux nouvelles formes du commerce sans aborder le sujet majeur des distorsions de concurrence qui s'appliquent en matière de fiscalité.

Nous ne nous sommes volontairement pas appesantis sur la problématique de l'optimisation fiscale de certains acteurs, considérant qu'il s'agit là d'un sujet européen. Nous appelons toutefois à davantage de transparence concernant les négociations et débats menés par le Gouvernement sur ce sujet et à une meilleure association du Parlement.

En revanche, nous avons porté notre analyse sur la fiscalité, notamment foncière, qui pèse sur le commerce physique et qui est inadaptée aux évolutions du secteur. Les commerçants traditionnels s'acquittent d'un grand nombre de taxes liées à leur implantation locale, assujettissement qui ne s'applique pas aux *pure players* et qui leste donc les premiers d'un désavantage compétitif.

La taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) est l'exemple le plus emblématique de la nécessité de lancer un vaste chantier de refonte de la fiscalité du foncier. Outre le fait qu'elle ne frappe que les commerçants disposant d'un magasin physique, ses modalités d'application interrogent aujourd'hui sa cohérence : il existe en effet de multiples dérogations, liées à la date de création, au chiffre d'affaires réalisé par mètre carré, au type de produits vendus, etc. La taxe n'a aujourd'hui plus aucun lien avec ses objectifs initiaux d'aménagement du territoire. Pourtant, elle a augmenté de 600 % en dix ans !

Le rééquilibrage concurrentiel entre le commerce physique et le commerce en ligne ne peut plus attendre : trop peu d'évolutions ont eu lieu, octroyant aux *pure players* un avantage compétitif qui ne récompense pas une productivité ou une efficacité plus grande, mais qui symbolise plutôt l'obsolescence du système fiscal français qui repose sur le foncier.

C'est pourquoi une vaste réforme de la fiscalité du commerce devrait commencer par la disparition de la Tascom, impôt devenu injuste et déconnecté de la réalité. Bien

entendu, les collectivités bénéficieraient d'une compensation intégrale. C'est le sens d'une des recommandations du rapport. Je précise par ailleurs que les collectivités ne bénéficient aujourd'hui d'aucun pouvoir de taux en la matière, seulement de la possibilité de légèrement moduler le montant, sachant par ailleurs que celui-ci a tendance à diminuer du fait de la fermeture de grandes surfaces et qu'il n'existe plus de grands projets de création. Il vaut donc mieux s'en tenir à une compensation.

Le combat n'est plus, depuis plusieurs années, celui des grandes surfaces contre le petit commerce de centre-ville. Aujourd'hui, c'est celui du commerce physique contre les *pure players* numériques, comme en atteste le fait que tant la grande distribution que les PME sont malmenées par l'essor et les pratiques de certains acteurs. Un chiffre permet de rappeler la différence de situation dans laquelle sont placées ces deux formes de commerce : le profit d'Amazon a triplé en France au dernier trimestre 2020.

Bien que cela ne soit pas l'objet du rapport, il me semble utile et nécessaire de rappeler que la réforme plus vaste de la fiscalité, que nous appelons de nos vœux, devra également réfléchir aux façons de mieux et davantage assujettir l'économie numérique à la fiscalité. Certains concepts et notions semblent dépassés, et permettent à quelques acteurs d'échapper à la règle commune. Le consentement à l'impôt dans notre pays souffre de cet état de fait. Les réflexions à venir devront donc faire converger les deux types de fiscalité, et lutter avec plus de vigueur encore contre les stratégies d'évitement et d'optimisation fiscale de ces acteurs.

Il existe plusieurs pistes aujourd'hui avancées dans le débat public pour moderniser le cadre fiscal applicable à l'économie numérique. Je pense par exemple à la taxation des livraisons, à l'évolution de la définition de l'établissement, à une meilleure taxation des revenus issus de la publicité, etc. Ces différentes pistes devront être expertisées dans des travaux ultérieurs.

Voilà, mes chers collègues, les principaux constats et recommandations du rapport.

Je vous remercie de votre attention.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est aux commissaires.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ce rapport est très intéressant. On y apprend beaucoup de choses. Restent des problèmes politiques récurrents sur lesquels nous ne serons pas d'accord, comme le travail du dimanche ou le travail en soirée. Je ne suis pour ma part pas convaincue que ce soit déterminant par rapport au e-commerce. S'il est vrai que, le soir, chez soi, on achète parfois un produit sur internet, on ne va pas, à 21 heures ou 22 heures, dans le magasin du coin pour voir si le produit est disponible.

Quant au moratoire, il peut constituer l'occasion de redéfinir des schémas cohérents par grands territoires, en lien avec la prise en compte des mécanismes logistiques figurant dans les documents d'urbanisme. Il faut y réfléchir dès à présent.

Pour le reste, beaucoup de choses à repenser, en particulier la question de la transition écologique dans le domaine du e-commerce.

Je suis par ailleurs très favorable au recours aux friches et également d'accord avec le fait que l'accélération du numérique constitue une question importante.

Vous ouvrez des pistes en matière de fiscalité. Notre système ne peut en rester là. Il faut à présent trouver des stratégies beaucoup plus cohérentes.

M. Fabien Gay. – Je souhaiterais revenir sur les notions de sens, de proximité et d'omnicanalité. Je pense qu'il y a chez les citoyens une recherche de sens à propos du fait de produire et de consommer. De même, les salariés cherchent aujourd'hui à donner un sens à leur travail.

Il faut donc que chacun soit vigilant face à l'accroissement des inégalités. Toutes les associations caritatives expliquent qu'elles font face à un véritable déferlement de personnes qu'elles n'ont jamais vues. Cette crise va s'accentuer et apparaît durable. Tout le monde a envie de bien manger, de manger bio, de manger local, mais encore faut-il le pouvoir. Je pense que, malgré nos différences politiques, nous partagerons le même constat.

S'agissant de la recherche de proximité, je crois que la crise va nous poser problème. La rédaction de ce rapport a été commencée avant la crise, et je suis quant à moi extrêmement inquiet. Combien de nos commerçants et de nos artisans vont pouvoir demeurer en centre-ville ? Je ne suis malheureusement pas sûr qu'un restaurateur qui n'a pas travaillé depuis quasiment un an s'en relève – et c'est là une majorité. En outre, peut-être l'habitude d'acheter sur internet va-t-elle persévéérer après la crise...

Enfin, je partage tout ce que vous avez dit au sujet de l'omnicanalité. Dès lors, je suis d'accord sur le fait qu'il ne faut pas interdire le commerce en ligne. Ce serait illusoire ! Pour une personne éloignée des centres-villes, qui n'a pas accès à un transport public et qui se fait livrer ses courses chaque semaine, c'est un plus.

Dans ma ville, il n'y a plus de librairie indépendante depuis six ans. Le rayon de librairie du Leclerc du Blanc-Mesnil a été fermé parce qu'il n'était pas considéré comme essentiel. Si vous vouliez lire pendant le deuxième confinement, il fallait commander sur Amazon ou auprès d'un autre distributeur.

Je pense donc qu'il faut encadrer cet aspect des choses. Je ne crois pas qu'on résoudra le problème par l'ouverture le dimanche ou le soir – mais c'est un débat que nous avons depuis très longtemps. Toutefois, quand on discute avec les salariés de ces sujets, ils disent que refuser le travail le dimanche ou le soir est compliqué. Cela ne conduit pas systématiquement à un licenciement, mais le salarié est mal vu par sa direction, il peut se voir imposer des changements d'horaire et être mis à l'écart. Encadrer ce sujet peut donc être compliqué.

Quant aux entrepôts de stockage, ils constituent de nouvelles manières de fonctionner et recourent à de nouveaux emplois extrêmement dégradés, très mal payés, dont le but est d'être le plus possible rentables. Ces nouvelles formes de travail pèsent sur les conditions sociales. Il faut donc que le législateur s'attaque à cette question. On ne peut laisser un tel modèle proliférer. On a eu le même débat sur Amazon pendant le premier confinement. La justice a estimé que les conditions de travail n'étaient alors pas respectées.

Enfin, la question de la fiscalité est essentielle. Les géants du numérique ne payent quasiment pas d'impôt, pratiquent l'optimisation fiscale, voire l'évasion fiscale. À côté, nos commerces sont imposés à des pourcentages compris entre 25 et 33 %. C'est inacceptable et scandaleux ! Il faut s'attaquer à cette question et remettre de l'ordre dans tout cela. Les géants du numérique et les multinationales sont parfois plus puissants que les États, et si Amazon

continue à payer 1 % d'impôts et à en optimiser les trois quarts, on ne s'en sortira pas. C'est un combat que nous pourrions mener en commun.

Beaucoup de questions ont été soulevées dans ce rapport. Je ne suis pas d'accord avec tout ce qui a été dit, mais je remercie Serge Babary pour son travail.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Je souhaitais savoir si Serge Babary, à l'occasion des auditions, a eu l'impression que l'on se dirigeait vers une transformation de certaines filières du commerce de détail. Ne va-t-on pas se retrouver avec des commerces de prêt-à-porter qui deviendront des *showrooms*, le client venant essayer ou choisir ses vêtements, pour ensuite les acheter sur internet ? Beaucoup de boutiques cèdent leur bail. N'assiste-t-on pas à une transformation ou à une disparition de la notion de fonds de commerce ?

M. Pierre Cuypers. – Je remercie Serge Babary de tous les éclairages qu'il nous a apportés, dans un contexte économique difficile, dont on ne sait pas comment il va évoluer.

Face au recours au télétravail, je m'interroge sur les conséquences de la crise sur l'immobilier de bureau...

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce n'est pas tout à fait le même sujet...

M. Pierre Cuypers. – Mais il s'agit néanmoins de commerce immobilier.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il est vrai que cela a un impact sur des quartiers comme La Défense.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie Serge Babary pour son travail et pour ce qu'il vient de nous exposer, à un moment où la situation est assez perturbée. Il a commencé son travail avant la crise et le prolonge au cœur même de celle-ci. Son analyse démontre une évolution significative.

Je partageais par ailleurs ce qu'a dit Évelyne Renaud-Garabedian. On a vu ce phénomène se développer sur nos territoires.

La crise sanitaire va peut-être par ailleurs avoir un impact sur la fin du plastique, des emballages, du libre-service, etc. Pourquoi a-t-on choisi d'emballer les fromages ? Rappelez-vous de la listeria et des titres des journaux, il y a trente ans, à propos du « fromage qui tue » ! Or les fromages n'étaient pas contaminés chez le fabricant, mais par le consommateur qui voulait toucher le produit et qui transmettait ainsi la listeria ! Avec la crise sanitaire, on va remettre les emballages en cause mais ainsi favoriser le e-commerce, qui sera tenu d'expédier les denrées emballées dans du plastique !

Enfin, s'agissant de la fiscalité, on risque, si on ne rééquilibre pas les choses, de créer une distorsion fiscale entre les secteurs d'activité. Nous ne pouvons, en tant que parlementaires, en être complices.

Fabien Gay a soulevé un débat autour du fait que certains métiers vont disparaître. Je ne veux pas me faire le défenseur d'Amazon, mais le profil et le besoin en termes de main-d'œuvre n'est pas le même dans un entrepôt et dans un commerce. Il faut bien le comprendre.

Mme Marie-Christine Chauvin. – Je remercie Serge Babary pour son excellent rapport. Il soulève bien des questions, que l'on peut partager. Il est vrai que l'on ressent l'inquiétude générale, et je partage les conclusions qui nous ont été présentées.

J'aimerais revenir sur la complémentarité entre commerce électronique et commerce traditionnel. Certains petits commerces, dans les bourgs, ont réussi à survivre en proposant leurs marchandises sur les réseaux, le client se déplaçant pour venir chercher sa commande. La complémentarité entre commerce en ligne et commerce traditionnel est une nécessité, et je crois qu'il faudrait accompagner les petits commerçants, essentiellement en milieu rural, pour les aider à s'adapter.

Daniel Gremillet a soulevé la question de l'emballage. C'est un point que j'ai également abordé lors de la réunion du groupe d'études « Agriculture et alimentation ». Je crois en effet que nous avons besoin du plastique pour notre sécurité alimentaire. Ce n'est pas la fabrication qui est en cause, mais le comportement de la population, qui n'a pas l'esprit civique pour ce qui concerne les déchets. Ceux-ci vont dans la même poubelle, même s'il existe une filière de traitement.

Par ailleurs, les commerces doivent faire savoir qu'ils existent virtuellement, mais aussi physiquement. Or on veut faire disparaître tous les panneaux indicateurs qui indiquent la présence d'une boutique pour des raisons environnementales. En milieu rural, c'est un grave problème. Certes, il ne faut pas multiplier la signalétique, mais nous devons conserver les formes les plus esthétiques en les plaçant à des endroits pertinents pour nos commerçants et nos artisans.

Mme Martine Berthet. – Je tenais à prendre la parole pour féliciter Serge Babary pour ce travail très complet, qui arrive fort à propos et qui nous montre bien l'exacerbation des évolutions. Pour ma part, je suis complètement en accord avec les propositions relatives à la nécessité d'introduire plus d'équité entre les différents canaux, qui sont tous nécessaires et à conserver. Les questions de fiscalité et de formation me paraissent réellement importantes.

M. Franck Montaugé. – Merci à Serge Babary et à tous ceux qui l'ont accompagné pour ce rapport très dense et très intéressant.

La question du *Digital Service Act* (DSA) et du *Digital Market Act* (DMA), qui vont s'appliquer très rapidement – et c'est tant mieux – n'a pas été abordée dans le rapport. Il serait intéressant qu'il y ait quelque chose sur ce point. Cela va en effet faciliter l'accès aux plateformes, permettre une plus grande équité dans le traitement des acteurs économiques et des commerçants. Je pense que ceci est de nature à faciliter la numérisation des commerces locaux, qui doivent garder un pied dans le monde réel et un pied dans le monde numérique.

La fiscalité a été largement évoquée. Peut-être faudrait-il proposer, si cela n'existe pas, un dispositif national afin de compenser les charges fixes des commerçants, au premier rang desquels la location des locaux. Ceci renvoie à la taxe sur le numérique, qui n'existe pas vraiment. On ne peut attendre sa mise en place pour tenter de rétablir l'équilibre concurrentiel entre commerce réel et commerce numérique, par ailleurs complémentaires.

Enfin, tout le monde ne peut pas faire du commerce. Certains sont doués pour cela, d'autres moins. Combien de fois voit-on des commerces péricliter faute de savoir-faire ? Or on peut acquérir celui-ci par la formation, car il s'agit d'un métier. Offre-t-on

suffisamment cette possibilité à ceux qui se lancent dans le commerce ? Je ne le crois pas. C'est sûrement un sujet qui mérite d'être développé.

M. Serge Babary, rapporteur. – Il me semble que nous sommes tous d'accord sur deux sujets, celui de la fiscalité, dont il faut ouvrir le chantier en urgence, et celui de la formation, qui a été cité à plusieurs reprises.

Les métiers dits de contact sont difficiles. Tout le monde pense être capable de les exercer et beaucoup rechignent à s'inscrire à la chambre de commerce ou à la chambre de métiers pour suivre des formations élémentaires. On ne peut forcer personne, mais c'est cependant nécessaire. On ne peut créer un site, le gérer, le suivre sans un minimum de connaissances et de volonté de le faire. Nous sommes bien conscients que certaines personnes ne passeront jamais au numérique. 20 % au moins des petits commerçants ne s'y astreindront pas, pour des raisons d'âge ou par manque d'intérêt. Ceux-là, malheureusement, sont condamnés au déclin économique, il faut l'admettre.

S'agissant du travail de nuit et du travail le dimanche, il ne s'agit pas de révolutionner les choses ni d'imposer quoi que ce soit. Il faut simplement introduire de la souplesse dans des règles qui ne sont plus applicables en l'état. Ceci n'entraîne pas d'obligation. Ceux qui n'en verront pas l'intérêt pourront rester en dehors. C'est d'ailleurs le cas dans les zones touristiques internationales, où beaucoup de petits commerces ne souhaitent pas être ouverts le soir. Pour autant, ils ne pâtissent pas de la concurrence des grandes surfaces restées ouvertes.

Pour répondre à Marie-Noëlle Lienemann, il convient de mettre en place un suivi très rigoureux de l'application sociale de ces dispositions afin que les choses ne se fassent pas au détriment des salariés. Souplesse de la réglementation et équité vis-à-vis des grandes surfaces sont les maîtres-mots de cette démarche si l'on veut faire en sorte que les commerces puissent lutter à armes égales.

J'emploierai les mêmes termes pour répondre à Fabien Gay. Chacun est bien conscient que tout repose sur les notions de sens, de proximité et d'omnicanalité.

S'agissant de la capacité financière, il est évidemment plus facile d'accéder à un certain nombre de produits nouveaux, bio, de grande qualité, quand on en a les moyens. Tous les débats autour de la production agricole tournent autour de cet aspect des choses : il faut produire de la qualité pour le plus grand nombre et ne pas aller vers une production différenciée, faute de quoi une partie de la population n'aura pas accès aux produits de meilleure qualité. C'est un risque.

Il convient donc d'être vigilant concernant l'apport de produits extérieurs, qui ne sont pas soumis aux normes qu'appliquent nos producteurs, afin que la population puisse accéder à la qualité avec une certaine facilité financière. C'est là aussi un problème d'équité entre citoyens.

Un commentaire à propos de la proximité : elle ne concerne pas que les centres-villes. Un supermarché de périphérie est un magasin de proximité pour une grande partie de la population. Les villes se développent à la périphérie, et on a de grandes cités où les seuls magasins de proximité sont des magasins « nouvelle formule » qui révolutionnent la présentation des produits avec des lunettes 3D, la possibilité de choisir des options et de payer

avec son téléphone portable. On trouve des commerces sans vendeur, où l'on n'a même pas besoin de sortir sa carte pour payer ses achats, la puce se chargeant automatiquement de tout.

On peut relier ceci au travail dans les entrepôts évoqué par Fabien Gay. La numérisation amène l'automatisation d'un certain nombre d'actes commerciaux ou d'entreposage. Dans certains entrepôts ou certaines usines, le personnel est remplacé par des automates.

Il conviendra certainement de revoir quelques aspects juridiques. Je pense en particulier à l'ouverture de boutiques éphémères. C'est une demande des commerçants qui souhaitent pouvoir bénéficier d'une surface en centre-ville. Pour l'instant, c'est très compliqué à faire fonctionner. Ce type d'activité étant assimilé à l'événementiel, ces endroits ne peuvent ouvrir pour l'instant. Il nous faut revoir la possibilité pour un acteur d'acheter une surface en centre-ville et de la louer successivement à des commerçants différents.

S'agissant de l'immobilier, il est vrai que les bureaux vont connaître des problèmes – mais c'est un autre sujet.

Je retiens les remarques de Daniel Gremillet à propos de l'emballage. Ceci a été évoqué dans la proposition de charte sur le e-commerce. Tous les acteurs doivent préciser les efforts qu'ils vont réaliser dans le domaine de l'emballage. Les interlocuteurs français font preuve de bonne volonté pour travailler en commun et être rigoureux. On espère que cet effort incitera les grands acteurs étrangers, dont le plus important, à améliorer les choses.

Marie-Christine Chauvin a évoqué la possibilité pour un commerçant de venir chercher le produit qu'il soit en ville, en périphérie urbaine ou dans un centre-bourg. Il s'agit du *click and collect* – le mot fait moderne. Ceci existe donc déjà. Autrefois, dans les campagnes, l'épicier, le boucher, le boulanger faisaient leur tournée pour vendre leurs produits. Ce sera dorénavant différent. Les commerçants se consacreront à leur travail physique et les livraisons se feront à travers tout le territoire. C'est déjà le cas. Il faut travailler la logistique, qui se développe beaucoup avec le e-commerce.

Je reviens sur les propos de Marie-Noëlle Lienemann. Je suis d'accord avec elle : il faut intégrer la prise en compte de la logistique dans le zonage commercial et tenir compte des friches existantes, qui peuvent être réutilisées. Pour l'instant, la facilité pour les communes est d'y bâtir des logements. On fait avancer la ville en périphérie, on repousse les zones commerciales, sans se soucier de l'entreposage ni de la logistique. Il faut le prévoir.

Je rappelle que le commerce représente 4,7 % de l'artificialisation des sols. On peut accuser les grandes surfaces d'utiliser des terres agricoles, mais ce sont l'urbanisation et les infrastructures qui y recourent le plus. On peut aussi reconstruire les zones commerciales sur les zones commerciales. Ce qu'il faut, c'est assouplir les règles de construction et revoir les passages en commission, etc.

Martine Berthet l'a évoqué : les commerçants doivent pouvoir installer leur publicité sur des plateformes locales. Il faut au moins que ce soit à la dimension d'un département. On en voit fleurir par canton ou communautés de communes : c'est trop réducteur, et cela constitue une perte de moyens. On doit travailler au niveau départemental, avec des acteurs déjà bien implantés, comme les chambres consulaires. Il existe en particulier des réseaux mis en place par les chambres de commerce ou par des acteurs qui travaillent à

l'échelon départemental. Un commerçant d'un centre-bourg, même rural, peut utiliser cette plateforme et ainsi élargir sa clientèle.

La remarque de Franck Montaugé sur la réglementation européenne est une bonne remarque. On ne l'a pas prise en compte parce qu'elle ne s'applique pas pour l'instant, mais on la conserve à l'esprit.

M. Franck Montaugé. – D'autant plus que, lorsqu'on avait travaillé sur les lois numériques, on s'était enquis des difficultés de déréférencement et de fonctionnement des moteurs de recherche, qui ne mettent pas tout le monde à égalité.

Mme Sophie Primas, présidente. – En résumé, l'arrivée du numérique dans le commerce représente un peu ce qu'a été l'arrivée des hypermarchés dans les années 1970. Cela a bousculé le secteur et va le bousculer davantage encore à l'avenir. Le numérique est un espace de liberté pour l'instant totalement débridé, dans lequel il existe peu de régulation en matière fiscale ou en matière de service.

C'est inéluctable, mais cela offre aussi des opportunités à ceux qui veulent commerçer. La réflexion de Franck Montaugé à propos de l'équité d'accès aux plateformes est très importante. C'est aussi une possibilité de commerçer pour les gens isolés.

Ceci offre en soi beaucoup de potentialités. Il faut cependant réguler les mouvements, car on voit bien que, pour l'instant les choses sont extrêmement débridées. On a face à soi un univers très contraint par la réglementation, celui du commerce physique : on ne peut ouvrir, on ne peut transformer, on est contraint par des baux, on est contraint par le temps, par les taxes.

Le rapport de Serge Babary, face à cet espace de liberté qu'est aujourd'hui internet, offre d'instaurer un peu de souplesse pour le petit commerce et propose de travailler en commun. Je pense que le petit commerce de demain comportera une offre numérique.

Comme l'a dit Évelyne Renaud-Garabedian, le commerce est en train de se transformer. Demain, on ira essayer un tailleur dans une cabine et non plus dans une boutique. La machine prendra nos mesures, nous montrera à quoi on ressemble avec un tailleur, nous chaussera, nous proposera la bonne taille, et on recevra tout chez nous le lendemain ! Cela existe déjà sur le marché de la chaussure. Le magasin recourt à un matériel spécial pour prendre l'empreinte du pied, son épaisseur, sa longueur, sa largeur, etc., pied par pied, et fabrique les chaussures à la bonne taille. Je pense d'ailleurs que la 5G va multiplier ce type de service.

Enfin, en matière de souplesse et d'équité fiscale, un travail très important reste à réaliser avec nos collègues de la commission des finances. Nous vous proposons une première piste avec la Tascom. Les petits commerçants de centre-ville ne la paient pas, mais acquittent la cotisation foncière des entreprises (CFE). Les grandes surfaces, de leur côté, payent la CFE, la Tascom, etc. Quant au secteur numérique, il ne paye rien. Il s'agit d'une inéquité totale. Il est vrai que le DMA et le DSA constituent de bons outils pour y remédier.

Le rapport est adopté.

La réunion est close à 12 h 30.

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

Mardi 3 novembre 2020

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

Projet de loi de finances pour 2021- Audition conjointe de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et Guillaume Poupart, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

M. Cédric Perrin, président. – Nous auditionnons le préfet Stéphane Bouillon, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui a succédé le 17 août dernier à Claire Landais, et Guillaume Poupart, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Avec la crise sanitaire et la menace terroriste, le SGDSN a fait face à une situation exceptionnelle : comment avez-vous géré la « surchauffe » ? Quels enseignements tirez-vous, d'ores et déjà, sur la réponse de l'État aux crises sanitaires ?

Nous sommes assez dubitatifs sur l'effet d'un accroissement de l'opération Sentinelle qui va encore prendre sur le potentiel de l'armée de terre, l'empêcher de s'entraîner, pour un bénéfice avant tout « psychologique ». Sans parler de son coût, dont nous n'avons pas le chiffrage, mais qui s'additionnera au quelque 1,6 milliard d'euros des opérations militaires extérieures (Opex). Peut-on espérer que l'on redescende rapidement au plancher des 3 000 militaires en réserve, voire que l'on aille vers des dispositifs plus réactifs, basés sur un principe d'alerte en garnison ?

Le prochain projet de loi sur la sécurité globale peut-il être l'occasion de mieux articuler les actions des différentes forces de sécurité, et de recentrer les militaires sur leur cœur de métier, qui n'est pas la sécurité intérieure ?

En 2021 – c'est un point positif –, les crédits augmenteront, 62 postes supplémentaires seront créés, dont 40 postes pour l'ANSSI, conformément à la loi de programmation militaire (LPM). Sommes-nous pour autant bien armés contre la menace cyber, qui augmente plus vite que les moyens ? Alors que la crise sanitaire a accéléré le basculement de l'économie et de la société dans le « tout numérique », les actes malveillants dans le cyberspace ne cessent de s'y multiplier, comme l'ont encore montré ces jours-ci les cyberattaques contre les hôpitaux américains en pleine pandémie ou la récente cyberattaque au « rançongiciel » contre l'entreprise du numérique Sopra Steria. Apportons-nous une réponse suffisante à ce risque numérique ? Comment améliorer notre résilience collective et individuelle ?

Enfin, la commission souhaiterait vous entendre sur la mise en œuvre de la loi du 1^{er} août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles, soit la 5G. Cette loi a confié à l'ANSSI le soin de délivrer aux opérateurs télécoms les autorisations d'utiliser des équipements 5G, sur la base d'une évaluation des risques et pour une durée limitée. Quelle est la ligne suivie par l'ANSSI dans l'attribution des autorisations depuis l'entrée en

vigueur de la loi ? Conduit-elle en pratique à évincer les équipements fournis par les entreprises chinoises, notamment Huawei ?

M. Stéphane Bouillon, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. – Un mot sur le contexte particulièrement difficile que nous traversons : le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) est entièrement mobilisé sur un double front, la crise sanitaire tout à fait extraordinaire et le renforcement de la pression terroriste ; les réunions du conseil de défense et de la sécurité nationale se succèdent à un rythme inégalé – j'y étais encore juste avant de vous rejoindre. À ce travail interministériel de gestion de crise s'ajoute un effort pour réviser la planification, que nous avons engagée sans attendre la fin de la crise sanitaire et qui devra s'enrichir des différents travaux en cours, en particulier ceux de la commission d'enquête sénatoriale. Sans parler des tensions internationales, qui appellent des travaux d'analyse et de prospective, en particulier sur les menaces cybernétiques, mais nous y reviendrons.

Le budget du programme 129 est modeste à l'échelle de l'État, comme l'est le budget de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». En 2019, nous avons exécuté 290 millions d'euros au titre des autorisations d'engagement (AE) et 277 millions d'euros au titre des crédits de paiement (CP) ; cette année 2020, si particulière, nous devrions parvenir à exécuter notre budget qui, après mise en réserve, atteint 293,9 millions d'euros en AE et 262,7 millions d'euros en CP – la baisse en CP est liée à des transferts techniques d'équivalents temps pleins (ETP) vers le ministère des armées.

La situation sanitaire a eu des effets budgétaires : les missions à l'étranger ont quasiment toutes été suspendues, des exercices ont été reportés du fait du confinement. Néanmoins cette moindre consommation de crédits nous a permis de compenser les surcoûts liés à l'achat d'équipements de prévention sanitaire et de protection de nos agents, ainsi que de matériels informatiques sécurisés pour le télétravail.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit, pour le SGDSN, un budget de 313,2 millions d'euros d'AE et de 285,5 millions d'euros de CP, sans compter les probables mises en réserve. Le schéma d'emploi avait autorisé pour 2020 la création de 55 emplois au SGDSN (42 emplois à l'ANSSI et 13 emplois au Groupement interministériel de contrôle (GIC)). La situation prévisionnelle des entrées et sorties projetées au 31 décembre 2020 aboutit à la pleine réalisation de ce schéma d'emploi, malgré les circonstances que nous connaissons, qui rendent plus difficiles les recrutements. La loi de finances initiale pour 2021 prévoit la création de 62 équivalents temps plein (ETP) pour l'ensemble du périmètre du SGDSN, conformément au plan qui était prévu ; l'ANSSI bénéficiera encore de 40 emplois supplémentaires. Cette progression devrait se poursuivre en 2022 avec un accroissement de 67 ETP pour l'ANSSI, et encore de 50 ETP en 2023, correspondant au renforcement de l'Agence et au développement de l'opérateur des systèmes d'informations interministérielles classifiées. Le plafond d'emplois est ainsi fixé pour 2021 à 1 069 ETP.

Nous prévoyons, pour l'an prochain, l'installation d'une partie de l'ANSSI à Rennes, nous provisionnons pour ce faire 33,5 millions d'euros en AE et 9,5 millions d'euros en CP. Face à une cybermenace plus forte, nous avons décidé d'engager un effort important pour piloter la transformation numérique de l'État, pour doter les armées et les services de renseignement de moyens d'action adéquats et assurer la sécurité des systèmes d'information les plus importants de l'État, mais aussi des entreprises françaises, qui font face à des attaques de plus en plus nombreuses et importantes. Les bâtiments de l'Hôtel national des Invalides et de la tour Mercure, dans le 15^e arrondissement de Paris, étant bien remplis, nous avons décidé

de délocaliser une partie des effectifs à Rennes, où se trouve déjà la Direction générale de l'armement (DGA) et l'état-major des armées, ainsi que des organismes qui travaillent dans le domaine de la cybersécurité. Cette délocalisation va renforcer les synergies entre les parties civile et militaire. Nous allons aussi ouvrir une deuxième antenne en Île-de-France au sein du Campus cyber, auquel participent quelque 54 entreprises.

La fermeture de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), ensuite, décidée par le gouvernement précédent dans le cadre d'une rationalisation, s'est traduite par une économie de 5 millions d'euros de subvention pour charge de service public et de 1,5 million d'euros pour le SGDSN, du fait du transfert de missions vers le ministère de l'intérieur – l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDREP), en particulier, a été rattaché au service statistique du ministère de l'intérieur, lequel présente toutes les garanties d'indépendance, étant dirigé par une administratrice générale de l'INSEE. Les actions comme les enquêtes de victimisation et les programmes de formation dispensés par l'INHESJ, très appréciés, vont être poursuivis au sein d'un service à compétence nationale créé le 26 septembre au sein du ministère de l'intérieur et vers lequel nous transférons 26 agents.

Nous allons avoir un travail considérable pour gérer ce que vous qualifiez de « surchauffe », monsieur le président – et je peux vous assurer que nous sommes très mobilisés. D'ores et déjà, nous travaillons à la refonte du plan Pandémie, en prenant en compte les retours d'expériences et les analyses, dont celles de votre commission d'enquête, et nous réfléchissons à une révision globale de la planification de crise. Nous avons un très bon plan Pandémie grippale, nous l'avons utilisé au début de la crise sanitaire, mais nous avons vite rencontré ses limites puisque, contre la grippe, il tend à la vaccination de la population et à l'achat de matériels manquants à l'étranger, alors que nous ne disposons pas de vaccin contre la covid-19 et, la pandémie étant générale, la tension était partout sur l'accès aux matériels. Ces tensions sur l'accès aux matériels de protection font reconsidérer la localisation de la production de ces matériels, leur stockage, et au-delà même la coopération entre l'État et les collectivités territoriales, tant il est clair que les préfets et les élus locaux doivent pouvoir travailler ensemble dans la gestion de la crise et sur la suite.

Nous devrons également, l'an prochain, renforcer nos moyens de lutte contre la cybercriminalité, suivre de très près le Brexit, lequel peut entraîner une situation de crise difficile à gérer, et, bien sûr, continuer de suivre la situation internationale, avec ses tensions nationalistes, et ses sujets de protection de notre pays, en particulier la menace terroriste endogène et exogène. Je dois également mentionner l'intelligence économique et la protection de nos entreprises contre certaines menaces. Sur tous ces sujets, vous pouvez pleinement compter sur la mobilisation complète des militaires et des fonctionnaires civils du SGDSN.

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). – Je commencerai par vous parler de la menace : en un an, l'usage de l'outil cyber par la grande criminalité organisée pour rançonner ses victimes, s'est considérablement développé, avec toujours le même séquençage : intrusion dans le système informatique, blocage et chantage, l'intrus exigeant parfois des dizaines de millions d'euros pour débloquer les systèmes de l'entreprise. Cette cybercriminalité a fait des progrès considérables, visant désormais précisément des victimes en capacité de payer. L'an dernier, l'ANSSI avait traité 54 attaques par « rançongiciel » ; cette année, nous étions à 128 attaques au 1^{er} septembre, nous aurons donc triplé le nombre de cas en fin d'année, et je ne vois aucune raison pour que le phénomène s'atténue. Les victimes de telles attaques peuvent être très impactées, avec des effets collatéraux importants, en particulier des pertes de données

essentielles. Certaines entreprises savent réagir : vous citiez l'attaque contre Sopra Steria, c'est un bon exemple d'une entreprise qui a su limiter les dégâts en éteignant très vite son système, au point que l'attaque n'en a endommagé qu'une petite partie et que l'attaque a échoué – mais l'opinion a retenu que l'entreprise était attaquée, ce qui est une très mauvaise chose pour une entreprise dont la spécialité est la protection informatique.

Cependant, on parvient bien plus rapidement qu'avant à rétablir les systèmes des entreprises touchées : là où il fallait des mois encore des mois, nous parvenons désormais à réparer les systèmes en quelques jours.

Les attaques touchent des secteurs critiques, notamment les hôpitaux, on l'a vu en particulier lors de l'attaque du centre hospitalier universitaire (CHU) de Rouen pour le rançonner – de telles attaques ont lieu aux États-Unis depuis des années et on a vu à Rouen que les conséquences vont bien au-delà de la perte de matériel bureautique puisque l'hôpital perd en ce cas l'imagerie, les analyses biomédicales, jusqu'à son réseau téléphonique. Cet exemple illustre la menace sur laquelle nous travaillons : le numérique est un outil formidable, mais il faut la bloquer, sauf à se mettre dans une situation de grande fragilité. Pendant la crise sanitaire, l'ANSSI n'a pas constaté d'augmentation du nombre d'attaques – pour l'anecdote, je signale que de grands groupes criminels ont publié un communiqué de presse pour dire qu'ils suspendaient les attaques sur les hôpitaux, et on a dénombré qu'une seule attaque contre un hôpital en République tchèque.

Cette menace ne doit pas nous faire oublier les autres, en particulier l'espionnage, qui reste la plus grave des menaces. Dans cette période où le télétravail est encouragé, nous sommes inquiets quant aux brèches qui peuvent être ouvertes, dont on ne se rend compte que trop tard. C'est pourquoi je donne toujours ce conseil : regardez très attentivement quelles portes vous ouvrez dans votre système, pour que n'importe qui ne puisse pas y entrer.

Autre menace, le cyberterrorisme. En réalité, il n'existe pas ; si des groupes terroristes ont su utiliser l'outil numérique, il n'y a pas eu d'attaque terroriste large, qui aurait utilisé l'outil numérique comme arme. Cependant, cela n'empêche pas qu'il faille s'en prémunir, se préparer à une telle attaque par des stratégies de défense.

Enfin, il y a des attaques qui visent à détruire des systèmes d'information, avec une dimension militaire ; sachant que les conflits de demain seront aussi numériques, le numérique sera un espace de conflictualité.

Pour faire face à ces menaces, nous appliquons une stratégie conçue il y a dix ans et consistant à dire que la meilleure défense reste la défense. On ne doit pas se leurrer en imaginant que l'on pourrait se contenter d'une réaction à l'attaque ; en réalité, quand un système numérique est bloqué, on ne peut tout simplement plus réagir. Il faut donc utiliser tous les outils à notre disposition : la prévention bien sûr, en prenant en compte la sécurité dans la conception même des systèmes numériques et dans leur évolution ; la réglementation, également, et nous sommes en pointe en ayant porté la directive européenne qui permet aux États membres d'imposer de la cybersécurité aux opérateurs publics ou privés importants.

Ensuite, notre travail consiste à certifier, à labéliser des prestataires privés, sachant que ce n'est pas le secteur public, ce n'est pas l'État qui va protéger l'ensemble des entreprises qui doivent l'être. Nous réalisons ce travail avec l'audit de sécurité et la détection d'attaques ; nous sommes en pointe en cette matière et tâchons de faire appliquer des règles de précaution à l'échelon européen.

Autre évolution positive, le recul d'une forme de défaitisme sur l'utilité de la justice face à ce type d'attaques : les victimes portent désormais plainte alors que le recours à la justice pouvait paraître une source d'ennuis supplémentaires il y a quelques années ; le Parquet traite les dossiers rapidement, des possibilités d'entraide internationale et de coopération existent, y compris avec les géants du net, qui nous donnent des informations importantes pour mieux comprendre ces attaques. La coopération est excellente avec les services de renseignement et de lutte contre la cybercriminalité, et, d'une manière générale, avec les États, car nous avons un intérêt commun à lutter contre la cybercriminalité.

Enfin, la 5G est un sujet important et sensible. Avec cette nouvelle génération, les réseaux vont devenir plus essentiels encore dans la vie de nos concitoyens et dans notre économie, car les machines vont se connecter, et elles vont échanger bien davantage entre elles, jusqu'au simple automate dans les usines. Aussi, le danger de demain, ce sera qu'on nous éteigne ces réseaux. Cette crainte d'une coupure ou d'un manque de disponibilité de réseaux devenus essentiels à notre existence quotidienne est nouvelle, il faut en tenir compte. Des adversaires ne doivent pas pouvoir nous déconnecter, nous devons garder une maîtrise, nous avons donc besoin d'opérateurs sensibilisés à cette dimension de notre sécurité et d'un regard critique sur le choix des équipements eux-mêmes. La loi du 1^{er} août 2019, en définissant des critères pour le déploiement des antennes 5G, nous permet de répondre au cas par cas, selon les opérateurs et les équipements. Les termes de la loi sont précis : les autorisations sont délivrées par le Gouvernement une fois assurés « le niveau de sécurité des appareils, leurs modalités de déploiement et d'exploitation », mais aussi que l'opérateur et ses sous-traitants échappent à tout acte d'ingérence de la part d'un État non membre de l'Union européenne. Nous pensons donc qu'il ne faut être ni naïf ni hostile par principe : pas de naïveté ni de *bashing* envers telle ou telle marque. Nous devons définir des règles de sécurité avec les opérateurs et les motiver sur le sujet ; je veux témoigner de ce que nos quatre grands opérateurs mobiles sont très soucieux des questions de sécurité, nous avons une très bonne coopération avec eux, et c'est essentiel pour une 5G sûre dans les cinq à dix ans.

M. Stéphane Bouillon. – Le juge administratif n'a rien trouvé à redire aux autorisations délivrées.

M. Olivier Cadic, rapporteur pour avis. – Où en est-on de la réforme du « secret défense » ? Une nouvelle instruction interministérielle était attendue pour l'automne 2020. Est-elle sortie et quelles en sont les grandes lignes ?

Pour 2021, la subvention destinée à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) est en légère diminution, dans la continuité de l'évolution observée depuis plusieurs années. Or, l'Institut, pénalisé par des ressources propres fluctuantes, doit désormais assumer seul certaines charges qu'il mutualisait jusqu'à l'année dernière avec l'INHESJ, dont notre commission a regretté la suppression. La mise en œuvre du plan stratégique 2020-2022 et du plan de transformation de l'établissement avance-t-elle bien, malgré le contexte difficile que nous connaissons cette année ? La crise sanitaire affecte-t-elle son équilibre financier ?

Depuis trois ans, j'ai pu mesurer la réputation de l'ANSSI à l'international, cet outil est respecté et c'est un vrai motif de fierté nationale, une force de dissuasion cyber. Pour reprendre votre maxime, la meilleure défense, c'est la défense. Les attaquants informatiques poursuivent quatre types d'objectifs non exclusifs entre eux : l'espionnage, les trafics illicites, la déstabilisation et le sabotage. En 2018, l'ANSSI a traité 78 événements de sécurité consécutifs à des attaques informatiques ayant touché des ministères français ; les ministères les plus attaqués étaient dans l'ordre l'Éducation nationale, la Défense et les Affaires

étrangères. Quel est le nombre d'événements pour lesquels l'ANSSI a été saisie en 2019 et quelle est la tendance en 2020 ?

Enfin, comment va se passer la mise en place du Campus cyber ?

M. Mickaël Vallet, rapporteur pour avis. – Depuis 2018, un dispositif de lutte contre les manipulations de l'information a été mis sur pied au sein du SGDSN. Que recouvre précisément ce dispositif ? Quelles actions concrètes sont-elles prises quand une opération de désinformation est constatée ? Comment peut-on contrer efficacement de telles campagnes ? Votre dotation budgétaire est-elle suffisante pour mener à bien cette mission ?

Vous évoquez la culture de cybersécurité en général, et en particulier de notre tissu économique : où s'arrête le rôle de l'État et de l'ANSSI auprès des entreprises en général, sachant qu'il n'y a pas toujours d'acteurs privés pour inculquer cette culture du risque cyber ? Avez-vous les moyens d'intervenir ?

Sur la 5G, vos propos sont rassurants, vous nous dites que vous maîtrisez, n'étant ni naïf ni hostile : est-ce bien votre idée ?

Enfin, je vous félicite de n'avoir utilisé qu'un seul anglicisme dans votre présentation, c'est très rare dans votre secteur...

M. François Bonneau. – Les moyens de la coopération européenne dans la prévention et la détection des cyberattaques sont-ils à la hauteur ? Je parle de la dimension matérielle, mais aussi des règles, en particulier pénales.

M. Pascal Allizard. – La loi du 1^{er} août 2019 sur la 5G, que vous avez citée, a prévu une clause de revoyure : où en est-on ? Comment voyez-vous l'application de cette loi ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Si le Brexit devait se faire sans accord, êtes-vous sereins sur les conditions des échanges de personnes et de biens entre le continent et la Grande-Bretagne ?

L'INHESJ n'avait pas démerité depuis bientôt trente ans, mais des raisons d'économies budgétaires ont conduit à le supprimer. C'est dommage, parce que c'était une instance où des personnes d'origine professionnelle très diverses pouvaient se rencontrer, ce qui était propice aux types d'échanges d'information dont nous avons besoin : ne pensez-vous pas que ce manque va devoir être comblé ?

M. Jacques Le Nay. – L'an passé, notre commission regrettait l'absence d'avancées sur la formation continue des administrations et des entreprises sensibles au risque cyber, nous pouvons ajouter que nous déplorons l'absence de ce sujet dans la formation initiale des grandes écoles, excepté l'École nationale d'administration : comment traiter ce sujet essentiel pour notre sécurité intérieure ?

M. Ludovic Haye. – Lors du premier confinement, le télétravail a démontré son utilité pour concilier activité économique et respect de règles sanitaires strictes. Cependant, il a révélé aussi les décalages de préparation, de formation, d'organisation, de matériel entre les grandes et les petites entreprises et pu créer bien des failles dans la sécurité des systèmes. Vous semblerait-il utile de renforcer le partenariat public privé pour renforcer la sécurité des entreprises, dans le contexte économique fragilisé que nous connaissons ?

Pensez-vous possible, ensuite, qu'un projet européen puisse venir contester le monopole des Gafam dans la gestion des données, dont on a vu l'importance croissante ces dernières années ?

M. Yannick Vaugrenard. – Vous dites que le terrorisme cyber n'existe pas, mais qu'il faut s'y préparer : qu'est-ce à dire, plus précisément ? J'entends que la meilleure défense, c'est la défense. Mais ne faut-il pas aussi être en mesure d'attaquer, en particulier en cas de menace terroriste cyber ? Quelle est la coopération internationale possible en la matière, sachant qu'on l'imagine mal avec la Chine ou la Russie ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Quels sont les apports de la réserve cyber défense et de la réserve de l'IHEDN ? Quelle place, ensuite, peut prendre le vote électronique, que l'on va devoir utiliser pour les prochaines élections consulaires ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Les cyberguerriers n'ayant apparemment aucun état d'âme à semer le chaos dans notre vie, il nous faut nous adapter. Vous nous dites que la sécurité consiste en la maîtrise d'une série de couches additionnant système et sous-systèmes, avec des composants interconnectés et communicants : n'y a-t-il pas, au fond, un changement de paradigme de la production et de notre consommation, qui va avoir un coût ?

M. Stéphane Bouillon. – Nous travaillons à la révision de la circulaire relative au secret de la défense nationale, pour faire concorder nos critères de classification avec ceux qui ont cours au sein de l'OTAN. Cette nouvelle nomenclature facilitera nos échanges avec nos partenaires européens. La nouvelle circulaire est quasiment prête, elle devrait être publiée prochainement pour une entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021. La nouvelle nomenclature conduira à ce qu'il y ait moins de documents classifiés, parce qu'ils seront mieux ciblés, c'est plus efficace ; elle nécessite un effort d'adaptation, et une plus grande transparence sur les habilitations elles-mêmes.

La diminution de la subvention à l'IHEDN tient à la diminution des effectifs. Il y a eu un débat l'an passé sur la mutualisation de moyens entre l'IHEDN et l'IHNESJ, deux structures qui cohabitaient sans beaucoup de projets communs. Le premier institut est apparu irremplaçable, du fait de son rayonnement et de son histoire. Il a donc été décidé de supprimer l'IHNESJ, mais son activité de formation, très appréciée puisqu'elle fait se rencontrer des personnels civils et militaires, des magistrats et des fonctionnaires territoriaux par exemple – ces activités sont transférées au Centre des hautes études du ministère de l'intérieur (Chémi), qui continuera à former des hauts fonctionnaires, et il pourra même s'y faire de la prospective, ce qui n'est guère possible aujourd'hui. Je crois donc que la solution trouvée est satisfaisante.

Sur le Brexit, le 1^{er} janvier prochain sera une étape difficile qu'il y ait accord ou pas, car la sortie de l'union douanière va soumettre tous les échanges avec la Grande-Bretagne à bien des vérifications, pour les marchandises comme pour les personnes – en particulier la présentation du passeport pour tout voyage, avec la date d'entrée et de sortie pour respecter le délai de trois mois. Nous travaillons sur l'application de la réglementation applicable à ceux qui séjournent déjà en Grande-Bretagne, pour faire enregistrer leur durée de séjour, et réciproquement pour les Britanniques séjournant en France ; pour les nouveaux séjours, les règles qui s'appliquent seront celles des pays hors Schengen. Pour la douane, nous avons prévu tout un ensemble de bâtiments positionnés en arrière de Calais pour effectuer les opérations de contrôle, nous comptons bien que les Britanniques en feront autant, ce n'est pour le moment pas le cas ; quelque 600 douaniers et 200 fonctionnaires de la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) doivent assurer le bon fonctionnement et la

sécurité de l'ensemble. Sommes-nous prêts ? Par expérience, je fais toujours comme si nous ne l'étions pas, pour effectuer le plus grand nombre de vérifications et être le plus avancé possible. Nous travaillons en liaison avec nos amis belges, qui vont aussi connaître des répercussions du Brexit. Nous attendons le résultat des négociations, en particulier sur la pêche – l'absence d'accord poserait des problèmes supplémentaires pour la gestion des droits de pêche et pour les ports. Nous faisons le maximum et nous mettrons en place des centres de crise au cas par cas.

Le vote électronique n'est pas une option retenue pour les élections nationales dans notre pays, le risque en apparaissant trop élevé. Si un dispositif a été retenu pour les élections consulaires, il n'est pas envisagé de l'étendre, du fait des risques de contestations.

M. Guillaume Poupart. – Dans quelle mesure les ministères et agences de l'État font-ils l'objet de cyberattaques ? Entre 2018 et 2019, le nombre d'attaques a été stable, mais les chiffres doivent être interprétés – en l'occurrence, le ministère des armées, qui est un bon élève, enregistre un nombre plus élevé d'attaques, parce qu'il sait de mieux en mieux les détecter. D'une manière générale, on peut dire que la protection a progressé. Est-ce suffisant ? Je n'en suis pas sûr et je crois qu'il faut rester prudent ; la situation varie fortement entre les ministères et, si l'État lui-même n'est guère affecté par les « rançongiciels », le phénomène touche des collectivités territoriales, ce qui est inquiétant. La menace centrale reste l'espionnage, dont le mode opératoire change rapidement et qui exige un bon niveau de protection.

Le Campus cyber vise une coopération du public et du privé sur la recherche, la formation, les projets, comme il en existe depuis plusieurs années autour de Rennes sous l'impulsion du ministère des armées. Il nous manquait un lieu en Île-de-France, non pas pour faire un *showroom* ni un lieu de travail commun, mais pour profiter de la proximité qui rend plus propice la définition de projets communs. Le campus est à La Défense, dans une tour de treize étages et 25 000 mètres carrés, dont 7 000 mètres carrés d'espaces communs – il y aura des incitations pour que des petites entreprises s'y installent ; nous nous inspirons d'expériences qui ont été couronnées de succès à l'étranger, en particulier en Israël, et je salue l'enthousiasme de nos partenaires industriels dans ce projet.

Il nous faut développer une culture du risque cyber, ce n'est effectivement pas l'ANSSI qui va porter seule la diffusion de cette culture en France, nous avons besoin que tous les acteurs se sentent responsables et qu'ils s'engagent ; il y a encore grands progrès de sensibilisation à faire. On remarque d'ailleurs que les attaques sont un puissant vecteur de mobilisation. Notre rôle est de tout faire pour que le risque numérique ne soit pas traité à part, mais bien intégré dans la gouvernance ordinaire des organisations : c'est aux décideurs de décider, pas aux techniciens.

Comment rendre les enjeux et les techniques de la sécurité numérique accessibles au tissu économique dans son ensemble ? Le groupement d'intérêt public Action contre la cybermalveillance (Acyma) fait de la prévention, à des niveaux compréhensibles par tout un chacun : en tant que GIP, il s'agit d'une alliance entre le public et le privé. Nous financerons d'autres actions dans ce sens *via* le plan de relance, en particulier pour mettre en relation des « petites » victimes et « petits » prestataires.

Sur la 5G, oui nous maîtrisons, mais c'est une maîtrise que je qualifierais d'« inquiète ». Nous avons fait de bons choix, fixés par la loi précitée. Faut-il une revoyure ? Cela dépend de ce que l'on entend par là. Le texte n'a pas démontré de défaut, le décret

d'application est bon, mais l'arrêté qui liste les équipements peut évoluer, car la technologie évolue. La loi prévoyait un rapport, il a été réalisé, la transparence est respectée. Quelle est la bonne réponse européenne ? Une analyse de risque conjointe a été faite, les États de l'Union européenne ont conclu que les pressions chinoises et américaines étaient trop fortes. Ils ont identifié des risques communs et défini une boîte à outils pour les aider à maîtriser les réseaux 5G, tout en respectant le principe de souveraineté nationale. Cette démarche est positive, car cela montre une voie à suivre dans un cadre commun. Les relations entre l'État et les opérateurs mobiles varient d'un pays à l'autre, la France se distingue par un encadrement qui surprend dans d'autres pays où l'on a longtemps considéré que les opérateurs devaient se débrouiller, et où donc il est difficile de leur imposer aujourd'hui des contraintes, ce qui nous semble plus naturel.

Les collectivités territoriales sont encore mal protégées contre les cyberattaques, nous l'avons vu à Marseille à la veille des élections municipales. C'est un enjeu, il faut renforcer leur cybersécurité.

Je reviens sur la coopération européenne. Le principe, c'est ne pas opposer les échelons européen et national, alors que tout nous y pousse. Il y a un sujet de souveraineté, puisque nous parlons des intérêts vitaux et d'une compétence propre aux États, mais chacun a besoin de coopération. La Commission européenne l'a compris, avec l'Agence pour la cybersécurité (ENISA), qui n'est pas un concurrent de l'ANSSI, mais qui vient en complément, pour aider à la constitution de réseaux opérationnels – le résultat est satisfaisant, l'Agence européenne a su trouver sa place. Un nouveau réseau vient d'être créé entre les agences nationales telles que l'ANSSI et qui a été dénommé CyCLONe, – le *Cyber Crisis Liaison Organisation Network* –, pour échanger sur la stratégie et l'opérationnel, aussi bien en temps ordinaire qu'en cas de crise. Je suis donc positif sur l'ensemble, l'Europe de la cybersécurité se construit.

La formation et l'éducation à la cybersécurité progressent, un Mooc – j'emploie l'anglicisme pour désigner un cours d'enseignement diffusé sur internet – est accessible. Nous avons aussi travaillé avec l'Éducation nationale, et un enseignement est dispensé, depuis septembre dernier, en classe de seconde, ce qui est très positif, car cela n'avait rien d'évident. Le ministère de l'éducation nationale a créé un groupement d'intérêt public, dénommé Pix, qui est un service en ligne d'évaluation et de certification des compétences numériques pour tous, tout au long de la vie, et qui aborde les questions de la cybersécurité. Tout cela est dynamique même si, j'en conviens parfaitement, il reste beaucoup à faire.

Le télétravail pose des problèmes de sécurité, effectivement. Chacun l'a éprouvé pendant le confinement : pour la visioconférence, nous avons le choix entre des produits européens ou nationaux qui paraissent sûrs, mais qui ne fonctionnent pas assez bien, et des produits qui remplissent bien leur tâche, mais qui nous paraissent peu sûrs. Il y a ici plusieurs sujets. Oui, une offre européenne est possible, elle existe même, il y a une ambition européenne, des compétences, des entreprises, nous ne sommes pas en retard sur le *cloud* par exemple – cette offre n'équivaut certes pas à celle des Gafam, mais nous pouvons aider les entreprises européennes en utilisant leurs produits.

Le terrorisme cyber n'existe pas au sens où, jusqu'à aujourd'hui, il n'y a pas eu d'attaque cyber de grande ampleur. Je ne sais pas dire pourquoi, c'est un simple constat – que j'assortis aussitôt d'une alerte sur le risque qu'un tel terrorisme apparaisse, par le développement des compétences de terroristes ou par les liens entre des criminels et des terroristes : il faut donc être très prudents et s'y préparer. Lorsque nous disons que la

meilleure défense, c'est la défense, nous parlons de la préparation, mais cela n'interdit en rien l'attaque, en particulier pour neutraliser les attaques de l'adversaire. La loi de programmation militaire de 2013 nous y autorise, en précisant que les services peuvent, en cas d'attaque majeure, se connecter sur les réseaux de l'assaillant pour le neutraliser.

La réserve opérationnelle est compliquée à mettre en œuvre, car les gens compétents dans la cybersécurité travaillent déjà dans les instances idoines. L'IHEDN a installé une réserve, nous envisageons de faire de même à l'ANSSI, sans aucune idée de concurrence et avec prudence, car lancer une réserve nous engage.

Enfin, je suis prudent sur le vote électronique, qui est une question complexe sur le plan technique même. On l'a utilisé en 2012 pour le vote des Français de l'étranger, mais pas en 2017 justement parce que nous avions analysé que la menace était devenue plus forte. L'objectif est d'y parvenir en 2022, le ministère des affaires étrangères est maître d'ouvrage, je suis plutôt confiant, mais la réalisation va dépendre de l'évolution de la menace.

M. Cédric Perrin, président. – Merci pour ces réponses qui nous démontrent, une fois encore, combien la cybersécurité est devenue une question centrale.

La réunion est close à 12 h 25.

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

Mercredi 10 février 2021

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi autorisant la ratification de l'accord portant extinction des traités bilatéraux d'investissement entre États membres de l'Union européenne - Examen du rapport et du texte proposé par la commission

M. Pascal Allizard, président. – Nous examinons ce matin le projet de loi autorisant la ratification de l'accord portant extinction des traités bilatéraux d'investissement entre États membres de l'Union européenne, sur le rapport de notre collègue Philippe Folliot.

M. Yves Détraigne. – Notre collègue rapporteur Philippe Folliot m'a demandé, en son absence, de lire son intervention sur ce projet de loi.

Afin d'offrir une protection renforcée aux investissements réalisés à l'étranger par nos entreprises, la France a conclu une centaine d'accords bilatéraux de protection des investissements avec, le plus souvent, des pays en développement désireux d'attirer sur leur sol des investissements directs étrangers, parmi lesquels des États d'Europe centrale et orientale qui ont, depuis, intégré l'Union européenne.

Pour prémunir les entreprises contre tout risque de nature politique, ces accords prévoient, d'une part, que le pays hôte réservera un traitement juste et équitable aux investisseurs de l'autre partie, et d'autre part, un accès à un mode alternatif de règlement des différends tel que l'arbitrage.

Dans son arrêt du 6 mars 2018, dit arrêt « Achmea », la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) a jugé que les clauses d’arbitrage entre États et investisseurs, présentes dans les traités bilatéraux d’investissement conclus entre États membres de l’Union, étaient contraires au droit européen, consacrant ainsi le principe de primauté du droit de l’Union européenne.

Pour mettre en œuvre cet arrêt, la France et 22 autres États membres ont signé, le 5 mai 2020, un accord portant extinction desdits traités. L’accord soumis à notre examen met donc un terme à l’ensemble des traités bilatéraux d’investissement conclus entre les États membres signataires, y compris aux clauses de survie qui permettent aux investisseurs de se prévaloir des traités bilatéraux, et ce même après leur dénonciation. Les États non signataires ont, quant à eux, entrepris de dénoncer les traités d’investissement intra-européens qu’ils ont conclus dans le cadre de démarches diplomatiques bilatérales.

Toutefois, faute de consensus entre les États membres, l’accord ne tranche pas la question de la compatibilité de la clause de règlement des différends du traité sur la charte de l’énergie, auquel plusieurs États tiers à l’Union européenne sont parties. Ce traité est un accord plurilatéral et sectoriel conclu dans les années 1990 pour favoriser le commerce et le transit des produits énergétiques et pour développer les investissements dans le secteur de l’énergie avec les pays issus de l’ancien bloc soviétique. La Commission européenne ainsi qu’une majorité d’États membres, dont la France, considèrent que cette clause est contraire au droit européen, mais ont convenu de trancher la question ultérieurement.

L’accord *Achmea* qui nous est soumis poursuit deux objectifs. Premièrement, organiser la dénonciation coordonnée des accords bilatéraux de protection des investissements conclus entre les États membres signataires et toujours en vigueur, ainsi que le démantèlement des accords déjà dénoncés par le passé mais toujours applicables en raison de leurs clauses de survie, que l’accord prive désormais d’effet. Deuxièmement, il s’agit de fournir un cadre aux procédures arbitrales intentées sur le fondement de ces traités bilatéraux. À cet égard, il dispose que les procédures déjà achevées et définitivement réglées avant le 6 mars 2018, date de l’arrêt *Achmea*, ne sont pas affectées ; que les clauses d’arbitrage contenues dans les accords de protection des investissements ne peuvent servir de fondement à de nouvelles procédures arbitrales ; que des mesures transitoires sont mises en place pour les procédures arbitrales pendantes qui pourront être réglées à l’amiable dans le cadre d’un mécanisme *ad hoc* de dialogue structuré ou être tranchées par les juridictions des États membres concernés par les litiges.

L’accord rappelle, en outre, que le droit de l’Union offre, d’ores et déjà, des garanties juridiques aux investissements intra-européens, qui prendront *de facto* le relais des accords bilatéraux d’investissement conclus entre les États membres. Ainsi, même en l’absence d’accords d’investissement, les entreprises opérant au sein du marché intérieur continueront de bénéficier, d’une part, des protections conférées par les libertés fondamentales comme la liberté d’établissement et la libre circulation des capitaux ainsi que des principes généraux du droit européen tels que la non-discrimination, la proportionnalité, la sécurité juridique et la confiance légitime ; d’autre part, d’une protection juridictionnelle effective devant les juridictions des États membres, sous le contrôle de la Cour de Luxembourg. Par conséquent, les investisseurs continueront d’évoluer dans un environnement juridique favorable aux investissements directs étrangers au sein du marché intérieur.

Ainsi, les conséquences économiques du présent accord, bien que difficiles à évaluer, devraient être limitées. De même, il n’est pas attendu d’allongement des procédures

de règlement des différends dans la mesure où la durée moyenne des procédures devant les juridictions des États membres est comparable à celle des procédures arbitrales au sein de l'Union. Il conviendra, toutefois, de veiller à l'impartialité des juridictions nationales, en particulier dans des pays comme la Hongrie ou la Pologne qui, d'après les institutions européennes, porteraient atteinte à l'État de droit.

Pour conclure, cet accord permet aux États membres de se conformer au droit européen pour le règlement de leurs différends liés aux investissements réalisés au sein du marché intérieur, sans préjudice des garanties offertes par les libertés fondamentales et les principes généraux du droit de l'Union européenne. Neuf États membres l'ont déjà ratifié, permettant à l'accord d'entrer en vigueur. En outre, l'Espagne a décidé d'appliquer ces dispositions à titre provisoire.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi. Son examen en séance publique est prévu le jeudi 18 février prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents et votre rapporteur ont souscrit.

M. André Gattolin. – Je m'interroge sur le champ d'application de ce projet de loi au regard du statut des territoires d'outre-mer, certains d'entre eux bénéficiant d'un pouvoir d'autonomie – par exemple, Saint-Barthélemy est hors de l'Union européenne. Existe-t-il une différence entre les départements d'outre-mer qui font partie intégrante de l'Union européenne, et d'autres territoires pour lesquels la conclusion de traités bilatéraux d'investissement avec des États tiers serait envisageable ?

M. Yves Détraigne. – À ma connaissance, les dispositions de ce texte s'imposent à l'ensemble du territoire français.

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi est adopté sans modification.

Désignations de rapporteurs

La commission désigne MM. Hugues Saury et Rachid Temal rapporteurs sur le projet de loi de programmation (A.N., XV^e lég.) relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui sera examiné dans quelques jours par l'Assemblée nationale.

Elle désigne également M. Édouard Courtial rapporteur sur le projet de loi n° 298 (2020-2021) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire.

Elle désigne enfin M. Gilbert Bouchet rapporteur sur le projet de loi n° 297 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay relatif à l'emploi rémunéré des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.

Désignations dans des organismes extraparlementaires

En application de l'article 9 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, la commission désigne M. Olivier Cadic membre du conseil d'administration de l'Institut français.

En application de l'article 12 de la même loi, la commission désigne Mme Marie-Arlette Carlotti et M. Pascal Allizard membres du conseil d'administration de l'Agence française d'expertise technique internationale.

Audition de M. Bertrand Lortholary, directeur d'Asie et d'Océanie au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Christian Lechervy, ambassadeur de France en Birmanie (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Questions diverses

M. Gilbert Roger. – Gisèle Jourda s'interrogeait sur le fait que nous ne nous saisissions pas pour avis de la proposition de loi relative à la sécurité globale. nous concerne. Hier, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a demandé à être saisie pour avis sur ce projet de loi, aussi paraît-il incongru que nous ne le fassions pas également.

M. Pascal Allizard. – Je transmets votre demande au président Cambon.

Mme Gisèle Jourda. – Cette proposition de loi aborde des questions relatives au continuum de sécurité et à l'utilisation des armes. Pourquoi ne nous saisirions-nous pas de ce texte ? En outre, la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale s'est, elle, saisie pour avis de cette proposition de loi.

M. Jean-Marc Todeschini. – J'ai transmis au président Cambon le compte rendu de la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale.

M. Pascal Allizard, président. – Le président Cambon tranchera donc en toute connaissance de cause.

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 3 février 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification - Audition du Professeur Olivier Claris, coordonnateur de la mission sur la gouvernance et la simplification hospitalières

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous recevons ce matin le professeur Olivier Claris, président de la commission médicale d'établissement (CME) des hospices civils de Lyon et coordonnateur de la mission sur la gouvernance et la simplification hospitalières.

Je salue les commissaires qui assistent à cette réunion à distance.

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

La mission sur la gouvernance et la simplification hospitalières a été lancée en décembre 2019 dans le cadre de Ma Santé 2022. Le rapport, rendu à l'été 2020, dans un tout autre contexte – celui de la pandémie –, a été versé aux travaux du Ségur de la santé.

Décidé dans l'urgence, le Ségur de la santé avait pour objectif premier de tenter d'éteindre l'incendie qui, avec l'épidémie de Covid-19, gagnait un hôpital public déjà en crise.

Le Gouvernement n'avait certainement pas d'autre choix que de répondre dans l'urgence à la demande de soignants exténués par la première vague de l'épidémie, qu'il devait mobiliser dans la perspective de la deuxième vague.

Les aspects plus structurels de l'organisation de l'hôpital, tels qu'envisagés par la mission Claris, sont en revanche passés au second plan.

Les ambitions de la proposition de loi que nous examinerons la semaine prochaine nous semblent ainsi singulièrement réduites.

Nous attendons de cette audition, monsieur le professeur, que vous nous exposiez les constats et les solutions proposées par votre mission, avant que le débat ne s'engage avec les commissaires.

M. Olivier Claris, coordonnateur de la mission sur la gouvernance et la simplification hospitalières. – Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je suis très honoré d'être auditionné à propos de cette proposition de loi portée par Mme Rist. Vous vous souvenez certainement que, dès la fin des années 2018, et plus particulièrement en 2019, des mouvements de contestation assez importants se sont fait entendre au sein des hôpitaux.

De ce fait, le Premier ministre, en novembre 2019, a annoncé une mission sur la médicalisation de la gouvernance hospitalière et la simplification, mission qui a été alors confirmée par Mme Agnès Buzyn, ministre de la santé, en décembre 2019.

Initialement, le rapport devrait être rendu à la fin du mois de mars, mais la pandémie virale est arrivée au cours du mois de février. De ce fait, nous avons rendu nos conclusions au ministre de la santé, M. Véran, le 16 juin 2020.

À l'issue de cette réception, il nous a demandé une mission complémentaire, qui a pris la forme de propositions qui ont été remises le 30 juin 2020.

Tout le monde sait ce qui se passe dans notre pays en termes de santé, mais l'attente des personnels hospitaliers, que ce soient les directeurs ou les personnels, soignants ou non, est importante. Nous avons, à l'occasion de cette mission, rencontré un certain nombre de personnes. Nous avons aussi effectué douze déplacements, ainsi qu'un certain nombre d'auditions. Au total, nous avons entendu plus de 240 personnes.

Nous avons rédigé un questionnaire qui a reçu plus de 6 000 réponses. C'est dire si les hospitaliers se sont mobilisés. Ils attendent à présent avec impatience des conclusions et des décisions, faute de quoi la remise en question des décisions du Gouvernement serait forte.

Cette mission a recueilli un fort consensus, puisque les conférences des présidents de CME, de CHU, de centres hospitaliers spécialisés psychiatrique, de directeurs généraux de CHU et de CH, l'association des directeurs de soins, l'association des directeurs d'hôpitaux, les cadres de santé ainsi que certains syndicats se sont associés aux conclusions.

À partir du moment où un avis très favorable émerge à propos des recommandations, il faut que celles-ci soient appliquées. La proposition de la loi portée par Mme Rist ne va pas aussi loin que nous l'aurions espéré. Certes, des ordonnances sont en cours de rédaction, mais je ne sais trop ce qui va en ressortir. J'ai cependant quelques propositions à vous soumettre. J'en profite pour remercier le sénateur Milon, qui nous a reçus ici, dans le cadre de l'élaboration de cette mission, il y a exactement un an.

Mme Catherine Deroche, présidente. – J'ai demandé que le rapport que vous avez rédigé soit mis en ligne sur l'espace de dématérialisation de l'espace de travail en réunion (DEMETER) afin que nos collègues puissent y avoir accès pour la préparation du texte.

La parole est à Alain Milon.

M. Alain Milon. – Merci pour ce rapport extrêmement intéressant, qui répond en effet à l'intégralité des attentes des personnels hospitaliers, qu'ils soient administratifs, praticiens ou infirmiers. Tous ceux que j'ai interrogés jusqu'à présent – syndicats, présidents de conférence, *etc.* – ont dit beaucoup attendre de cette proposition de loi à la suite du rapport Claris.

Monsieur le professeur, toutes les conclusions de votre rapport font l'objet d'un très large consensus. Estimez-vous de façon générale que la proposition de loi qui nous est présentée a retenu l'essentiel de vos recommandations ? Certaines ont-elles été dénaturées par la proposition de loi ou le passage à l'Assemblée nationale ?

En second lieu, la proposition de loi est allée au-delà de ce que vous aviez proposé sur certains sujets. Je pense en particulier au recrutement des praticiens hospitaliers, à la liberté d'organisation des établissements hospitaliers ou à la lutte contre l'intérim médical. Il s'agit du dernier article, et j'aimerais avoir votre avis sur ce sujet extrêmement important pour les hôpitaux.

Cependant, la proposition de loi développe au sujet des groupements hospitaliers de territoire (GHT) des visions contradictoires avec vos propres conclusions. J'attends beaucoup de vos réflexions sur le sujet. Les dispositions qui sont présentées dans le cadre des GHT sont, à partir des auditions qu'on a pu faire, ressenties comme une véritable marche forcée par les fédérations, dont la Fédération hospitalière de France, les présidents de CME et l'ensemble du personnel, en particulier s'agissant du recrutement des directeurs ou des personnels médicaux. Ceci est difficilement accepté par les personnels et ne correspond en rien aux conclusions de votre rapport.

M. Olivier Claris. – Tout d'abord, bien que ce rapport porte mon nom, je ne l'ai pas rédigé seul, et je tiens à y associer absolument le docteur David Piney, président de la CME de Lunéville, le Docteur Radoine Haoui, président de la CME du CHS de Toulouse, M. Thierry Gamond-Rius, directeur général du Centre hospitalier de Lorient, et M. Philippe Sudreau, de l'IGAS.

Tout soignant, tout gouvernement, tout élu souhaite que la qualité des soins soit la même pour tous les citoyens, dans tous les territoires, avec un accès égal à des soins de qualité, un parcours simple et gradué en fonction de la gravité de la situation, d'où la nécessité d'avoir des soins de proximité grâce à la médecine générale ou la médecine libérale et des hôpitaux avec des spécificités différentes.

Ce qui importe aux hospitaliers que nous sommes, c'est un fonctionnement aussi souple que possible, dans l'intérêt du patient. Le premier cercle autour du patient est représenté par l'ensemble des soignants, dont la compétence et l'efficience doivent permettre de proposer des soins tout en limitant les durées d'hospitalisation.

Pour fonctionner correctement, les soignants ont besoin d'un certain nombre de services support, de technique, de logistique, d'administratifs, de pharmaciens, de biologistes, de radiologues, *etc.* Ceux-ci doivent s'organiser pour faciliter l'organisation des soignants, pour le bien des patients.

Nul ne conteste la responsabilité légale du directeur d'établissement, mais chacun trouve son rôle : le médecin a une vision de la qualité, de la sécurité, de la pertinence des soins et de l'organisation de l'hôpital. Il est là pour diriger, le directeur gardant ses propres responsabilités.

On trouve dans la proposition de loi de Mme Rist peu de choses sur la médicalisation, si ce n'est le rappel du rôle fondamental du service dans l'organigramme de l'hôpital et, en particulier, du chef de service. Je pense que les recommandations 7 et 14 que nous avions faites dans le rapport sont importantes pour redonner une vraie fonction au chef de service – qui n'est pas une fonction de pouvoir mais de manager, dans un service dans lequel se trouvent des patients, des soignants, des étudiants en formation, *etc.*

C'est un point important et, vous le savez, nous avons beaucoup insisté sur le binôme que représentent le chef de service et le cadre de santé, qui joue un rôle considérable dans le fonctionnement du service.

Qui dit service ne dit pas forcément suppression des pôles. Là encore, qu'un hôpital décide ou non de s'organiser en pôles est de sa responsabilité et de sa liberté, mais le bon fonctionnement d'un service et l'implication de son chef de service ne sont pas incompatibles avec une telle organisation. Je l'expérimente depuis suffisamment d'années pour pouvoir le dire sans la moindre ambiguïté ni la moindre arrière-pensée. C'est aussi une question de relations humaines. Si un chef de pôle n'écoute pas le chef de service, cela amène bien évidemment un dysfonctionnement.

Il nous paraissait très important de rappeler le rôle d'un président. Je suis dans ma douzième année de présidence de CME, et j'ai donc une certaine expérience. Nous avons été amenés à écrire des choses qui peuvent paraître évidentes, mais à propos desquelles nous avons perçu des dysfonctionnements. Il n'est pas question d'opposer le clan des présidents de conseil médical d'établissement (PCME) au clan des directeurs. Nous avons éthiquement la responsabilité de nous entendre pour le bon fonctionnement de l'hôpital, la qualité, la sécurité et la pertinence des soins apportés aux patients. Ce n'est donc pas une question de pouvoir, mais de travail en bonne intelligence. C'est pourquoi nous avons émis un certain nombre de recommandations.

Le PCME joue un rôle décisionnaire dans la nomination des chefs de service et des médecins. C'est pourquoi nous avons insisté sur une cosignature de ces nominations, qui ne doivent pas être de la seule responsabilité du directeur.

La réponse du Syndicat des manageurs publics de santé (SMPS), que vous avez reçus très récemment, nous a surpris car, lorsque nous l'avions rencontré, il n'avait absolument pas contesté cette décision – mais il était alors présidé par quelqu'un d'autre.

Ce n'est pas une remise en question du pouvoir du directeur, mais si les chefs de service sont nommés contre l'avis du PCME, je ne vois pas comment celui-ci pourrait agir.

Le PCME est impliqué dans tout ce qui est médical, sous forme de codécisions ou de cosignatures. Certains points sont de la responsabilité d'un chef d'établissement. Il s'agit de toute la partie finance, du plan pluriannuel d'investissement, du plan global de financement pluriannuel (PGFP), *etc.*

Nous nous étions entendus avec les directeurs pour qu'il y ait un visa avant l'envoi officiel à l'ARS. Peu importe que ce visa ait ou non une valeur juridique, puisque c'est le directeur qui est le garant de l'établissement. Toutefois, un visa du PCME signifie que la communauté médicale approuve les décisions. Sans cela, les décisions ne sont pas validées par la commission médicale. C'est ensuite aux tutelles d'en prendre la responsabilité, que ce soit le directeur d'établissement ou l'ARS, voire éventuellement la direction générale de l'offre de soins (DGOS) ou le ministère de la santé. Il est important que le corps médical soit informé des grandes décisions budgétaires qui vont impliquer le fonctionnement quotidien de l'hôpital.

L'autre point important, qui n'apparaît pas dans cette loi et qui est pourtant très attendu, c'est la demande de délégation. Certains médecins n'ont aucune formation à la gestion d'un budget, et n'ont aucun désir de s'y impliquer. Cette délégation ne doit donc pas

être une obligation. Si des chefs de service ou des chefs de pôle ont une formation et souhaitent s'impliquer, pourquoi ne pas leur confier une délégation, à condition qu'ils soient assistés par un directeur de pôle et éventuellement un cadre supérieur de santé afin de les aider à avoir une vision globale de leur pôle ou de leur service ?

La délégation fonctionne : tout le monde connaît l'exemple de Valenciennes, qui a été mis en place dans les années 2006-2007. L'hôpital de Valenciennes ne connaît pas de déficit démesuré par rapport à d'autres hôpitaux. Je ne connais pas sa situation financière, mais je sais qu'elle n'est pas mauvaise.

La délégation est donc possible. Il suffit de se faire confiance et de donner les moyens de fonctionner. Bien évidemment, celui qui accepte une délégation de gestion a le devoir de rendre des comptes. N'oublions pas que le financement de l'hôpital se fait grâce à l'impôt de toutes les Françaises et de tous les Français. Il est logique que l'on rende des comptes à l'État. Le financement par l'assurance maladie de l'hôpital est colossal. Il est donc normal de parvenir à un équilibre budgétaire. Si un chef de service ou un chef de pôle s'engage dans une délégation de gestion, il doit rendre des comptes mais avoir aussi les moyens de fonctionner.

Un autre point important réside dans le fonctionnement du président de CME et des directions fonctionnelles. On s'aperçoit qu'il existe des blocages dans certains endroits. Il est logique qu'un président de CME ait des liens privilégiés avec, pour les CHU, la direction de la recherche et de l'innovation, mais également avec la direction des affaires médicales pour tout ce qui est prospective, gestion des carrières, *etc.*

Cela ne veut pas dire que le président du CME va prendre la place du directeur et donner des ordres au directeur de la recherche ou des affaires médicales, mais il doit pouvoir travailler avec lui de façon privilégiée, sans toujours passer par le directeur général. Je le dis d'autant plus que je n'ai, dans mon CHU, jamais eu de problème avec le directeur de la recherche ni avec celui des affaires médicales ou des affaires logistiques, *etc.* Lorsque cela ne fonctionne pas, il faut écrire un minimum de choses.

Enfin, le dernier point concerne la représentation de l'hôpital, en particulier du CHU vis-à-vis des tutelles, que ce soit l'ARS, les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), l'INSERM, l'assurance maladie. Tout ce qui engage l'hôpital en dehors de la partie financière nécessite la présence du président de CME, qui doit représenter la communauté médicale auprès de ces instances, ou qui s'entend avec son directeur pour être présent lors d'un certain nombre de rencontres. Il ne faut pas l'exclure de cette représentation.

Les rencontres que j'ai eues avec certains directeurs d'ARS, en particulier celui de ma région, étaient claires de ce point de vue. Le directeur général de l'ARS, le docteur Grall, dit que son interlocuteur est le directeur général de l'hôpital, chargé à ce dernier de transmettre les informations à qui de droit et, en particulier, au président de CME. Ce n'est pas au directeur général de l'ARS de s'assurer que telle information parvient à telle ou telle personne. Si le président de CME ne veut pas aller à telle ou telle réunion, il s'entend avec son directeur général.

Je n'ai aucun problème à parler au nom de la mission et d'un certain nombre de présidents de CME pour dire qu'il est très important de pourvoir les postes vacants. La

question fondamentale est de savoir pourquoi un poste est vacant. Soit il n'y a pas assez de médecins disponibles, soit il manque d'attractivité.

Il est certain qu'une certaine souplesse est nécessaire pour que les établissements aient une organisation et un règlement internes. La France s'est historiquement construite, à partir de Louis XI, grâce à une certaine centralisation, mais celle-ci connaît quelques limites. Il peut y avoir un cadre général dans lequel tout le monde doit rentrer et une souplesse d'organisation locale en fonction de la spécificité des équipes, des hommes et des territoires ou des établissements.

Enfin, l'intérim constitue un problème majeur. Si l'on faisait le calcul du coût réel de l'intérim par rapport aux services rendus, je pense qu'on éprouverait de grandes frayeurs. J'ai quelques exemples en tête. Il est inadmissible qu'on soit rentré dans une inflation des salaires proposés à un certain nombre de médecins qui ne sont pas toujours compétents – pour ne pas dire plus –, qui ne s'intègrent pas forcément dans un service ou un hôpital porteur d'un projet, et qui viennent en tant que « mercenaires » pour effectuer une vacation. Quoiqu'il se passe, ils n'en sauront rien, repartiront et iront exercer ou sévir ailleurs.

Ce mode de fonctionnement n'est pas acceptable. Il ne répond pas à un critère de qualité et il s'agit d'une dépense excessive. Je suis persuadé que si l'on utilisait l'argent de l'intérim pour le mettre à la disposition des établissements, instiller de la souplesse dans des crédits de remplacements ou dans tout ce que l'on peut imaginer, ce serait tout aussi efficace.

Le problème de l'intérim pose une autre question : pourquoi certains postes restent-ils aussi longtemps vacants ? Faut-il maintenir des structures de santé qui n'arrivent pas à recruter du personnel compétent ? On ne peut faire croire à nos concitoyens qu'ils seront bien traités quand on sait la qualité du personnel que l'on recrute. On ne peut laisser un citoyen aller dans un hôpital dans lequel les « sachants » n'iraient pas. C'est inacceptable collectivement. Il faut donc absolument mettre des limites à l'intérim.

Je sais que des syndicats d'intérimaires sont montés au créneau et ont attaqué Mme Buzyn quand elle a commencé à vouloir y mettre des limites, mais elle avait tout à fait raison de vouloir le faire – et nous sommes collectivement du même avis.

Pour ce qui est de votre troisième question, elle est très compliquée, et il faut bien savoir ce que l'on imagine pour un GHT. Souvenons-nous que les GHT ont été décidés par les directeurs généraux d'ARS. Il existe donc une hétérogénéité manifeste dans chaque type de GHT, sur tous les territoires.

Je prendrai, pour illustrer ce que je dis, l'exemple de la région Rhône-Alpes-Auvergne. Dans la Loire, il n'existe qu'un seul GHT, dont l'établissement support est le CHU de Saint-Étienne. Tous les hôpitaux et tous les CH font partie du GHT. Dans le département du Rhône, le CHU de Lyon est membre d'un GHT avec trois hôpitaux, qui ont essentiellement une orientation gériatrique et qui sont de très petite taille. C'est vous dire la différence majeure qui peut exister. Le fonctionnement des GHT ne peut donc être homogène.

Comment fixer un cadre ? Tout d'abord, quel est l'objectif du GHT ? Le GHT a été proposé et instauré un peu à marche forcée, puisqu'il a été exigé d'avoir d'abord une pharmacie unique, un département d'information médicale de territoire unique, et un système d'information unique. On a donc commencé à cristalliser des oppositions, et notamment à

mettre en difficulté des hôpitaux qui n'avaient pas le même système d'information. Or changer de système d'information est une dépense non négligeable !

Je ne suis pas persuadé que cela ait été le meilleur moyen de fédérer les acteurs dans le cadre du GHT. Il est important – la mission l'a écrit – d'avoir un projet territorial de santé. Qu'est-ce donc là ? Il s'agit d'un projet qui fédère tous les acteurs concernés : usagers, médecins libéraux, établissements de santé publics et privés, hôpitaux psychiatriques, centres hospitaliers spécialisés (CHS), établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC), centres hospitaliers et éventuellement facultés de médecine, sous l'égide des universités.

Les acteurs, outre les présidents de CME et les DG, en sont bien évidemment les élus locaux, qui doivent participer aux décisions concernant les impératifs de santé du territoire, qui restent à définir. Si un élu local n'a pas les éléments pour comprendre pourquoi tel hôpital ne peut plus fonctionner, il ne pourra partager une décision de réorientation de l'activité.

Si, dans un territoire, il est important de restaurer un hôpital, voire d'en construire un nouveau, il faut que les élus locaux soient impliqués dans la compréhension du phénomène, la gestion du projet et peut-être même, afin d'éviter des dépenses colossales à l'assurance maladie, qu'ils y participent financièrement.

À partir du moment où on a un projet territorial, on peut imaginer des GHT. Un certain nombre d'établissements décident de se regrouper dans un territoire défini avec un vrai projet médical de territoire. Dès lors, les organisations se mettent en place autour de ce projet. Il s'agit d'une commission médicale de groupement, autour du directeur de l'établissement support ou du directeur du comité stratégique. On remplace le comité médical par une commission médicale de groupement, avec un président à sa tête. C'est parfaitement légitime. Reste à décider des responsabilités et des modes de fonctionnement avec un règlement interne. On peut imaginer qu'une commission médicale de groupement ne fonctionne pas comme celle d'un territoire très éloigné, les impératifs ou les spécificités n'étant pas les mêmes.

Oui aux GHT, mais le risque demeure le même : le petit a peur du gros. Le CH a peur du CHU, le petit CH a peur du gros CH, l'hôpital de proximité a peur du CH. Chacun pense y perdre à la fois sa spécificité, ce qui fait son existence même, et imagine que cela va lui « mettre des bâtons dans les roues » dans son fonctionnement quotidien. Le but du GHT n'est pas d'ennuyer les gens et de perturber leur fonctionnement quotidien.

Les directeurs d'établissements faisant partie de GHT m'ont tenu des discours différents, certains m'expliquant qu'ils ne se sentent pas dévalorisés lorsqu'ils ne sont plus responsables de la procédure des achats, que cela représente pour eux un gain de temps, d'autres me disant y avoir perdu dans leur liberté de décision.

Comme toujours, c'est une affaire de relations humaines. Une volonté empiriste de tout diriger fera forcément des mécontents, qui ne se satisferont pas du fonctionnement du GHT. À l'inverse, si l'on fonctionne intelligemment, le GHT et la commission médicale d'établissement présentent un certain nombre d'avantages.

On peut aller très loin : faut-il fusionner les CME dans une commission unifiée de groupement ? Beaucoup d'entre nous n'y sont pas favorables. Nous avons peur de superstructures qui seraient mises en place immédiatement avant qu'on voie le

fonctionnement réel d'un GHT. Nous sommes plusieurs à penser qu'il ne faut pas aller trop vite – mais pourquoi pas ? Il faut auparavant asseoir le fonctionnement d'un GHT, afin que les gens aient l'habitude de travailler ensemble, les GHT s'entendant sur tel type d'organisation pour répondre aux besoins de la santé de la population dans un territoire bien défini, avec une interaction entre les petits CH, les gros CH, les établissements spécialisés, la médecine libérale, *etc.* On doit avoir, en fonction de ce projet, une véritable gestion prévisionnelle des emplois pour imaginer tel praticien à tel endroit et tel autre ailleurs, en relation avec des besoins de santé.

N'oublions pas les spécificités du CHU. Celui-ci doit conserver un rôle dans la recherche et l'innovation, qui sont sources de progrès pour la santé en France. Il doit également avoir une réactivité en matière de recherche et d'investissements. Le CHU doit pouvoir demander quelques postes supplémentaires dans telle discipline qui lui permettra de développer un projet même si, dans un établissement qui est partie prenante, il existe des difficultés dans cette discipline. Ce n'est pas parce qu'un établissement est en difficulté qu'on doit affaiblir le rôle du CHU. Le CHU doit aider au fonctionnement, mais ne doit pas être affaibli par la difficulté d'un ensemble d'hôpitaux.

Dans le cas contraire, on risque d'assister à la disparition des CHU. La France avait pris un retard considérable dans ce domaine, dans les années 1970-1980, peu de temps après leur création. Nous n'occupions alors pas un rang extraordinaire au niveau mondial. Nous avons maintenant une bonne place. Peut-être pourrions-nous être meilleurs, mais nous sommes largement parmi les dix premiers au niveau international, grâce au développement des CHU.

Le CHU garde une mission très importante, à la fois en termes de proximité, mais également de formation de tous les professionnels de la santé. C'est au CHU que l'on forme les infirmières, les kinésithérapeutes, les orthophonistes *etc.* Il faut donc que le CHU puisse fonctionner, mais cela ne doit pas être au détriment des autres hôpitaux, d'où la nécessité de bénéficier de relations.

Avant même que le GHT n'existe, beaucoup de CHU, dans une même région, se réunissaient et travaillaient avec de gros CH. Si un CHU n'a pas dans son territoire de gros CH, il ne pourra fonctionner : il sera en effet « embolisé » par un certain nombre de demandes qui ne correspondront pas à sa mission. Si un CH ne dispose pas d'un CHU fort, il ne pourra pas fonctionner non plus.

Je cite volontiers Thierry Godeau, président de la conférence des CME de CH. Invité aux assises hospitalo-universitaires de Toulouse en 2014, il avait indiqué que les CH avaient besoin de CHU forts. Nous, CHU, avons répondu que nous avions besoin de CH forts.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Comment avez-vous tenu compte de la crise sanitaire dans le rendu de vos travaux ?

M. Olivier Claris. – Nous n'en avons volontairement pas tenu compte. La mission a en effet démarré fin décembre et s'est achevée la première semaine de mars, avant le déclenchement de la crise sanitaire. Nous n'avons donc pas modifié nos conclusions. Force a été de constater que cette crise a répondu aux observations que nous faisions. Elle a bien démontré que si le système de santé a été réactif, c'est parce qu'on a facilité le fonctionnement de l'hôpital et qu'on n'a pas compté l'argent. Je ne parle pas de la médecine libérale ou des établissements privés, que je ne connais pas. L'argent n'a pas coulé à flots

pour autant. Aucun d'entre nous ne l'a dépensé inutilement, mais le fonctionnement a été facilité afin d'être réactif, réarmer des lits de réanimation ou de soins intensifs, réorganiser les services, les consultations, recruter du personnel, obtenir du matériel identique.

Ceci prouve bien que lorsqu'on fonctionne intelligemment et qu'on prend des décisions en accord avec les acteurs de terrain – infirmière, médecin ou chef de service –, elles sont appliquées immédiatement, qu'il s'agisse de pharmacie, de logistique ou de travaux. C'est grâce à cela que le système de santé français a répondu présent durant cette crise sanitaire.

Mme Catherine Deroche, présidente. – La parole est aux commissaires.

Mme Frédérique Puissat. – Monsieur le professeur, vous l'avez dit en introduction : la loi est parfois complexe et embrasse largement les choses. L'article 14 du texte de loi porte sur la création d'une plateforme numérique à destination des personnes handicapées. Même si le sujet n'est pas au cœur de votre rapport, on n'est pas très loin des enjeux de projets territoriaux de santé, notamment en matière de handicap.

Avez-vous un avis sur cette plateforme et la notion de service qui y est intégrée et, au-delà, sur l'articulation entre celle-ci et les départements qui gèrent les MDA et les MDPH ?

Mme Michelle Meunier. – Merci pour ces propos clairs et précis, néanmoins très médico-centrés.

Je ne suis pas compétente pour qualifier l'organisation des soins que vous décrivez, mais cela a le mérite d'être clair, bien que le binôme que vousappelez de vos vœux ait, me semble-t-il, déjà existé dans le passé.

L'objectif, avez-vous dit, est de viser la qualité des soins. C'est tant mieux pour l'intérêt du patient. J'ai souvenir, lors d'une des tables rondes organisées par notre collègue Alain Milon, d'avoir entendu une représentante des usagers déplorer le manque de place des patients, de leurs représentants et des usagers en général. Est-ce une notion que vous avez volontairement écartée dans votre rapport ?

Si c'est le cas, je trouve cela dommage, car on a l'habitude de dire dans cette commission qu'il existe un triptyque entre le patient, l'hôpital, le professeur ou le médecin.

Mme Florence Lassarade. – Je me demande si l'on pourra un jour revenir en arrière face à cette vague qui grossit de plus en plus. J'ai été praticien hospitalier à temps partiel, et on a vu les dégâts causés par ces GHT hors CHU. Je ne reviendrai pas sur ce point, que vous avez longuement développé.

Par ailleurs, l'intérim est un poison pour les hôpitaux et leurs finances. On le déplore, et on essaye de trouver d'autres solutions. On ne peut cependant fermer toutes les maternités. On a besoin des intérimaires qui, comme vous le disiez, ne sont pas toujours compétents et perturbent souvent les services en voulant tout réorganiser ou en changeant les protocoles en un week-end. J'ai connu cette situation, qui est très déplaisante, y compris pour les équipes soignantes.

Ma question porte sur les hôpitaux psychiatriques. Quelle spécificité leur accordez-vous dans votre rapport ? Ce sont les grands oubliés de la médecine et des soins

français. Mme Buzyn avait évoqué des infirmiers en pratique avancée (IPA), en particulier dans les hôpitaux psychiatriques. Finalement, ce sont plutôt les élèves infirmiers en fin d'études qui s'en chargent, sans expérience aucune. Y aura-t-il un progrès à ce niveau ?

Mme Marie-Pierre Richer. – Monsieur le professeur, vous n'avez pas évoqué les urgences, alors que l'on sait que ces services engorgent beaucoup les hôpitaux. Qu'en est-il donc ?

Par ailleurs, les intérimaires constituent un vrai fléau. Comment revenir en arrière maintenant qu'on a mis le doigt dans l'engrenage ?

Enfin, vous avez évoqué les élus locaux. Avez-vous également étudié le fait que l'on soit passé d'un conseil d'administration à un conseil de surveillance ? Dans le Cher, le centre hospitalier psychiatrique George Sand a regroupé trois établissements. L'un est à Bourges, ville centre, les deux autres dans des communes plus petites. Aujourd'hui, l'un des élus n'est pas représenté au sein du conseil de surveillance. Or on est en plein projet d'établissement, et les élus ne comprennent pas qu'on ne les sollicite pas davantage.

M. Olivier Claris. – Le numérique et le handicap sont des points importants. La place du handicap est actuellement prise en compte dans chaque restauration ou chaque construction. Nous travaillons notamment avec des représentants des personnes handicapées pour valider le fait que nos organisations laissent suffisamment de place aux personnes handicapées.

S'agissant du numérique, nous avons vu, grâce à la crise, se développer la télésanté au sens large, l'expertise et les consultations, *etc.* C'est certainement une chose, qu'il faut maintenir, car cela rend service à tout le monde et évite des transports en ambulance inutiles. Le coût des ambulances, en France, représente plusieurs milliards d'euros. C'est donc un point qu'il faut développer, en n'oubliant pas qu'on a besoin de palper un ventre, d'écouter un cœur, de prendre une tension artérielle. Je suis pédiatre, et c'est encore plus difficile avec des enfants. Dans le cas d'une maladie particulière qu'on connaît bien, je pense qu'on peut faire, sur trois consultations par an, deux en téléconférence ou visioconférence et une sur place.

Le numérique est une part importante de nos organisations à venir. Toutefois, je n'ai pas la compétence pour répondre à votre question sur le lien avec les départements.

Madame Meunier, vous n'avez pas dû lire l'intégralité du rapport, car la place des usagers y est bien précisée. Nous avons évoqué à plusieurs reprises leur rôle dans l'organisation de l'hôpital, en indiquant qu'ils pouvaient être invités ponctuellement, aussi bien en CME que dans le cadre du directoire, et qu'ils étaient partie prenante dans l'organisation d'un projet de santé territorial. Nous en sommes donc parfaitement conscients.

Il se trouve qu'en tant que néonatalogue, je travaille avec une association d'usagers « SOS Préma », que vous connaissez probablement. Nous avons des liens très forts, notamment en matière de restructuration du service. Mon institution, les Hospices civils de Lyon, a salarié un usager à mi-temps pour être impliqué dans le projet d'établissement. La place des usagers est donc bel et bien importante.

Il est par ailleurs certain que l'intérim représente un fléau et un poison. Je suis convaincu que s'il existe une volonté politique forte, nous pourrons revenir en arrière. Il le faut !

Les hôpitaux psychiatriques n'ont pas été oubliés. Un président de CME de CHS siégeait avec nous, le docteur Radoine Haoui, et nous avons par ailleurs à plusieurs reprises bien précisé le rôle spécifique des hôpitaux psychiatriques. Ils sont nos partenaires à part entière.

La difficulté vient de la participation des hôpitaux psychiatriques aux GHT, qui donne lieu à un grand débat. Certains hôpitaux psychiatriques ont souhaité être en dehors du GHT, d'autres étant quasiment partie prenante. Il ne faut pas s'arrêter aux barrières, si elles existent. L'objectif est bien la coopération. Un CHU comme le mien collabore avec le centre hospitalier spécialisé, situé juste à côté. Nous partageons en outre des postes hospitalo-universitaires, des projets de recherche et des réorganisations.

Les IPA sont un sujet depuis un certain nombre d'années. À un moment donné, le ministre avait parlé de nouveaux métiers de la santé. Je pense qu'il ne faut pas créer de nouveaux métiers médicaux. Certains cœurs de métier ont des spécificités particulières. Redonnons à tous les cœurs de métier ce qui leur revient réellement, qu'il s'agisse des infirmières, des auxiliaires de puériculture, des aides-soignants. Je suis stupéfait de constater que des protocoles de coopération écrits il y a trois ou quatre ans reprennent ce que l'on faisait il y a 35 ans. C'est un peu dommage. On a professionnalisé, sécurisé, mais on a stratifié, réglementé, et finalement enlevé des compétences à des corps de métier qui les ont exercées durant des années.

Il y a très peu de temps encore, une auxiliaire de puériculture en maternité pouvait donner de la vitamine D aux nouveau-nés. Elles n'en ont à présent plus le droit. Des centaines de milliers de bébés ont reçu de la vitamine D et, jusqu'à preuve du contraire, aucun n'en est mort. On a enlevé une tâche à des auxiliaires de puériculture pour la confier à des sages-femmes, dont on perturbe l'organisation.

Redéfinissons ensemble les cœurs de métier et innovons ! Chaque fois qu'une activité effectuée par un professionnel peut être réalisée par une autre catégorie en toute sécurité, pourquoi pas ? On y gagne à la fois en qualité et en pertinence de soins, ainsi qu'en efficience et en temps médical.

Madame Richer, les urgences constituent un problème colossal. C'est le souci de tout hôpital. Plusieurs problèmes se posent : quelle est la réponse de la médecine libérale à une demande de proximité ? Si les gens vont à l'hôpital, est-on certain que la médecine libérale répond à toutes les attentes dans son organisation ?

En tant que médecin hospitalier, je ne suis pas chargé de critiquer la médecine libérale. J'ai quelques collègues généralistes avec lesquels je m'entends très bien. L'un d'eux m'a dit que si chacun pouvait faire un effort, des plages de consultation se libéreraient, permettant d'assumer les urgences.

Par ailleurs, les jeunes collègues ne veulent plus travailler seuls en cabinet. C'est impensable aujourd'hui. Les gens souhaitent se regrouper à trois, quatre ou cinq, voire plus. Peu importent les structures. Il ne me paraît donc pas déraisonnable d'imaginer des horaires variables. L'un commence à 8 heures et l'autre à 14 heures, pour terminer à 20 heures ou

21 heures, surtout s'il existe un financement de l'assurance maladie pour favoriser ce type de maisons médicales.

En tant que pédiatre, je sais fort bien que tous les parents ne vont pas pouvoir se libérer à 15 heures pour venir consulter. Ils ont leur travail, et c'est parfois en récupérant les enfants à la sortie de l'école ou de la crèche qu'ils se rendent compte qu'ils sont malades et qu'une consultation d'urgence est nécessaire. Il faut bien l'assumer.

C'est un débat que l'on a avec certains pédiatres libéraux, qui estiment qu'ils sont des spécialistes comme les autres, et qui reçoivent donc de 9 heures à midi et de 14 heures 17 heures ou 18 heures. Or la pédiatrie, ce n'est pas cela. Il faut accepter, en période d'épidémie, que les consultations puissent aller jusqu'à 21 heures. Cela évite d'aller à l'hôpital.

Il faut aussi tenir compte de l'organisation des urgences à l'hôpital. Des collaborations se développent avec des maisons médicales de garde à proximité, voire dans le cadre de l'hôpital. Toute initiative est bonne à prendre pour faciliter le fonctionnement. En aval, on ne peut admettre que des patients s'entassent sur des brancards dans les couloirs. Ce n'est pas humainement acceptable. Lorsque c'est le cas, ce n'est pas de la mauvaise volonté : y a-t-il suffisamment de lits pour admettre ces patients ? Si c'est le cas, la possibilité d'hospitaliser en toute sécurité et de ne pas déprogrammer est-elle ouverte ? L'expérience prouve que les CH déprogramment plus que les cliniques. Le patient qui est déprogrammé deux fois va voir ailleurs, l'organisation des cliniques faisant que la déprogrammation y est moindre. Il y a là un aspect concurrentiel qu'il faut bien avoir en tête.

D'autre part, il convient de définir l'effectif par rapport à l'activité d'un service. Le point le plus simple à régler est celui de la responsabilité. Qui assure la responsabilité médicale d'une personne de 80 ans en provenance des urgences et qui va dans un service d'ophtalmologie ? On ne peut demander à un ophtalmologue d'assurer la prise en charge d'un patient qui n'est pas de son ressort et qui souffre éventuellement de polypathologies. Il suffit d'un règlement intérieur pour régler le problème.

Le sujet des urgences est important à prendre en compte. Je pense qu'il faut établir une collaboration entre tous les acteurs de la santé du territoire et que les hôpitaux adoptent un minimum de souplesse.

En 2016, nous avons subi de très fortes pressions venant d'en haut pour fermer des lits. La canicule s'est abattue sur la France vers mi-juin ou début juillet. Il a été en particulier demandé au CHU d'ouvrir des lits. Quand on vient de les fermer, comment fait-on ? Les lits sont là physiquement, mais on ne dispose plus de personnel. Soyons raisonnables et n'exigeons pas que les lits soient occupés en permanence à 95 %. Cela ne laisse ensuite aucune liberté d'action et on ne peut plus répondre aux besoins de santé.

Je n'ai pas constaté de différence entre un conseil d'administration et un conseil de surveillance, mais notre conseil de surveillance compte des élus locaux. On y trouve un représentant de la ville – en l'occurrence, c'est le maire qui est président –, un représentant de la métropole et un représentant de la région.

Mme Marie-Pierre Richer. – Mais il n'y a pas forcément d'élus dans le petit hôpital désormais rattaché au grand. Certains élus qui disposent d'un centre hospitalier et qui ne sont pas représentés au conseil de surveillance se sentent frustrés.

M. Olivier Claris. – C'est bien pourquoi l'hôpital et le GHT doivent travailler ensemble intelligemment et que l'on doit se pencher à nouveau sur la définition d'un projet de santé au sens large sur un territoire, en définissant les besoins spécifiques de celui-ci, en mettant en évidence les forces en présence, en répartissant l'organisation des soins, le parcours de soins et l'implication des élus locaux, qui sont responsables devant ceux qui les élisent.

Beaucoup d'entre nous sont très favorables au dialogue permanent avec les élus locaux pour l'organisation des soins et de la santé sur le territoire, mais nous sommes beaucoup plus réticents à ce qu'un maire s'implique dans les décisions fines du fonctionnement de l'hôpital pour prévenir tout clientélisme.

Mme Jocelyne Guidez. – Il me semble qu'à l'origine, ce texte prévoyait la création d'une profession médicale intermédiaire, dont le diplôme est situé entre bac + 10 et bac + 3. Face à l'opposition du monde médical, l'article a été réécrit me semble-t-il et consiste désormais en une demande de rapport au Gouvernement dressant, dans un délai de six mois après le vote de la proposition de loi, un état des lieux de l'exercice des auxiliaires médicaux en pratique avancée et des protocoles de coopération.

La mise en place de ce statut intermédiaire apparaît-elle comme une nécessité selon vous. Si c'est le cas, sous quelle forme ?

M. René-Paul Savary. – Votre point de vue est celui d'un président de CME, mais il existe cependant un environnement auquel il faut être attentif.

Vous affirmez qu'il faut associer l'usager et les médecins libéraux. Cela s'appelle un groupement hospitalier de territoire. Je ne vois pas comment ceux qui n'y sont pas associés se considéreraient comme directement concernés. Pourtant, la territorialisation demeure la bonne formule.

Vous allez plus loin : une CME est un véritable outil hospitalier. Une prise en main d'une CME sur un GHT risque de constituer une prise en main trop importante du milieu hospitalier sur le privé, parfois plus performant que le public dans certains territoires.

Ne faudrait-il pas créer un groupement de projet médical de territoire, ce qui associerait tout le monde et permettrait à l'hôpital de rester au centre du dispositif ? Cela permettrait peut-être de régler le problème des urgences, de la formation – puisqu'il faut bien que les généralistes participent à la formation – et de faire en sorte que certains praticiens qui n'exercent pas à l'hôpital soient associés à la recherche et à l'université. On pourrait alors avoir une organisation territoriale plus cohérente, en ce sens qu'elle prendrait en compte toutes les difficultés rencontrées par les uns et les autres. Il ne faut pas oublier que le médico-social est également attaché aux GHT. Une évolution juridique serait peut-être intéressante. Qu'en pensez-vous ?

M. Bernard Bonne. – Il était important que des médecins s'occupent un peu de la médecine et ne laissent pas tout aux administratifs.

L'attractivité des structures hospitalières ou médicales apparaît comme le problème essentiel. On sait qu'un hôpital ou un établissement privé n'ont de valeur que dans la mesure où les médecins qui y viennent jouissent d'une certaine réputation. Comment faire en sorte que s'exerce cette attractivité ?

Vous avez parlé du rôle des élus locaux : je crois qu'ils peuvent éventuellement attirer sur leur secteur géographique des médecins en essayant de démontrer toutes les qualités de l'endroit où ils sont. Le rôle des élus locaux est souvent intéressant, mais quelquefois difficile à accepter.

J'ai pu ainsi constater les difficultés qui existaient entre les hôpitaux de Montbrison et de Feurs, où il fallait supprimer des services à un endroit, ce que les élus ne souhaitaient pas. Il a été compliqué de trouver une solution à ce problème, malheureusement imputable aux élus locaux.

Par ailleurs, sur le plan financier, il est important de revaloriser les salaires des médecins comme ceux des personnels paramédicaux, qui n'ont pas été fixés au niveau des responsabilités de chacun.

Enfin, sur le plan médical, la formation des internes permet à ces derniers de rester dans les services où ils ont trouvé ce qu'ils cherchaient. Je me souviens d'être intervenu en faveur du service de dermatologie du professeur Cambazard, qui bénéficie d'une certaine réputation. Il ne parvenait pas à obtenir un interne supplémentaire, qu'il pouvait former. Le président de la CME et les instances médicales ne pourraient-ils disposer d'un poids plus important pour ce faire ?

Il faut renforcer leur rôle et prendre en compte les besoins. On se plaint aujourd'hui du délai nécessaire pour obtenir un rendez-vous, quelles que soient les spécialités. Il faut trouver des solutions. Or la formation que dispensent les hôpitaux, universitaires ou non universitaires, est excellente.

M. Olivier Claris. – Nous sommes vent debout contre l'idée de profession médicale intermédiaire. On ne va pas faire une médecine sous-qualifiée ! Le risque est de considérer que l'on pourrait avoir des médecins « au rabais ». Ce n'est pas possible ! On n'a pas besoin de nouvelles professions médicales intermédiaires. Il est nécessaire de redéfinir les rôles des uns et des autres, d'avoir des protocoles de coopération, des infirmières en pratique avancée, mais certainement pas une profession médicale intermédiaire. Nous sommes formels sur ce point.

Monsieur Savary, je suis convaincu qu'il n'y a pas d'opposition entre un GHT qui fonctionne bien et un projet médical de territoire. Les deux sont possibles, chacun dans son rôle, mais sans que l'un ignore l'autre. C'est très important.

Je n'entrerai pas dans la polémique entre public et privé. Ce qui est certain, c'est que les Françaises et les Français plébiscitent notre système de santé sous deux formes, l'une publique, l'autre privée. Il n'est pas question de revenir dessus. Ces systèmes sont complémentaires. Je ne chercherai pas à trancher pour dire lequel est le meilleur. Il y a du bon et du mauvais partout, exemples à l'appui.

La formation des médecins généralistes est un point très important. L'université, via les facultés de médecine, est le lieu de formation des étudiants en santé, en particulier en médecine. La médecine s'exerce sous différents aspects. L'exercice du généraliste est très particulier et n'a rien à voir avec l'hyperspécialiste du CHU. C'est pourquoi l'enseignement doit porter sur les choses les plus simples. C'est ce qui se passe notamment au CHU, qui doit être le premier recours pour le patient qui vit à côté en cas d'hospitalisation, mais également

offrir la plus grande des expertises dans les domaines les plus compliqués, comme la transplantation hépatique, *etc.*

On doit travailler intelligemment avec toutes les spécialités, y compris la médecine générale. Il faut reconnaître que les départements de médecine générale ont été parmi les plus innovants en matière de techniques pédagogiques.

Vous avez évoqué la recherche. Celle-ci s'est professionnalisée, et c'est pour cela que la France a atteint un niveau international satisfaisant. La recherche se fait à partir du patient. Tout médecin, où qu'il soit, a toute légitimité pour se poser une question et engager une recherche. Toutefois, si vous avez une bonne question et une mauvaise méthodologie, vous n'arrivez pas à répondre à la question. Le débat sur l'hydroxychloroquine relève exactement de ce sujet.

Si la recherche n'est pas gérée par des professionnels, les bonnes questions n'auront pas de réponse. Personne n'est dépositaire de la recherche, mais celle-ci doit se faire sous la bannière du CHU, de l'université, parce que c'est là que sont formés les professionnels de la recherche. Cela n'empêche pas tel ou tel médecin d'avoir un projet, mais il doit être aidé par des professionnels de la recherche pour qu'on ne lui vole pas ses résultats en les publant en son nom.

Je suis d'accord pour ce qui est du médico-social, mais ce secteur doit accepter un certain nombre de règles de certification ou d'accréditation et rendre des comptes, ce qui n'est pas toujours le cas. Les acteurs du médico-social jouent un rôle à part entière dans un territoire de santé. Il n'y a pas de confusion possible pour moi sur ce point.

Je suis d'accord avec M. Bonne à propos du dialogue entre un hôpital qui a des difficultés pour recruter et les élus locaux. Une mission m'avait été proposée pour une maternité qui ne fonctionnait pas correctement et qu'il fallait fermer, faute de recrutement. Il n'y avait plus de pédiatre, plus d'anesthésiste, plus d'obstétricien. Cette maternité ne pouvait donc fonctionner. Elle comptait certes une excellente équipe de sages-femmes, mais cela ne fait pas tout. Le maire de la ville à côté ne comprenait pas que sa magnifique région n'attire pas les médecins, alors que, géographiquement, elle fait rêver beaucoup de personnes.

Vous pouvez favoriser une installation, proposer des aides et des crédits, des locaux, s'il n'y a pas de projet médical ni d'autres médecins, aucun praticien ne viendra s'installer. Il faut favoriser l'attractivité par un projet médical et aider à l'implantation quand le lieu n'est pas attractif.

Je vous rejoins totalement sur le fait qu'il faut s'intéresser aux gens que l'on forme. C'est un rôle majeur lorsqu'on est maître de stage. L'étudiant en médecine, l'interne, l'étudiante sage-femme ou infirmière ne sont pas la dernière roue du carrosse, à qui l'on donne à faire les corvées dont personne ne veut !

J'ai connu l'époque des externes qui collaient les résultats dans les dossiers. On acceptait de le faire si on avait une formation en contrepartie. Si on sortait du stage en ayant appris quelque chose et en ayant accompli des progrès, on pouvait accepter ce type de tâches. Si le service qui reçoit un stagiaire ne lui donne pas envie d'y travailler ou de demeurer dans l'hôpital, il ne viendra pas.

S'agissant du salaire, deux aspects sont importants pour moi. Quand on propose à une jeune infirmière qui débute en alternance jour/night, avec deux week-ends par mois, un salaire net de 1 400 euros, on méconnaît la réalité des choses. Ce n'est pas normal. Il ne faut pas tout ramener à l'argent, mais il y a un moment où les salaires doivent être décents. Tout le monde est d'accord sur ce point : il faut faire quelque chose !

Par ailleurs, une grande majorité de médecins font partie, en France, du « top 10 », voire du « top 5 » des rémunérations. Je ne trouve pas forcément admissible que l'on demande une revalorisation du salaire des médecins. Il faut appeler un chat un chat !

Ce qui est difficile pour le corps médical, c'est d'avoir un écart de rémunération parfois colossal entre le public et le privé. Beaucoup de mes collègues médecins ne revendiquent pas forcément des revalorisations salariales, mais certains salaires sont quatre à cinq fois supérieurs ailleurs. On a proposé à l'un de mes jeunes collègues une carrière hospitalo-universitaire dans une discipline particulière. Il a finalement choisi une clinique privée, où il gagne trois fois plus et ne travaille que quatre jours par semaine. Ce n'est pas normal. C'est une concurrence déloyale.

Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit : je ne suis pas contre le fait de gagner de l'argent. Ce n'est pas le problème, mais pour un même métier, une même activité, lorsqu'on touche de l'argent de l'assurance maladie, être au-delà d'un facteur trois ou quatre ne me paraît pas normal. Il s'agit d'argent public.

Que l'on ait revalorisé l'indemnité d'engagement de service public pour pallier des défauts de rémunération par rapport à l'activité libérale est une bonne chose, mais certains praticiens hospitaliers en fin de carrière, à 62 ou 63 ans, au dernier échelon de la fameuse nouvelle grille, touchent, avec l'indemnité de service public, plus de 100 000 euros nets par an. On ne peut pas dire que ce sont des salaires déraisonnables. Il s'agit là d'une appréciation personnelle.

Vous avez parlé des réorganisations et cité Montbrison et Feurs. Je connais bien Feurs : il y a plus de vingt ans, mes collègues pédiatres des hôpitaux d'Épinal et Saint-Dié considéraient qu'ils avaient du mal à recruter correctement dans ces deux villes, distantes de trente kilomètres et reliées par une route à trois voies. On ne peut dire, si un service disparaît dans un hôpital, que cela va mettre en danger la population.

Le corps médical avait alors proposé un projet. Le maire d'Épinal, Philippe Séguin, pour lequel j'ai le plus grand respect, et celui de Saint-Dié, qui étaient tous deux du même parti politique, s'y sont opposés. Peut-être ne se sont-ils pas assez impliqués ou qu'ils n'ont considéré que la fermeture d'un service sans voir l'intérêt global de la population.

Cela revient à ce que je disais : si les acteurs de la santé et les élus locaux travaillent ensemble, on peut arriver à trouver des solutions intelligentes, y compris pour la qualité des soins de la population.

Mme Laurence Cohen. – Monsieur le professeur, votre mission insiste sur le développement des pôles et vous préconisez que les chefs de service s'impliquent davantage dans la définition de la stratégie médicale. Ils constitueront en quelque sorte une force de proposition auprès des instances de gouvernance.

Il me semble que cela contredit un certain nombre d'auditions que nous avons menées. Je pense notamment à l'audition du collectif inter-hôpitaux (CIH), qui a remis en cause la gouvernance verticale et a demandé la suppression des pôles, expliquant qu'il fallait encourager les parcours de soins et considérant les pôles comme une entrave. J'aimerais que vous puissiez revenir sur ce sujet.

Par ailleurs, il me semble que si l'on peut développer une démocratie sanitaire réelle et faire participer tous les acteurs du parcours de soins – médicaux, paramédicaux et usagers –, il faut des pouvoirs et des contre-pouvoirs. Or depuis la loi « Hôpital, Patients, Santé, Territoires » (HPST), le directeur de l'hôpital est devenu tout-puissant. J'ai eu l'occasion de le voir lors d'un tour de France des hôpitaux : c'est ce qui monte dans les revendications. Certains directeurs d'hôpitaux eux-mêmes se plaignent de ce non-partage.

Je suis d'accord avec tout ce que mes collègues ont dit à propos de l'hôpital en matière de rémunérations, mais je pense que la gouvernance fait aussi partie de l'attractivité. Le partage de pouvoir fait sens au niveau d'une profession. Quel est votre point de vue à ce sujet ?

Enfin, il me semble important que, parmi les pouvoirs que l'on accorde aux différents acteurs, professionnels ou organisations syndicales, il existe une possibilité de droit de veto sur les réorganisations, les fermetures de services, *etc.* Lorsqu'on discute avec les personnels, on s'aperçoit que les choses sont subies et non partagées. Cela pourrait-il faire avancer les choses ?

Mme Corinne Imbert. – Monsieur le professeur, vous avez affirmé qu'il fallait faire en sorte que le parcours des patients soit simple, avec une qualité de soins identiques. C'est un idéal que nous partageons, mais en a-t-on les moyens ?

Je souhaiterais vous interroger sur la notion d'hôpital de proximité. Qu'est-ce pour vous qu'un hôpital de proximité ? Comment peut-il s'inscrire dans un projet médical dont on voit bien l'importance ?

Cela renvoie à la question de l'aménagement du territoire, de l'implication des élus locaux et de l'attractivité. Vous évoquez les postes vacants en vous demandant s'il fallait maintenir des structures lorsqu'il en existait. On a du coup recours à l'intérim, avec des médecins mercenaires – et je partage votre appréciation sur ces excès de rémunération, qui me désolent autant que vous. Comment cet équilibre peut-il être possible ?

Par ailleurs, quel est votre avis sur le rapport de la Cour des comptes rédigé à la demande de la commission des affaires sociales du Sénat ? Je suppose que vous l'avez étudié. La Cour des comptes a enquêté sur les GHT, dont vous avez souligné l'hétérogénéité, appréciation que je partage également.

La Cour des comptes affirme que les GHT ont produit un faible niveau d'intégration des établissements, qu'ils n'ont pas eu d'impact significatif sur l'offre et la consommation de soins, et qu'ils doivent permettre de mener à son terme l'organisation territoriale de l'hospitalisation publique. Quel est votre avis sur ce jugement ? Je rappelle que ce rapport a été présenté en octobre.

Vous insistez sur un certain nombre de recommandations, dont une vingtaine sont importantes. J'ai noté la rapidité de leur délai de mise en application. Dans le contexte actuel,

qui est exceptionnel, pensez-vous que ce délai puisse être atteint si le ministre retient les recommandations que vous faites ?

Enfin, même si ce n'était pas dans votre lettre de mission, vous avez quand même évoqué la question financière. Quel est l'impact financier de ces recommandations ? Avez-vous pu avoir des éléments en la matière ?

Vous l'avez rappelé, l'hôpital coûte. Certaines recommandations ne coûtent pas cher et peuvent être facilement mises en place. C'est une bonne chose, mais je souhaiterais obtenir quelques précisions financières.

Mme Élisabeth Doineau. – Je trouve qu'il y a un décalage entre votre rapport et les articles qui nous ont été communiqués à travers cette proposition de loi. J'espère que notre rapporteur nous fera des propositions proches des recommandations que vous avez évoquées ce matin. Je le souhaite fortement, car j'ai étudié votre travail avec beaucoup d'attention.

Tout comme vous, je pense que la réussite sur les territoires réside d'abord dans l'idée d'une non-concurrence entre établissements ou entre strates de réponses sanitaires – mais il s'agit là d'une vigilance quotidienne.

On évoquait deux établissements qui voulaient survivre : cela existe partout sur les territoires. Les élus défendent leur établissement, car s'ils ne le font pas, tous leurs concitoyens leur en feront le reproche, sans parler des professionnels qui sont encore dans la structure. En Mayenne, nous n'avons pas de CHU, mais notre GHT fonctionne très bien.

Malgré la concurrence – certains sont entrés dans le GHT pour sauver leur établissement –, nous avons réussi à mettre en œuvre un certain nombre de services support et à partager le temps des professionnels. C'est une remise en cause de tous les jours, mais le projet territorial de santé est véritablement l'outil qui nous permet d'avoir cette dynamique. Il faut donc l'encourager.

Pour ce faire, dans les territoires où cette dynamique n'existe pas, quelle structure permet de s'inspirer des bonnes pratiques et de bénéficier d'une montée en qualité sur l'ensemble du territoire français ?

Ma deuxième question concerne certains professionnels de santé, comme les sages-femmes, ou auxiliaires de santé, comme les masseurs kinésithérapeutes, les orthophonistes, *etc.*, qui ont déserté l'hôpital, les rémunérations étant aujourd'hui insuffisantes. Sans doute n'ont-ils pas été suffisamment impliqués dans un projet d'établissement.

La proposition de loi Rist énumère bien quelques délégations de tâches, mais insuffisamment pour donner à ces professionnels le sentiment qu'ils ont toute leur importance et sont efficaces dans un parcours de soins. Comment les faire revenir au sein de l'hôpital ?

Mme Émilienne Poumirol. – Je tiens à noter le décalage qui existe entre vos recommandations, qui sont particulièrement claires et bien étayées, et le projet de loi, décevant aux dires de plusieurs personnes que nous avons auditionnées.

Je suis d'accord avec vous sur beaucoup de points, mais je souhaiterais revenir sur l'organisation des urgences. Je suis un ancien généraliste et je considère que l'organisation

des maisons de santé devrait permettre de fournir une réponse plus large que le 8 heures-18 heures.

L'article 7 évoque l'expérimentation des services d'accès aux soins (SAS) sur 22 territoires. Pensez-vous que ceux-ci apportent quelque chose de plus ? Dans mon département, le centre ressources autisme (CRA) accueillait jusqu'au 31 décembre la permanence des soins ambulatoires avec des généralistes à partir de 20 heures. Cela a été étendu, mais cette pseudo-nouvelle organisation n'apporte rien de nouveau.

Ce financement a permis au directeur du CHU de créer des postes d'opérateurs pour répondre à l'urgence. Toutefois, cette dichotomie entre santé et secours d'urgence, éventuellement avec un nouveau numéro, m'apparaît aller, en matière de simplification, aller à l'encontre de ce que l'on pouvait espérer.

Le Président de la République a parlé en début de mandat du 112, numéro unique européen. Beaucoup de nos concitoyens se le sont approprié, et il représente à peu près la moitié des appels par rapport au 15 et au 18. Au début de la crise sanitaire, on a demandé que tous les appels soient dirigés vers le 15, qui s'est retrouvé noyé. Je crains, si l'on crée un numéro spécifique santé, que l'on noie à nouveau les centres de régulation du SAMU et que l'on passe à côté des véritables urgences.

La levée de boucliers contre un numéro unique est unanime sur mon territoire. Dans beaucoup de départements, le centre d'alerte des pompiers, le SAMU, les médecins généralistes, voire le SAMU social travaillent en coopération, apportant un gain de temps et de qualité extraordinaire. Je crains donc que, de ce point de vue, les SAS ne constituent un retour en arrière.

Mme Annick Jacquemet. – Je suis vétérinaire, et la comparaison entre les gardes et la prise en charge des urgences dans notre métier et dans le domaine médical pose question.

Dans le Doubs, aucun médecin n'assure de garde après 20 heures, alors même que certains le souhaitent ! Je suis également étonnée que des patients arrivent aux urgences pour des morsures de chats, de petites plaies, *etc.* Pensez-vous que ce sont les médecins qui les envoient par manque de temps, de formation ou par peur des responsabilités en cas d'évolution qu'ils ne maîtriseraient pas – et on peut le comprendre ?

Par ailleurs, les infirmières puéricultrices de mon département souhaiteraient être mieux intégrées parmi le personnel hospitalier. Elles seraient capables d'apporter leur aide dans les domaines autres que ceux concernant les enfants. Elles demandent également un quota d'infirmières par rapport aux infirmiers généralistes des hôpitaux, qui doivent suivre une formation de trois mois pour acquérir certaines connaissances concernant les jeunes enfants, alors qu'elles sont formées pour cela.

Enfin, la question du salaire des infirmières est encore beaucoup plus sensible dans notre département, frontalier avec la Suisse, où une infirmière de bloc est payée 12 000 euros, ce qui pose des problèmes pour le recrutement dans les hôpitaux du secteur.

M. Olivier Claris. – Madame Cohen, j'ai été invité à une séance du Ségur de la santé, et j'ai été face au CIH, dont l'une des représentantes, que je connais bien puisqu'elle a été présidente de CME, était vent debout contre les pôles.

Je pense qu'il ne faut pas adopter d'attitude dogmatique. Le pôle n'est pas une fin en soi. Dans beaucoup de structures, il a montré son utilité et son bon fonctionnement. Si un hôpital décide collectivement de ne pas avoir de pôle, il faut qu'il ait la liberté de le faire. *A contrario*, s'il décide d'en avoir, il faut qu'il soit libre de le faire.

Il n'y a pour moi, encore une fois, aucun obstacle à l'implication d'un chef de service dans le fonctionnement de l'hôpital, sous la direction d'un chef de pôle. J'ai un chef de pôle avec qui je m'entends très bien. Il me laisse m'occuper de ce qui concerne mon service, et effectue un certain nombre de tâches que je n'ai plus à faire. Cela me va bien.

Tout est fonction de la définition de la fonction de manager : que doit faire un manager ? Que délègue-t-il ? Que peut-il entendre ? Ceux qui sont au quotidien dans les services, par définition, sont ceux qui connaissent bien les choses et peuvent avoir de bonnes idées. Il faut ensuite les mettre en musique, et c'est compliqué.

Je suis évidemment totalement contre la suppression globale des pôles dans tous les hôpitaux. Qu'on leur laisse le choix !

Pour ce qui est de votre question sur l'organisation de la démocratie sanitaire et du droit de véto, l'objectif est d'éviter un blocage de l'hôpital. Il faut que l'hôpital continue à fonctionner. C'est toujours le même problème lorsqu'il s'agit de faire passer des décisions : on doit s'expliquer, argumenter, et il existe des contre-pouvoirs. C'est pourquoi la vision d'un service par rapport à un pôle, d'un président de CME par rapport à un directeur, ou du président de la commission des soins infirmiers de rééducation et médicotechniques est importante. Un décideur doit s'être suffisamment concerté pour pouvoir prendre une décision.

On sait également que la peur du changement est toujours là. Il est confortable d'être enfermé dans ses habitudes. Le changement fait peur, mais s'il est argumenté et expliqué – j'en ai une certaine expérience –, cela peut très bien passer. Prudence de ne pas instituer un blocage de l'hôpital, qui serait compliqué.

À l'inverse, j'ai déjà porté un certain nombre de projets. Il m'est arrivé de demander au directeur général de les différer pendant quelques mois, le temps qu'il y ait un peu plus de concertation et qu'on réfléchisse à tous les tenants et les aboutissants pour le faire passer. C'est toujours préférable plutôt que de recourir à la force.

Madame Imbert, les moyens dont on dispose sont-ils idéaux ? Il n'y a pas que des moyens financiers. La volonté politique peut venir du Gouvernement ou des acteurs locaux de l'hôpital. Un président de CME ou un directeur qui n'a pas envie de déléguer ne déléguera pas. Ce que l'on voudrait avec ce rapport, c'est donner des règles pour que tout le monde s'y plie *a minima*.

La volonté de faire appliquer les choses doit venir du Gouvernement, qui est tout à fait légitime pour le faire puisque démocratiquement élu, et de chacun des acteurs demandeurs de responsabilités. Un président de CME n'a pas été élu « à l'insu de son plein gré » et doit se montrer dynamique et attentif.

Le problème des hôpitaux de proximité relève du parcours de soins et de la réponse aux besoins de la population. Chaque fois qu'on peut éviter une hospitalisation, il faut le faire. Pour quel type de problème une hospitalisation est-elle nécessaire ? Quelle est la structure la plus appropriée pour le faire avec qualité et efficience ? Les hôpitaux de proximité

ont leur place dans ce schéma, mais ils ne peuvent constituer des électrons libres, pas plus que le CHU ou d'autres structures. On ne peut imaginer un hôpital de proximité en dehors du GHT, sous peine de connaître une redondance d'activités.

Quant au délai d'application, il faut être raisonnable. La France, comme tous les autres pays, connaît une pandémie majeure – nous en sommes à plus de 76 000 morts en France, ce qui est colossal –, et je comprends qu'il a fallu traiter des urgences autres que l'application des recommandations de la mission sur la gouvernance et la simplification hospitalières.

Je n'ai aucun regret par rapport au délai imposé par les circonstances, mais il ne faut pas que ce soit une excuse. On a le même discours dans nos structures, où l'on parle virus et vaccinations du matin au soir, mais un hôpital doit évoluer malgré la pandémie. On doit avoir une stratégie, des projets de recherche, et il faut répondre à une attente de la communauté hospitalière en la matière. Il est donc temps de finaliser les ordonnances, même si le retard est compréhensible.

Par ailleurs, toutes les recommandations ne sont pas financées. On peut faire énormément avec des réorganisations, en particulier s'agissant du financement local, sans demander un supplément. Quand on demande à quelqu'un de s'impliquer, il est logique qu'une compensation financière intervienne, même s'il ne s'agit pas de sommes folles.

Pour ce qui est de l'avis de la Cour des comptes sur les GHT, votre collègue vient de nous citer un exemple de GHT qui fonctionne très bien en Mayenne. Il ne faut donc pas généraliser. Certains GHT fonctionnent très bien, d'autres non. Dans certains, rien n'a été fait, leur création n'a en rien modifié les organisations. Pour d'autres, cela fonctionne très bien. Ceci ne doit pas remettre en question le concept de GHT, auquel nous sommes nombreux à être attachés, à condition qu'on n'en fasse pas une structure technocratique immobile qui n'apporte rien et qui coûte du temps et de l'argent.

Quand on s'implique dans une responsabilité, c'est qu'on a envie d'apporter quelque chose. On le fait pour la collectivité. Je suis peut-être naïf, mais si chacun se mobilise pour apporter quelque chose, c'est possible – et certains exemples le prouvent.

Madame Doineau, encore une fois, la base de notre fonctionnement doit reposer sur la prise en compte des spécificités de santé et de soins d'un territoire, ainsi que sur l'organisation. On part bien d'un projet territorial de santé. Région, département, regroupement de communes, peu importe : chacun définira le territoire comme il le veut, en fonction d'une gestion empirique et pragmatique. Dès lors qu'on le construit et que l'on définit les besoins, on affine les organisations. On ne va pas créer un hôpital pour créer un hôpital. Qu'est-ce que cela va apporter par rapport à ce qui existe déjà ? Si les besoins sont là, ils sont là. Si ce n'est pas le cas, il n'est pas utile de le faire.

Il est sûr qu'il faut que le ministère de la santé, les ARS et les personnes qui s'occupent du fonctionnement local s'impliquent pour définir ensemble des projets territoriaux de santé. On ne peut plus en faire l'abstraction, car cela constitue la clé de l'organisation si l'on veut obtenir une rationalisation des moyens disponibles et une véritable pertinence dans la qualité de soins.

Chacun a son rôle à jouer en matière d'attractivité. Je dirige un service de réanimation néonatale où l'on a connu quelques difficultés de suractivité et de pénurie de

personnel. Un certain nombre de personnes sont parties. On n'avait pas de véritable dynamisme. Il se trouve que, pour différentes raisons, on a aménagé un certain nombre de choses. On ressent à présent beaucoup moins ce sentiment d'inconfort quotidien perçu par les soignants et de manque de temps. À partir du moment où le soignant retrouve son identité et pense qu'il fait son travail dans de bonnes conditions, il reste en poste et échafaude des projets. Ces projets font avancer le service, le service qui a un projet fait avancer le pôle, le pôle qui a un projet fait avancer l'hôpital, avec la participation de tous.

Je ne fais pas partie de ceux qui disent qu'il faut toujours plus de moyens, mais il en faut un minimum. Quand on dispose de moyens satisfaisants et d'une vraie qualité de vie au travail, on fidélise les gens, et ils sont très inventifs pour s'impliquer dans le fonctionnement et l'amélioration des structures.

Concernant les urgences et le SAS, nous avons ouvert ce dernier lundi à 11 heures 20. Mon expérience est de 48 heures à peine. Je ne peux vous en dire plus. L'idée me convainc plutôt, tout simplement parce que j'ai travaillé avec quelques collègues, très engagés dans les urgences et la régulation au SAMU. Il se trouve par ailleurs que mon directeur général a été impliqué dans la mise en place des SAS lorsqu'il était au cabinet de Mme Buzyn. Je suis donc plutôt ouvert à l'idée.

On jugera sur les actes et sur les effets. Si c'est pour faire des superstructures technocratiques, cela n'aura aucun intérêt, mais on peut ainsi parvenir à réunir les acteurs des urgences en échappant aux petites « guéguerres » entre SAMU et pompiers. Je comprends que le Président de la République ait estimé nécessaire de remettre un peu d'ordre là-dedans.

La proposition qui m'a été soumise hier dans mon CHU me paraît plutôt satisfaisante. On verra. Je jugerai sur pièces.

Madame Jacquemet, en tant que médecin qui effectue encore des gardes, je sais ce que c'est que de passer la nuit debout, *etc.* Ce n'est pas la partie la plus agréable du métier, mais quand on choisit la médecine, on sait qu'on va effectuer des gardes. Il en va de même pour les pharmaciens. Cela fait partie des aspects pénibles du service. Il en existe aussi d'agréables.

Il faut cependant qu'une garde serve à quelque chose et ne constitue pas un revenu supplémentaire pour des médecins ou pour qui que ce soit. S'il ne se passe rien dans une permanence de soins de minuit à 6 heures du matin et qu'on ne voit que deux patients entre 20 heures et 22 heures, elle peut être supprimée. Elle n'a aucun intérêt pour la population.

Il faut, là encore, redéfinir les besoins d'un territoire et déterminer ce qui justifie que l'on y mette des moyens. Il faut aussi prendre en compte la pénibilité du travail de nuit et que la garde soit rémunérée à sa juste valeur. C'est tout le problème de l'organisation des urgences.

Dans beaucoup de services d'urgence, ce sont des infirmières, puéricultrices en pédiatrie et non puéricultrices dans les services adultes, qui s'occupent de l'orientation. Elles réalisent un premier tri, et sont bien évidemment très utiles, mais elles doivent recevoir une formation.

Par principe, je suis opposé aux quotas. Je ne sais pas ce que signifie un quota d'infirmières puéricultrices. Je travaille en pédiatrie : j'ai des infirmières et des infirmières

puéricultrices. Je pense que la qualité de la personne est plus importante que son titre ou son diplôme. On a bien sûr besoin d'infirmières puéricultrices, mais connaissant la formation qui se fait dans les écoles, cela me paraît beaucoup plus adapté pour des postes de pédiatrie standard, PMI, crèches, *etc.* En réanimation néonatale et en réanimation pédiatrique, il n'y a pas de plus-value, sauf sur certains points, mais une infirmière compétente peut aussi convenir.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Vous nous avez beaucoup éclairés. J'invite chacun à lire votre rapport de façon approfondie.

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 10 février 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous sommes heureux d'entendre M. Alain Milon nous présenter le rapport sur la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'intitulé de cette proposition de loi présentée par la députée Stéphanie Rist est riche de promesses. Faire confiance et simplifier : la crise sanitaire a conduit à placer ces objectifs fédérateurs au cœur des attentes exprimées dans le Ségur de la santé.

Libérés d'un certain nombre de contraintes chronophages – les « irritants du quotidien » mis en avant par la mission présidée par le professeur Claris sur la gouvernance de l'hôpital –, les acteurs de santé aspirent à se recentrer sur leur cœur de métier, le soin.

Dans ce contexte, cette proposition de loi engage certaines évolutions intéressantes, mais son ambition globalement déçoit. Le choc de confiance et de simplification attendu n'est pas au rendez-vous : ce ressenti a été largement partagé par les différents acteurs auditionnés.

Il est d'ailleurs étonnant que le Gouvernement, en pleine crise sanitaire, s'en remette à cette initiative parlementaire au contenu disparate, sans ligne directrice forte et dépourvue de vision stratégique pour porter haut les objectifs affichés dans le Ségur. Notre système de santé mérite mieux, me semble-t-il. Il mérite surtout une réflexion sur son financement. Or elle est une nouvelle fois éludée.

Le périmètre de ce texte et les règles de recevabilité des amendements nous limitent dans la faculté de le nourrir d'autres évolutions. Je vous propose néanmoins de faire preuve d'un esprit constructif.

Le premier volet du texte, peu conséquent, porte sur les missions des professions de santé et l'organisation des soins. Sa disposition « phare » a été abandonnée au cours de son examen par l'Assemblée nationale : la création d'une « profession médicale intermédiaire » à l'article 1^{er} aux contours indéfinis, engagée sans concertation préalable avec les professionnels intéressés, a suscité une levée de boucliers.

Cette proposition, portée en 2010 dans le rapport Hénart, Berland et Cadet, et faisant écho pour d'autres aux anciens « officiers de santé », semble faire fi des évolutions intervenues depuis, notamment avec le déploiement des infirmiers de pratique avancée. Nos collègues députés ont eu la sagesse de ne pas introduire une nouvelle strate, source de confusion, dans notre système de santé. Ils ont néanmoins cherché à combler le vide avec une demande de rapport certes intéressante, mais dont la loi peut sans doute se passer.

Les articles 2 et suivants engagent des évolutions pour l'essentiel de faible portée concernant les compétences des sages-femmes et des masseurs-kinésithérapeutes, qui ne constituent pas une réponse satisfaisante à la demande légitime de ces professionnels de voir mieux reconnaître leurs missions.

Si certaines évolutions vont dans le bon sens, je vous proposerai d'en supprimer d'autres discutables dans leur portée ou de nature à fragiliser le parcours de soins coordonné autour du médecin traitant.

L'Assemblée nationale a donné, à l'article 7 *bis*, une base législative au service d'accès aux soins, annoncé dans le Pacte de refondation des urgences. Si la rédaction retenue – ne faisant plus référence à un numéro unique – laisse la souplesse nécessaire pour s'adapter aux organisations territoriales existantes, les professionnels libéraux demeurent vigilants quant à ses modalités de mise en œuvre. Je vous proposerai des clarifications pour mettre en avant la coopération indispensable entre les acteurs libéraux et hospitaliers dans l'organisation de cette régulation.

Un second volet, relatif au recrutement des praticiens hospitaliers et à la gouvernance des établissements publics de santé, a particulièrement déçu les espoirs que le Ségur de la santé avait permis d'exprimer.

Je voudrais, avant de vous livrer le fruit de mon examen de ces articles, vous alerter sur la méthode adoptée par le texte, que je pressens source de confusions.

D'une part, la proposition de loi traite de plusieurs sujets pour lesquels le Parlement, au cours de l'examen de la loi Buzyn, a très largement délégué au Gouvernement le pouvoir de légiférer : c'est notamment le cas du recrutement des praticiens hospitaliers contractuels et de l'organisation de la gouvernance médicale des groupements hospitaliers de territoire. Les ordonnances préparées par le ministère de la santé doivent d'ailleurs nous être présentées très prochainement, avant la fin du mois de mars. Or il ne me paraît pas de bonne politique que le Parlement, servant les volontés d'affichage du groupe majoritaire de l'Assemblée nationale, se prononce sur des sujets concurrents de ceux pour lesquels il s'est dessaisi – malgré nos protestations – de sa compétence.

D'autre part, elle fait essentiellement acte de réforme en hissant au niveau législatif des dispositions existantes, qui n'étaient jusqu'à présent régies que par voie réglementaire. *A priori* flatteur pour leurs destinataires, ce reclassement législatif de certaines mesures les expose néanmoins aux dissonances normatives, dont le code de la santé publique

est coutumier, et à une forme d’insécurité juridique que je me suis efforcé de corriger par les amendements que je vous présenterai.

Partons à présent des constats posés par le rapport du professeur Olivier Claris, auditionné par notre commission sur la gouvernance hospitalière, et celui de Mme Nicole Notat, rendu à l’issue de la concertation du Ségur. Leur diagnostic est limpide : notre hôpital public, pour lequel la population et nos soignants gardent un attachement fort, ne pourra plus très longtemps subir cet abandon résigné que de grandes lois essentiellement symboliques – loi Touraine, loi Buzyn, aujourd’hui proposition de loi Rist – n’ont pu jusqu’à présent enrayer.

L’attractivité des professions hospitalières publiques suscite une grande inquiétude. Notre commission n’a cessé de rappeler qu’aucune mesure législative ne pourra durablement se substituer aux revalorisations salariales qui s’imposent. Le renforcement de l’indemnité d’engagement de service public exclusif, décidée à l’issue du Ségur de la santé, ne répond que très partiellement à la demande des praticiens hospitaliers, en occultant l’une de leurs revendications les plus fortes : celle de diversifier leur pratique, malgré un statut qui ne favorise pas la possibilité d’exercer par ailleurs une activité libérale.

Les quelques éléments contenus dans le texte sont globalement décevants, voire contre-productifs. En effet, l’article 4 attribue au directeur de l’établissement support d’un groupement hospitalier de territoire (GHT) un pouvoir décisionnel manifestement incompatible avec la défiance ambiante qu’inspirent ces structures de groupement. Quant à l’article 4 *quater*, en permettant aux directeurs d’établissement de contrôler l’activité libérale des praticiens hospitaliers par la consultation d’un fichier jusqu’ici réservé à Pôle emploi, il sonne comme une véritable provocation pour le désir qu’ont exprimé ces derniers de diversifier leur pratique.

C’est au sujet de la gouvernance hospitalière que le texte présente les avancées les plus notables, dont on déplore néanmoins qu’elles ne traduisent souvent qu’imparfaitement les mesures préconisées par le rapport Claris ou le rapport Notat.

Ainsi, l’article 5 refonde la gouvernance médicale de l’établissement public de santé en valorisant le rôle du chef de service, mais sans clarifier le périmètre de leurs compétences par rapport à celles du chef de pôle et sans accompagner la dynamique de délégation de gestion, que la plupart des témoignages estiment nécessaire à une gouvernance de l’hôpital moins verticale.

Les articles 5 *bis*, 6 et 6 *bis* associent plus étroitement les personnels médicaux à la gestion de l’établissement en les faisant activement participer à l’élaboration du projet d’établissement et en modernisant les structures représentatives qui portent leur voix auprès de la direction, mais, de façon inexpiquée, laissent sur le bord du chemin toute la composante paramédicale du personnel des hôpitaux publics. J’aurai l’occasion de vous présenter plusieurs amendements visant à rectifier cet oubli, notamment pour permettre à la commission des soins infirmiers de chaque établissement d’élire son président.

D’autres dispositions retouchent, de manière plus anecdotique, les instances dirigeantes de l’hôpital public, sans que l’on soit pleinement convaincu des progrès qu’elles apportent. Ces améliorations resteront malheureusement d’un impact trop marginal pour que l’on puisse espérer qu’elles rendent la « confiance » dans le système de santé…

Enfin, l'article 10 s'attaque au problème bien connu de l'intérim médical, mais là encore y apporte une solution inadaptée, presque dangereuse, en proposant de faire du comptable public de l'établissement, qui intervient après la réalisation de la prestation, le seul censeur du recours irrégulier aux mercenaires.

Mes chers collègues, arrivé au terme de ce programme, on ne peut que se sentir profondément frustré. À l'image de ces romans à la couverture alléchante, mais au contenu décevant, le texte qui nous est soumis laisse l'impression perturbante d'avoir à peine effleuré la tâche colossale à laquelle le dévouement et le sacrifice de nos soignants durant la pandémie nous obligent pourtant tous. Comme l'ont indiqué de nombreux acteurs du système de santé auditionnés, entre ce texte chétif, qui cache mal le désarroi que continue d'inspirer aux pouvoirs publics la crise profonde que traversent nos hôpitaux, et l'abstention, la seconde option aurait peut-être été préférable...

Quelques dispositions achèvent de donner à ce texte l'allure d'un canevas peu homogène. Il s'agit d'une série d'articles relatifs aux unions et mutuelles, dont la plupart ont été insérés par amendement en commission des affaires sociales à l'Assemblée nationale. J'aurai l'occasion de revenir, pour l'un de ces articles, sur les inconvénients que présente à mes yeux cette forme de législation particulièrement hâtive...

Un mot enfin sur l'article 14, qui crée une plateforme numérique de services destinés aux personnes handicapées afin de faciliter leurs démarches d'insertion professionnelle et sociale et d'accès aux droits, plateforme gérée par la Caisse des dépôts et consignations. En fait, « Mon parcours handicap » a été créé au printemps dernier, mais sa transformation de site d'information en plateforme d'accompagnement personnalisé exige que le législateur autorise la manipulation des données personnelles des usagers. J'y suis favorable, sous réserve de préciser que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sera consultée avant l'actualisation des textes réglementaires.

Mme Élisabeth Doineau. – Je remercie M. le rapporteur pour sa présentation qui montre combien nous sommes dubitatifs sur cette proposition de loi. Nous n'aurons qu'une demi-journée pour débattre de 35 articles. Pour avoir suivi les auditions, la seule qui s'est révélée positive concernait la plateforme d'information aux personnes handicapées. Les autres n'ont suscité que frustrations, car le texte est plein de défaillances.

En commandant le rapport Claris, Agnès Buzyn avait pour intention de réformer l'hôpital public. Entretemps, on a assisté à la démobilisation des professionnels de santé à l'hôpital, et il y a eu le Ségur de la santé. Quant à ce texte, il est en complet décalage avec les rapports Claris et Notat.

Nous nous retrouvons « arrosés » d'amendements pour répondre aux attentes des professionnels de santé de toutes les spécialités, exerçant dans le public et dans le privé. Sans étude d'impact, ce texte a été fait « en dépit du bon sens ». Démotivation, déception et décalage, tels sont les 3D qui caractérisent cette proposition de loi.

Certes, le décalage est dû à la pandémie, mais il justifierait que l'on remette tout sur la table pour tout reconstruire.

Mme Colette Mélot. – Je félicite le rapporteur pour ses propos éclairants.

Je ne serai pas aussi critique que ma collègue, car cette proposition de loi répond aux aspirations formulées par les praticiens lors du Ségur de la santé. Elle comporte des avancées pragmatiques pour faciliter le quotidien des médecins, des sages-femmes et des infirmiers, et pour adapter l'offre de soins à la demande au sein des territoires.

L'article 1^{er} vise à créer une profession médicale intermédiaire, afin de décloisonner l'organisation des soins, disposition qui a été jugée prématurée par l'ordre des médecins. Les infirmiers et les assistants médicaux en pratique avancée forment en effet déjà cet échelon intermédiaire. Donnons une chance au nouveau dispositif de se déployer avant de créer une nouvelle profession médicale. Je voterai l'amendement de suppression de l'article.

Il est important de favoriser la complémentarité entre les acteurs de la santé pour améliorer la prise en charge des patients. Aussi, je suis favorable à l'évolution des compétences des sages-femmes, notamment pour prescrire ou renouveler les arrêts de travail ou bien pour dépister les maladies sexuellement transmissibles.

Je soutiendrai l'amendement de M. Chasseing qui vise à rétablir l'article 7 dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale. Il vise à renforcer les GHT à travers la mise en place de directions communes après avis des élus locaux et des établissements concernés.

Je voterai également l'amendement qui tend à faire évoluer le périmètre des GHT pour favoriser l'échelle départementale et limiter le nombre de départements sans hôpital support.

Notre groupe, dans son ensemble, est favorable à cette proposition de loi.

Mme Victoire Jasmin. – Depuis le début de la pandémie, nous avons pu mesurer l'importance du rôle joué par les techniciens de laboratoire, qui œuvrent en première ligne. J'avais demandé que l'on prenne en compte cette profession dans le cadre du Ségur de la santé. Cette attention particulière manque toujours, et les techniciens de laboratoire restent les invisibles.

M. Bernard Jomier. – Je remercie le rapporteur pour son travail, dont nous partageons les grandes lignes.

Cette proposition de loi est-elle opportune ? Certaines dispositions législatives restent inabouties. Faut-il de nouveau légiférer dans un tel manque de visibilité ?

On nous demande de discuter en quelques heures d'un texte comptant 37 articles qui n'a donné lieu à aucune étude d'impact. Or les dispositions qui y figurent sont importantes, car elles pourraient modifier la gouvernance des hôpitaux ou les relations entre différentes professions de santé. Si certaines d'entre elles sont intéressantes, j'ajouterais néanmoins le D du « désordre » aux trois autres que ma collègue Élisabeth Doineau a mentionnés, car ce désordre inhérent au texte rend inopérante toute volonté constructive.

Le Gouvernement souhaite-t-il compléter le Ségur de la santé ? Le texte est incomplet. S'agit-il d'annoncer le Ségur de la santé publique, sans cesse reporté jusqu'à présent ? Le texte manque de cohérence. Le Gouvernement considère-t-il que la période de pandémie ne lui laisse pas le temps de réformer le système de santé ? Mieux vaudrait alors reporter le texte. S'il estime néanmoins qu'une telle réforme est possible dès à présent, pourquoi le texte reste-t-il aussi inabouti ?

Nous travaillons à identifier précisément le champ d'application des ordonnances en cours, afin de pouvoir formuler des propositions constructives. À ce jour, nous ne disposons pas d'une vision exhaustive des dispositifs existants, ce qui nous empêche de légiférer de manière satisfaisante.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain n'est pas friand des motions de procédure. Cependant, sur ce texte, nous demanderons un renvoi en commission, car nous avons besoin de temps et de visibilité sur les intentions du Gouvernement pour mener un travail constructif. L'examen du texte doit se poursuivre ultérieurement en commission.

M. Philippe Mouiller. – Je félicite le rapporteur pour la vision du texte qu'il nous a proposée. Lors de la toute première audition, j'ai été frappé de constater que les professionnels de santé dénonçaient tous le manque de préparation et l'aspect inabouti de cette proposition de loi. Leur incompréhension s'est manifestée de manière forte. Je soutiendrai donc le premier amendement de suppression du rapporteur.

Des associations de bénévoles qui œuvrent dans les hôpitaux m'ont interpellé sur le fait que des amendements ont été présentés à l'Assemblée nationale qui visent à défendre le statut des bénévoles indépendants. Évitons de complexifier la situation et veillons à ne pas remettre en cause la qualité des prestations fournies par les associations.

Quant à l'article 14, il introduit une disposition attendue depuis longtemps par le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPh). Les associations du secteur du handicap doivent participer à l'élaboration du dispositif qui avance « brique par brique ». Des systèmes d'information sont en cours de développement, que ce soit dans le cadre de la réforme des maisons départementales des personnes handicapées (MDPh) ou bien au niveau du service pour l'emploi des personnes handicapées. Il faudrait créer des liens entre tous ces dispositifs. L'expérience menée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) montre que cela ne se fait pas sans difficulté.

Enfin, j'ai déposé un amendement qui vise à reconnaître le statut des infirmiers anesthésistes, diplômés d'État – le sujet me tient à cœur.

Mme Michelle Meunier. – Je m'associe pleinement aux propos de ma collègue Élisabeth Doineau. Cette proposition de loi suscite de la frustration. Elle s'apparente à un « catalogue de La Redoute » qui renvoie à d'éventuelles ordonnances. Je déplore le manque de visibilité qui caractérise le texte. J'espère que nous pourrons en travailler tous les aspects en détail, dans un délai plus long.

Nous pouvons nous féliciter de l'article 14, mais pourquoi ne pas avoir introduit dans le périmètre de la loi la situation des élèves porteurs de handicap dans le milieu scolaire ? Cela manque d'autant plus de cohérence que la loi sur l'autonomie a été reportée. Je voterai la motion de renvoi en commission.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie le rapporteur d'avoir tenté d'apporter des éléments positifs sur cette proposition de loi. Je partage le point de vue de mes collègues. Avec Cathy Apourceau-Poly, nous restons dépitées face à un texte qui ne correspond pas à la réalité de notre système de santé sur le terrain.

Même si nous ne sommes pas toujours d'accord au sein de cette commission sur les suites à donner aux revendications des personnels de santé, les auditions ont montré que

les mesures qui figurent dans ce texte ne satisfont personne, et ce quelles que soient les catégories de métiers.

Nous sommes presque en état de sidération. La pandémie fait remonter les dysfonctionnements du Gouvernement et le « ras-le-bol » des professionnels de santé qui se sentent méprisés. Dans ce contexte, on nous demande d'examiner une proposition de loi, présentée par une députée de la majorité, qui fait office de « voiture-balai », sans cohérence, sans étude d'impact et sans avis du Conseil d'Etat. Le Gouvernement en prend à son aise !

Le texte est tellement en décalage avec la situation et affiche tellement de mépris pour les personnels de santé que nous ne pouvons pas l'examiner, d'autant que le temps qui nous est accordé est ridiculement court. « Copie à revoir », telle serait l'appréciation qu'il faudrait lui donner. Le groupe CRCE envisage l'option de déposer une motion tendant à opposer la question préalable en séance publique.

La pandémie montre que les personnels soignants souffrent de la gestion technocrate de l'hôpital. Et voilà que le texte en rajoute sur ce pouvoir de néogestionnaires. Il va à l'encontre des revendications des personnels, alors que tous les acteurs du système de santé appellent au secours. Les praticiens hospitaliers nous alertent sur le fait que le personnel quitte l'hôpital, sur la pointe des pieds, aggravant la pénurie de médecins hospitaliers.

Nous sommes farouchement opposés à ce texte. Aucun enseignement n'a été tiré de cette période de pandémie. Or les virus risquent de continuer de proliférer. Les mesures ne sont pas à la hauteur.

M. Jean Sol. – Je remercie le rapporteur et je mesure toute sa frustration à travailler sur ce texte qui est déconnecté de la réalité. Je me demande si les professionnels de santé ont eu leur mot à dire, car il n'y a « rien de nouveau sous le soleil » dans ce qui est proposé. Je m'interroge sur l'utilité des rapports qui ont été produits, toute cette énergie déployée et tout ce temps perdu. Je crains que le texte ne fasse qu'accroître l'insatisfaction des professionnels et ne génère une nouvelle vague de démobilisation.

Quid de la commission des soins infirmiers et de la place de la direction des soins dans la gouvernance de l'hôpital ? Je crains que les amendements présentés ne restent insuffisants, à ce sujet.

Je vous prie d'excuser ma grogne, mais comme ancien professionnel de santé qui a travaillé un certain temps dans un hôpital public, je ne m'y retrouve pas. Mieux vaudrait travailler ce texte en amont, de manière plus approfondie.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Si le Gouvernement avait assisté à nos auditions, il aurait certainement produit un texte plus cohérent.

J'ajouterais 2 D à ceux que mes collègues ont mentionnés : ceux de la « défiance » et du « déni ». La gouvernance de notre système de santé s'est révélée déficiente lors de la pandémie. Bien qu'asphyxié, l'hôpital a su faire face à la crise de manière résiliente, et cela parce qu'on a mis en suspens les aspects de la gouvernance qui ne fonctionnaient pas. Il faudrait en tirer des enseignements. Quelle place réserver au pouvoir gestionnaire, quel poids donner au pouvoir médical ?

Renforcer l'attractivité des métiers exercés à l'hôpital public suppose de mener une réflexion forte sur le système des astreintes et sur les revalorisations. D'autres aspects

entrent en jeu, car ceux qui choisissent l'intérim le font pour être davantage maîtres de leur temps. Il faudrait tirer les conséquences de leur insatisfaction par rapport à la gouvernance de l'hôpital.

Mis à part l'article 2 qui reconnaît aux sages-femmes certaines missions, tout le reste du texte est à revoir. Il faut reprendre le travail de manière sérieuse. La déception risque de creuser la baisse d'attractivité de l'hôpital.

Sachons tirer les leçons de la pandémie en termes de gouvernance : comment l'hôpital a-t-il réussi à fonctionner et à faire face au choc de la crise ?

Mme Annie Le Houerou. – « Confiance » et « simplification » : le texte ne reprend aucun de ces deux mots qui figurent pourtant dans son intitulé. L'article 3 introduit une mesure de simplification dans le recrutement des praticiens hospitaliers. Il est en décalage avec la réalité où joue la concurrence entre les niveaux de rémunération dans le public et dans le privé. Il ne prend pas non plus en compte la concurrence liée à l'intérim. Il faudrait fixer des plafonds pour limiter cette pratique néfaste pour les hôpitaux.

Quant à la confiance, la disposition qui prévoit de transférer la compétence de recrutement aux GHT ne répond pas aux attentes. En effet, dans la mesure où le GHT est une instance de concertation médicale, cela revient à faire fi de la gouvernance partagée au sein des établissements, et des instances représentant le conseil de surveillance où siègent notamment les usagers.

L'intervention des bénévoles individuels au sein de l'hôpital est une aberration. De nombreuses associations interviennent de manière efficace et engagée à l'hôpital.

Je soutiendrai la motion de renvoi en commission de ce texte qui n'est pas du tout abouti, même s'il pose des questions essentielles.

Mme Véronique Guillotin. – Ce texte est une juxtaposition de mesures disparates et n'est globalement pas à la hauteur des attentes des professionnels de santé. Ces derniers sont en colère. Les revalorisations seront variables selon les établissements : le risque est réel d'une fuite vers les établissements privés qui rémunèrent mieux. Je serai moins critique sur les mesures de l'article 4 concernant la gouvernance des GHT, qui pourraient peut-être permettre de remédier à la pénurie de professionnels en ressources humaines dans les hôpitaux de proximité. L'article 4 *ter*, en revanche, constitue une provocation... L'article 2 me semble détricoter le système de soins actuel articulé autour du médecin traitant. Enfin, je ne peux que déplorer le manque de temps – une demi-journée – que nous allons consacrer en séance à l'examen de ce texte, pourtant si important pour l'avenir du système de santé. Nous devons malgré tout l'examiner, car certaines mesures vont dans le bon sens, mais il reste inabouti.

M. Alain Milon, rapporteur. – Quand vous m'avez nommé rapporteur de ce texte, j'ai consulté notre présidente sur la nécessité d'examiner ce texte embryonnaire : il me semblait, à l'heure où l'on débat de bioéthique, que la recherche sur cet embryon ne pourrait donner de résultats satisfaisants ! Finalement, nous avons décidé qu'il convenait de poursuivre son examen : le rejeter sans procès n'aurait pas constitué un bon signal à l'attention des professionnels de santé et l'Assemblée nationale aurait eu le champ libre.

Je n'en demeure pas moins frustré ; ce texte n'aborde pas les questions importantes pour la santé : le financement, l'organisation de la médecine libérale, de l'hôpital, la coordination entre hôpital et médecine de ville, *etc.* Mais voilà trente ans que l'on fait le même constat ! Les textes successifs se sont contentés d'apporter des réponses partielles à des difficultés spécifiques, sans proposer de refonte totale du système de santé. Adopter une motion tendant à opposer la question préalable reviendrait à rejeter totalement le texte. L'Assemblée nationale aura le dernier mot, de toute façon. Reste l'hypothèse d'un renvoi en commission, mais, même dans ce cas, nous resterons limités par son périmètre et ne pourrons pas aborder les questions fondamentales. L'Assemblée nationale semble tenir beaucoup à son texte et il est probable qu'elle le rétablira tel quel après la commission mixte paritaire. C'est le problème auquel est confronté le Sénat, encore plus ces derniers temps... Je suis donc frustré. Mieux vaudrait une réforme globale, comme en 1945, mais c'est une question de courage politique...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il est vrai que nous sommes déçus par ce texte qui était supposé traduire en actes le Ségur de la santé. Pourtant le ministre semble très satisfait ! Nous n'avons pas décidé de rejeter le texte, car il comporte quelques mesures intéressantes. Nous examinerons une motion de renvoi en commission si elle est déposée. En attendant, je vous propose de procéder à l'examen des amendements.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Alain Milon, rapporteur. – En application de l'article 45 de la Constitution et du Règlement du Sénat, il revient à notre commission de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements dépourvus de tout lien, même indirect, avec le texte examiné. Je propose par conséquent que notre commission adopte le périmètre suivant pour la recevabilité des amendements déposés sur la présente proposition de loi.

Seront considérés comme recevables au titre de l'article 45 de la Constitution tout amendement relatif à l'exercice en pratique avancée des auxiliaires médicaux ; aux protocoles de coopération entre professionnels de santé ; au champ de compétences des professions de santé ; au statut des praticiens hospitaliers et à leurs modalités de recrutement ; à la gouvernance et à l'organisation des soins au sein des établissements de santé ; à la coopération entre les acteurs du système de santé ; à la gouvernance des organismes complémentaires d'assurance maladie régis par le code de la mutualité ; à la simplification des démarches administratives et d'insertion professionnelle et sociale des personnes handicapées.

En revanche, ne présenteront pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, des amendements relatifs au financement du système de santé ; aux agences régionales de santé ; à la prévention et à la santé publique ; aux médicaments, dispositifs médicaux et produits de santé ; à la formation, à la déontologie, aux conditions d'exercice et d'installation des professions de santé ainsi qu'au rôle et au fonctionnement des instances ordinaires ; aux honoraires des professionnels de santé et au tiers payant ; aux conditions de la négociation conventionnelle avec l'assurance maladie ; à la médecine scolaire ; aux dispositions générales relatives à la prise en charge du handicap et à l'emploi des personnes handicapées ; aux dispositions générales relatives aux organismes complémentaires d'assurance maladie autres que ceux qui sont visés par le code de la mutualité.

Je vous propose en conséquence de déclarer irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution les amendements COM-44, COM-45, COM-39 rectifié, COM-40 rectifié, COM-34 rectifié, COM-41 rectifié, COM-7 rectifié, COM-8 rectifié, COM-9 rectifié, COM-10 rectifié, COM-36 rectifié, COM-21 rectifié, COM-68 et COM-69.

Les amendements COM-44, COM-45, COM-39 rectifié, COM-40 rectifié, COM-34 rectifié, COM-41 rectifié, COM-7 rectifié, COM-8 rectifié, COM-9 rectifié, COM-10 rectifié, COM-36 rectifié, COM-21 rectifié, COM-68 et COM-69 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Par ailleurs, les amendements COM-11 et COM-12 ont été déclarés irrecevables en application de l'article 40 de la Constitution. On constate à quel point le périmètre est réduit et limite nos possibilités d'amendements...

M. Bernard Jomier. – D'où l'intérêt d'adopter une motion de renvoi en commission. Si celle-ci est adoptée, notre commission devra se réunir à nouveau et le Gouvernement n'aura d'autre choix que de redéposer le texte ultérieurement, car nous n'aurons pas eu le temps de finir l'examen du texte dans l'après-midi. Cela nous laisserait le temps de discuter davantage avec le Gouvernement pour trouver des améliorations, à moins qu'il ne souhaite faire cavalier seul...

Mme Laurence Cohen. – Je comprends cette proposition : nous ne nous y opposerons pas, mais elle est pleine d'optimisme. Ne nous berçons pas d'illusions, le Gouvernement ne changera pas d'avis ! Même si le texte comporte quelques mesures positives, elles ne compensent pas le reste ! Mieux vaudrait donc taper du poing sur la table en rejetant le texte, par solidarité avec le ras-le-bol ressenti par le monde de la santé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le vote d'une motion de renvoi en commission serait intéressant. Mais nous ne gagnerons pas beaucoup de temps. L'article 44 de notre Règlement est clair : l'adoption d'une motion tendant au renvoi à la commission de tout ou partie du texte en discussion a pour effet de suspendre le débat jusqu'à la présentation d'un nouveau rapport par cette commission. Mais « lorsqu'il s'agit d'un texte inscrit par priorité à l'ordre du jour sur décision du Gouvernement, la commission doit présenter celui-ci au cours de la même séance, sauf accord du Gouvernement. » Nous devrions donc déposer un nouveau rapport au cours de la même séance, et si l'examen du texte n'est pas fini, on continuera le lendemain...

Article 1^{er}

Les amendements identiques de suppression COM-74 et COM-42 sont adoptés.

L'article 1^{er} est supprimé.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-20 rectifié n'apporte pas de plus-value en matière de coordination des soins. Avis défavorable.

L'amendement COM-20 rectifié n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-38 rectifié *ter* vise à intégrer les infirmiers anesthésistes dans le dispositif des pratiques avancées. Avis défavorable.

*L'amendement COM-38 rectifié *ter* n'est pas adopté.*

Article 1^{er} bis A (nouveau)

M. Bernard Jomier. – Cet article traite de la santé à l'école. L'objet de l'amendement COM-43 est d'intégrer explicitement, parmi les intervenants, les professionnels accompagnant les élèves en situation de handicap.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable. Ils sont déjà inclus dans la notion de « communauté éducative ». Les infirmiers scolaires sont opposés à cet article, qui n'a fait l'objet d'aucune consultation préalable. Je vous propose plutôt de le supprimer pour forcer le ministère à réfléchir à la santé à l'école.

L'amendement de suppression COM-75 est adopté ; l'amendement COM-43 devient sans objet.

L'article 1^{er} bis A est supprimé.

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Plutôt que d'adopter l'amendement de suppression COM-25, je vous propose de réécrire l'article, dans un souci de clarté, avec l'amendement COM-76.

*L'amendement COM-25 n'est pas adopté. L'amendement COM-76 est adopté ; l'amendement COM-16 rectifié devient sans objet, ainsi que les amendements identiques COM-13 rectifié *ter*, COM-47 et COM-64.*

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

Article additionnel après l'article 1^{er} bis (nouveau)

L'amendement COM-46 est adopté et devient article additionnel

Article 1^{er} ter (nouveau)

L'amendement de suppression COM-48 n'est pas adopté.

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

Article 2

L'amendement de suppression COM-29 n'est pas adopté.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 2 bis (nouveau)

L'amendement de suppression COM-26 n'est pas adopté. L'amendement de clarification rédactionnelle COM-77 est adopté.

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

Article 2 ter (nouveau) (supprimé)

L'article 2 ter demeure supprimé.

Article 2 quater (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Demande de retrait de l'amendement de suppression COM-27 au profit de l'amendement COM-78, qui vise à recentrer l'article afin d'autoriser les sages-femmes à prescrire uniquement le dépistage, et non plus également les traitements, des infections sexuellement transmissibles à leurs patientes ainsi qu'à leurs partenaires, en prévoyant l'information du médecin traitant. Demande de retrait, sinon avis défavorable pour l'amendement COM-49, qui serait en partie satisfait par mon amendement.

M. Bernard Jomier. – Nos positions ne sont pas très éloignées. Les sages-femmes ont un rôle en matière de santé sexuelle et reproductive que la loi vise à mieux reconnaître. Les rédactions de nos amendements sont proches. Mais la disposition selon laquelle la sage-femme doit informer le médecin traitant me semble plutôt relever du domaine réglementaire, et c'est pour cela que l'amendement COM-49 prévoit le recours à un arrêté du ministre de la santé.

L'amendement COM-27 n'est pas adopté. L'amendement COM-78 est adopté. L'amendement COM-49 n'est pas adopté.

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

Article 2 quinques A (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-79 est adopté.

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

Article 2 quinques B (nouveau)

Les amendements identiques de suppression COM-80 et COM-28 sont adoptés.

L'article 2 quinques B est supprimé.

Article 2 quinquies (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Si les masseurs-kinésithérapeutes se sont vu confier la faculté d'adapter, sauf indication contraire du médecin, dans le cadre d'un renouvellement, les prescriptions médicales initiales d'actes de masso-kinésithérapie datant de moins d'un an, le décret devant en préciser les modalités n'a jamais été pris. L'amendement COM-81 vise donc à supprimer la référence à ce décret, afin de rendre enfin effective cette mesure destinée à faciliter l'accès aux soins.

L'amendement COM-81 est adopté ; l'amendement COM-50 devient sans objet.

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

Article 3

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-82 réserve la simplification de la procédure de recrutement aux seuls praticiens statutaires et rappelle que ce recrutement simplifié devra respecter les principes fondamentaux du statut, dont le maintien d'un concours national des praticiens hospitaliers. Il simplifie par ailleurs la rédaction du dispositif.

L'amendement COM-82 est adopté.

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

Articles additionnels après l'article 3

M. Alain Milon, rapporteur. – Si l'amendement COM-1 rectifié part d'une intention louable, il ne me paraît pas tout à fait opportun dans la mesure où la période probatoire d'un praticien hospitalier doit s'écouler entièrement au sein d'un établissement public de santé, afin que ce dernier puisse se prononcer en pleine connaissance de cause au moment de sa titularisation. Retrait sinon avis défavorable. Même avis pour l'amendement COM-2 rectifié.

M. Bernard Bonne. – Je retire l'amendement COM-1. Il est dommage toutefois que tous les praticiens hospitaliers ne puissent exercer aussi dans le privé, et enrichir ainsi leurs compétences.

L'amendement COM-1 rectifié est retiré.

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

Article 4

L'amendement de suppression COM-51 n'est pas adopté.

L'amendement COM-83 est adopté ; l'amendement COM-52 n'est pas adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 4

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-37 rectifié vise à ce que les établissements de santé membres de GHT puissent créer de nouveaux GHT. La complexité est déjà grande. Évitons l'imbroglio. Avis défavorable.

L'amendement COM-37 rectifié n'est pas adopté.

Article 4 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-84 et COM-53 qui ont pour objet de supprimer l'article portant sur l'intervention individuelle de bénévoles.

Les amendements COM-84 et COM-53 sont adoptés ; l'amendement COM-65 devient sans objet.

L'article 4 bis est supprimé.

Article 4 ter (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-54. En effet, l'article sécurise l'intervention de praticiens bénévoles dans les établissements de santé.

L'amendement COM-54 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Demande de retrait de l'amendement COM-30, car la participation de praticiens bénévoles dans les centres de santé est déjà prévue dans l'article L. 6323-1-5 du code de la santé publique.

L'amendement COM-30 est retiré.

L'article 4 ter est adopté sans modification.

Article 4 quater (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Mon amendement COM-85 vise à supprimer l'article.

L'amendement COM-85 est adopté.

L'article 4 quater est supprimé.

Articles additionnels après l'article 4 quater (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Les amendements identiques COM-3 rectifié et COM-70 rectifié, les amendements identiques COM-4 rectifié et COM-71 rectifié, ainsi que les amendements COM-72, COM-73, COM-5 rectifié et COM-6 rectifié partent d'un constat que je partage : l'inégalité de traitement figurant dans la loi entre l'activité libérale exercée par un praticien hospitalier d'un établissement public de santé et l'activité libérale exercée par un praticien salarié d'un établissement de santé privé d'intérêt collectif (Epic).

Les deux cas sont en apparence semblables : les établissements, sous ces deux statuts, sont astreints au service public hospitalier, et leurs praticiens bénéficient de la possibilité d'exercer une activité libérale en parallèle de leur service hospitalier. Il y a néanmoins une différence de taille : dans le cas des hôpitaux publics, le praticien est directement conventionné avec l'assurance maladie et peut à ce titre, dans les limites du secteur 2, pratiquer des dépassements d'honoraires dans la mesure où ces derniers n'impactent pas la mise en œuvre du service public hospitalier. Dans le cas de l'Epic, le praticien salarié ne peut exercer d'activité libérale que dans le cadre d'un contrat négocié avec l'établissement qui l'emploie, ce qui, d'une part, conditionne sa pratique à l'acquiescement de l'établissement et, d'autre part, limite considérablement sa capacité à demander des dépassements d'honoraires puisque ces derniers lui sont directement versés sur le budget de l'établissement.

La situation qui en résulte est pour le moins paradoxale : l'exercice de l'activité libérale est plus aisé pour le praticien lorsque celui-ci exerce en hôpital public que lorsqu'il exerce en Epic.

Les huit amendements ont pour ambition louable de corriger cet écueil, et je ne peux que les rejoindre dans leur intention. Toutefois, ils présentent dans leur forme plusieurs difficultés de rédaction qui les rendent peu compatibles avec l'économie générale du code de la santé publique.

Aussi, j'invite leurs auteurs, MM. Bonne et Iacovelli, à les retirer et je leur dis toute ma disponibilité pour que soit discutée en séance publique une proposition d'intention comparable, mais d'imputation plus commode. À défaut, l'avis serait défavorable.

M. Bernard Bonne. – Je suis d'accord pour retirer mes amendements, dès lors qu'une nouvelle rédaction sera discutée en séance publique.

M. Xavier Iacovelli. – Je retire mes amendements et me rapprocherai du rapporteur pour travailler à la nouvelle rédaction qui sera présentée en séance publique.

Les amendements COM-3 rectifié, COM-70, COM-4 rectifié, COM-71, COM-72, COM-73, COM-5 rectifié et COM-6 rectifié sont retirés.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-63 est de nature réglementaire. Même si je comprends l'intention de ses auteurs, avis défavorable.

L'amendement COM-63 n'est pas adopté.

Article 5

M. Alain Milon, rapporteur. – Mon amendement COM-86 répond à plusieurs inquiétudes quant aux ambiguïtés qu'introduit l'article 5 sur les compétences du chef de service par rapport à celles du chef de pôle.

L'amendement COM-86 est adopté, de même que les amendements COM-87 et COM-88.

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

Article 5 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Mon amendement COM-89 vise à associer plus étroitement les praticiens à l'élaboration du projet médical.

M. Bernard Bonne. – Il a surtout pour intérêt d'intégrer les projets infirmiers dans le texte.

L'amendement COM-89 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 5 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-31 a pour objet une matière pour laquelle le Parlement a délégué sa compétence au Gouvernement en habilitant ce dernier à prendre par ordonnance toute mesure relative à la gouvernance médicale des GHT. Par conséquent, j'en demande le retrait sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

M. Bernard Bonne. – Je le retire.

L'amendement COM-31 est retiré.

Article 6

M. Alain Milon, rapporteur. – Le défaut d'attractivité pour les personnels paramédicaux fait peser une menace extrêmement préoccupante sur l'avenir de l'hôpital public, et le défaut de participation de ces corps à la direction en est une des principales causes. Mon amendement COM-90 vise l'absence de vocation représentative de la commission des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques (CSIRMT) et la nomination à sa présidence d'un directeur des soins infirmiers non élu.

Par cohérence avec l'article 5 bis, cet amendement prévoit l'inscription de la CSIRMT au rang des organes représentatifs de l'établissement public de santé, ainsi que l'élection de son président par ses membres. En cas de constitution de commission médico-soignante, le vice-président sera, à l'instar du président, élu également.

L'objectif de cet amendement est de rehausser le rôle de la CSIRMT parmi les organes de l'établissement, afin de garantir aux personnels paramédicaux la représentation assurée par ailleurs au corps médical et la participation au projet d'établissement.

L'adoption de cet amendement n'emporte pas la suppression de la fonction de directeur des soins infirmiers, dont la mission de coordination est préservée et dont la place au directoire peut être maintenue.

Enfin, l'amendement précise dans la loi l'opportunité d'ouvrir les mutualisations permises par le GHT aux soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques, alors que le droit actuel n'ouvre cette possibilité qu'aux seuls soins médicaux.

L'amendement COM-90 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Mon amendement COM-91 précise la rédaction de l'article 6 sur le droit d'option ouvert aux personnels médicaux et paramédicaux, dont l'accord conjoint reste indispensable à l'établissement d'une commission médico-soignante fusionnée.

L'amendement COM-91 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Le rapport Notat ne limite pas l'extension du rôle de la CSIRMT à la production d'un avis sur la politique d'investissement médical de l'établissement, mais appelle à ce que sa place soit redéfinie en profondeur dans le système de décision, et son avis recueilli en toute matière. C'est l'objet de l'amendement COM-92.

L'amendement COM-92 est adopté.

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 (supprimé)

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-23 rectifié vise à rétablir cet article qui a fait l'unanimité contre lui à l'Assemblée nationale. Retrait sinon avis défavorable.

L'amendement COM-23 rectifié est retiré.

L'article 7 demeure supprimé.

Article additionnel après l'article 7 (supprimé)

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-24 rectifié qui vise à donner la possibilité au directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) de proposer des avenants à la convention constitutive des GHT.

L'amendement COM-24 rectifié n'est pas adopté.

Article additionnel avant l'article 7 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-22 rectifié sera satisfait si mon amendement COM-93 est adopté. Retrait ?

L'amendement COM-22 rectifié est retiré.

Article 7 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-93 vise à insérer les nouvelles dispositions instaurant le service d'accès aux soins au sein d'un chapitre du code de la santé publique distinct de celui de l'aide médicale urgente. Demande de retrait de l'amendement COM-33, car il serait ainsi satisfait.

L'amendement COM-93 est adopté.

L'amendement COM-33 est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-94 vise à inscrire explicitement le principe de la coopération entre les professionnels du secteur ambulatoire et ceux exerçant en établissements de santé dans l'article du code de la santé publique relatif au service d'accès aux soins.

L'amendement COM-94 est adopté ; l'amendement COM-32 devient sans objet.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement COM-17 rectifié au profit de l'amendement COM-56, sur lequel je donne un avis de sagesse.

L'amendement COM-17 rectifié est retiré.

L'amendement COM-56 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-55.

L'amendement COM-55 est adopté.

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

Article 8

M. Alain Milon, rapporteur. – Autoriser l'établissement à redéfinir sa gouvernance en s'abstenant de recourir à un directoire, suscite l'inquiétude. Le directoire reste utile pour assurer la collégialité des décisions exécutives. L'amendement COM-95 vise à préserver cet organe.

L'amendement COM-95 est adopté.

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

Article 8 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Les amendements identiques COM-96 et COM-60 visent à supprimer l’attribution d’un siège de droit aux parlementaires au conseil de surveillance d’un établissement public de santé de leur département.

Les amendements COM-96 et COM-60 sont adoptés ; l’amendement COM-66 devient sans objet.

L’article 8 bis est supprimé.

Article 9

M. Alain Milon, rapporteur. – Bien que l’idée d’une ouverture du directoire soit théoriquement séduisante, l’amendement COM-97 revient sur la possibilité pour le directeur de procéder à la nomination de « personnalités qualifiées » susceptibles d’être choisies hors du personnel de l’établissement sans critères de sélection.

Par ailleurs, en ce qui concerne la présence d’étudiants, la CNDCH a relevé que « les étudiants exercent très temporairement dans les établissements : leur apport réel sur la stratégie d’établissement ne peut qu’être limité ». Pour les usagers, le rapport Claris ayant émis l’idée d’une association ponctuelle d’un ou deux représentants des usagers au directoire, l’amendement a reformulé le pouvoir de nomination du directeur de membres hors personnel dans ce sens.

En cohérence avec les amendements adoptés à l’article 6, je propose aussi que le directeur des soins chargé de la coordination des soins infirmiers, ayant perdu la qualité de président de la CSIRMT, reste membre de droit du directoire.

L’amendement COM-97 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Le rapport Claris a critiqué le manque d’informations quant aux orientations discutées au sein du directoire. L’amendement COM-98 vise à traduire dans la loi la recommandation afférente du rapport, qui appelle à « diffuser à l’ensemble de l’encadrement hospitalier un relevé de conclusions synthétique du directoire ».

L’amendement COM-98 est adopté.

L’article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Le directeur d’établissement doit signaler tout possible conflit d’intérêts au conseil de surveillance : tel est le sens de l’amendement COM-99.

L’amendement COM-99 est adopté.

L’article 9 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 9 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-58 qui vise à élargir, de façon opportune, les pouvoirs de délibération du conseil de surveillance.

L'amendement COM-58 est adopté et devient article additionnel.

Article 10

M. Alain Milon, rapporteur. – L'article 10 attribue au comptable public une mission qui relève normalement du contrôle budgétaire *a priori* du directeur général de l'ARS. Cette « déresponsabilisation » ne paraît pas souhaitable. C'est pourquoi l'amendement COM-100 vise à restituer au directeur général de l'ARS le rôle qui doit être le sien dans le cadre du contrôle budgétaire *a priori*.

L'amendement COM-100 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement de suppression COM-57 : le projet de gouvernance et de management paraît largement redondant avec le projet social de l'établissement. Il alourdit la gouvernance de l'hôpital plus qu'il ne l'allège.

L'amendement COM-57 est adopté.

L'article 11 est supprimé.

Article 11 bis (nouveau)

L'article 11 bis est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 11 bis (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-59, car il est triplement satisfait par l'article L. 6131-2 du code de la santé publique, qui constraint le directeur général de l'ARS à saisir le conseil de surveillance d'un établissement partie lors d'une demande de regroupement en GHT ; par les prérogatives propres du conseil de surveillance, qui lui permettent de s'autosaisir de toute question relative aux groupements hospitaliers ; enfin, par le rôle du comité territorial des élus des GHT, qui rassemble tous les membres élus locaux des conseils de surveillance des établissements parties.

L'amendement COM-59 n'est pas adopté.

Articles 12, 13, 13 bis (nouveau) et 13 ter (nouveau)

Les articles 12, 13, 13 bis et 13 ter sont successivement adoptés sans modification.

Article 13 quater (nouveau)

M. Alain Milon, rapporteur. – Mon amendement COM-107 vise à supprimer une disposition largement prématurée : la fin de la présomption de participation au service public pour tout organisme de mutuelle agissant en prévention d'un risque maladie ou en gestion d'un service ou d'un établissement sanitaire, social ou médico-social.

Sans reconnaissance explicite du législateur, la participation d'un organisme mutuel à une mission de service public s'apprécie au cas par cas selon une jurisprudence rappelée par le Conseil d'État en 2007 : ces mutuelles, organismes de droit privé à but non lucratif, qui mettent en œuvre des services de soins et d'accompagnement mutualiste, poursuivent une mission de service public si leur activité présente un intérêt général et si l'État a entendu leur confier cette mission au regard des conditions de leur création, de leur organisation, de leur fonctionnement et de leurs obligations. Le maintien de ces deux critères, notamment celui de l'intérêt général, paraît pour l'heure préférable à ce que propose l'article 13 *quater*, à savoir la reconnaissance d'une participation d'une mutuelle au service public à la condition que cette dernière soit explicitement prévue par la loi ou par une délégation de service public.

L'amendement COM-107 est adopté.

L'article 13 quater est supprimé.

Article 14

M. Alain Milon, rapporteur. – L'article 14 crée une plateforme numérique de services destinée aux personnes en situation de handicap alimentée par un traitement automatisé de données à caractère personnel. Il convient de prévoir la saisine préalable de la CNIL. Tel est l'objet de l'amendement COM-103.

L'amendement COM-103 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 14

M. Alain Milon, rapporteur. – Le guide publié par la Haute Autorité de santé (HAS) en juillet 2017 recommandait de mettre en place un référent handicap afin « d'accueillir les patients, quel que soit leur handicap, et de les accompagner à chaque étape de leur parcours de soins ». La généralisation du dispositif est une idée intéressante, mais le maillage reste à préciser. La HAS préconisait un référent par groupement hospitalier de territoire ; le dispositif précurseur déployé dans les Bouches-du-Rhône depuis trois ans a préféré un maillage plus fin : des référents handicap sont ainsi présents dans les centres hospitaliers de la Timone et de la Conception, de Salon-de-Provence, d'Aix-en-Provence et bientôt de Martigues. Mais aller encore plus loin, comme le font les amendements identiques COM-15 rectifié *ter*, COM-18 rectifié, COM-61 et COM-67, en prévoyant un référent handicap par service, est sans doute un peu excessif ; il conviendrait de revoir la rédaction d'ici à la séance publique pour que j'y sois favorable. Retrait sinon avis défavorable.

Les amendements COM-15 rectifié ter, COM-18 rectifié, COM-61 et COM-67 sont retirés.

M. Alain Milon, rapporteur. – Le code de la sécurité sociale dispose déjà que les professionnels de santé et du secteur médico-social reçoivent une formation spécifique sur l'évolution des connaissances relatives aux pathologies et aux innovations thérapeutiques, technologiques, éducatives ainsi qu'en termes d'accueil et d'accompagnement des personnes handicapées. Les amendements identiques COM-14 rectifié *ter*, COM-19 rectifié et COM-62 mettent en avant un sujet important, mais leur portée opérationnelle est mince : ces dispositions s'appliquent depuis la loi de 2005, sans décret. Il est d'ailleurs douteux qu'un tel décret soit effectivement pris.

Les amendements COM-14 rectifié ter, COM-19 rectifié et COM-62 sont retirés.

Article 14 bis (nouveau)

L'amendement de suppression COM-104 est adopté.

L'article 14 bis est supprimé.

Article 14 ter (nouveau)

L'amendement de suppression COM-105 est adopté.

L'article 14 ter est supprimé.

Article 15 (supprimé)

L'article 15 est supprimé.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Chapitre Ier : Exercice en pratique avancée et protocoles de coopération			
Article 1^{er} Rapport d'évaluation sur la mise en place des auxiliaires médicaux en pratique avancée et des protocoles de coopération			
M. MILON, rapporteur	74	Suppression d'article	Adopté
M. JOMIER	42	Suppression d'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
Mme GUIDEZ	20 rect.	Création de l'équipe coordonnée de soins de ville	Rejeté
M. MOUILLER	38 rect. <i>ter</i>	Intégration de la profession des infirmiers anesthésistes dans le dispositif des pratiques avancées	Rejeté
Article 1^{er bis} A (nouveau) Coopération entre les professionnels de santé et sociaux de l'éducation nationale			
M. MILON, rapporteur	75	Suppression d'article	Adopté
M. JOMIER	43	Référence aux professionnels accompagnant des élèves en situation de handicap	Tombé
M. JOMIER	44	Inscription de la sensibilisation des élèves au handicap dans le champ de la mission de promotion de la santé à l'école	Irrecevable au titre de l'art. 45
Article additionnel après l'article 1^{er bis} A (nouveau)			
M. JOMIER	45	Formation spécifique des enseignants et personnels scolaires concernant la santé des élèves et étudiants en situation de handicap	Irrecevable au titre de l'art. 45
Article 1^{er bis} (nouveau) Extension des protocoles locaux de coopération			
M. BONNE	25	Suppression d'article	Rejeté
M. MILON, rapporteur	76	Nouvelle rédaction de l'article revenant au cadre juridique des protocoles locaux de coopération issu de la loi "santé" de 2019	Adopté
Mme GUIDEZ	16 rect.	Extension des protocoles de coopération aux professionnels de santé exerçant en services médico-sociaux	Tombé
M. MOUILLER	13 rect. <i>ter</i>	Extension des protocoles de coopération aux professionnels de santé exerçant en services médico-sociaux	Tombé

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MEUNIER	47	Extension des protocoles de coopération aux professionnels de santé exerçant en services médico-sociaux	Tombé
M. LÉVRIER	64	Extension des protocoles de coopération aux professionnels de santé exerçant en services médico-sociaux	Tombé
Articles additionnels après l'article 1^{er} bis (nouveau)			
M. JOMIER	46	Participation de représentants du ministre chargé du handicap au sein du comité national des coopérations interprofessionnelles	Adopté
Article 1^{er} ter (nouveau) Association de l'UNPS aux travaux sur les protocoles de coopération			
M. JOMIER	48	Suppression d'article	Rejeté
Chapitre II : L'évolution des professions de sage-femme et de certains auxiliaires médicaux			
Article 2 Possibilité pour les sages-femmes de prescrire des arrêts de travail de plus de quinze jours			
M. BONNE	29	Suppression d'article	Rejeté
Article 2 bis (nouveau) Possibilité pour les sages-femmes de renouveler ou prolonger des arrêts de travail			
M. BONNE	26	Suppression d'article	Rejeté
M. MILON, rapporteur	77	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 2 quater (nouveau) Extension des capacités de prescription des sages-femmes en matière de dépistage et de traitement d'infections sexuellement transmissibles			
M. BONNE	27	Suppression d'article	Rejeté
M. MILON, rapporteur	78	Prescription par les sages-femmes du seul dépistage des IST à leurs patientes ainsi qu'à leurs partenaires	Adopté
Mme ROSSIGNOL	49	Prescription par la sage-femme des examens de bilan et de dépistage au père biologique de l'enfant à naître	Rejeté
Article 2 quinques A (nouveau) Extension du droit de prescription des sages-femmes en matière de produits de santé			
M. MILON, rapporteur	79	Suppression de la mention sur l'actualisation d'un texte réglementaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 <i>quinquies</i> B (nouveau) Dérogation au parcours de soins lorsqu'un patient est adressé par une sage-femme			
M. MILON, rapporteur	80	Suppression d'article	Adopté
M. BONNE	28	Suppression d'article	Adopté
Article 2 <i>quinquies</i> (nouveau) Extension du droit de prescription des masseurs-kinésithérapeutes aux produits de santé			
M. MILON, rapporteur	81	Suppression du renvoi à un décret pour rendre applicable une compétence des masseurs-kinésithérapeutes	Adopté
M. JOMIER	50	Suppression de la référence aux substituts nicotiniques	Tombé
Division additionnelle après l'article 2 <i>quinquies</i> (nouveau)			
Mme IMBERT	39 rect.	Création d'un statut de « préparation spéciale » en pharmacie	Irrecevable au titre de l'art. 45
Mme IMBERT	40 rect.	Mesure d'urgence permettant aux pharmaciens d'officine et de pharmacies à usage intérieur de fabriquer des produits hydro-alcooliques en cas de crise sanitaire	Irrecevable au titre de l'art. 45
Articles additionnels après l'article 2 <i>quinquies</i> (nouveau)			
M. BONNE	34 rect.	Abrogation de la procédure dérogatoire de la convention médicale en matière d'imagerie médicale	Irrecevable au titre de l'art. 45
Mme IMBERT	41 rect.	Mesure transitoire concernant les modalités d'élection des délégations de la section E de l'Ordre national des pharmaciens représentant les pharmaciens d'outre-mer	Irrecevable au titre de l'art. 45
Chapitre III : Recrutement des praticiens hospitaliers et mesures diverses concernant l'emploi en établissement public de santé			
Article 3 Simplification du recrutement des praticiens hospitaliers			
M. MILON, rapporteur	82	Réécriture de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 3			
M. BONNE	1 rect.	Mise à disposition d'un praticien hospitalier auprès d'un ESPIC au cours de sa période probatoire	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONNE	2 rect.	Ajout des praticiens hospitaliers exerçant en ESPIC au rang des personnels des établissements publics de santé	Rejeté
Article 4 Expérimentation d'un processus de création de postes de praticien hospitalier au sein des groupements hospitaliers de territoire			
Mme LE HOUEROU	51	Suppression de l'article	Rejeté
M. MILON, rapporteur	83	Réécriture de l'article	Adopté
Mme LE HOUEROU	52	Possibilité pour le directeur général de l'ARS de s'opposer aux décisions de création de poste prises par le directeur de l'établissement support d'un GHT	Rejeté
Article additionnel après l'article 4			
M. KERN	37 rect.	Possibilité ouverte aux établissements publics de santé membres de GHT de créer de nouveaux GHT	Rejeté
Article 4 bis (nouveau) Instauration d'un cadre légal pour l'intervention individuelle de bénévoles dans les établissements de santé			
M. MILON, rapporteur	84	Suppression d'article	Adopté
Mme LE HOUEROU	53	Suppression d'article	Adopté
M. THÉOPHILE	65	Encadrement des modalités d'intervention des bénévoles individuels	Rejeté
Article 4 ter (nouveau) Instauration d'un cadre légal pour l'intervention de praticiens bénévoles dans les établissements publics de santé			
Mme LE HOUEROU	54	Suppression d'article	Rejeté
M. BONNE	30	Participation de praticiens bénévoles dans les centres de santé	Retiré
Article 4 quater (nouveau) Lutte contre le cumul irrégulier d'activités par les agents des établissements publics de santé			
M. MILON, rapporteur	85	Suppression d'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 4 quater nouveau			
M. BONNE	3 rect.	Ouverture de l'activité libérale aux praticiens hospitaliers exerçant en ESPIC	Retiré
M. IACOVELLI	70	Ouverture de l'activité libérale aux praticiens hospitaliers exerçant en ESPIC	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONNE	4 rect.	Tarification des activités libérales des praticiens hospitaliers salariés des ESPIC	Retiré
M. IACOVELLI	71	Tarification des activités libérales des praticiens hospitaliers salariés des ESPIC	Retiré
M. IACOVELLI	72	Possibilité de dépassement d'honoraires ouverte aux praticiens hospitaliers exerçant en ESPIC	Retiré
M. IACOVELLI	73	Possibilité pour les ESPIC de contracter avec des professionnels libéraux pratiquant des dépassements d'honoraires	Retiré
M. BONNE	5 rect.	Possibilité pour les ESPIC de contracter avec des professionnels libéraux pratiquant des dépassements d'honoraires	Retiré
M. BONNE	6 rect.	Possibilité pour les ESPIC de pratiquer des dépassements d'honoraires dans la limites des dispositifs de dépassement maîtrisé	Retiré
M. JOMIER	63	Renforcement du contrôle de la pratique des docteurs juniors	Rejeté

Chapitre IV : Simplification de la gouvernance dans les établissements publics de santé

Article 5
Revalorisation de la place du service et le rôle du chef de service

M. MILON, rapporteur	86	Compétence du chef de service par rapport à celle du chef de pôle	Adopté
M. MILON, rapporteur	87	Nomination du chef de service	Adopté
M. MILON, rapporteur	88	Participation du chef de service au PMP du GHT	Adopté

Article 5 bis (nouveau)
Définition du projet médical

M. MILON, rapporteur	89	Association de la CME au projet d'établissement	Adopté
-------------------------	----	---	---------------

Article additionnel après l'article 5 bis (nouveau)

M. BONNE	31	Rôle des commissions médicales d'établissement dans l'élaboration du projet médical partagé des GHT	Retiré
----------	----	---	---------------

Article 6
Possibilité de regrouper la commission médicale d'établissement et la commission des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques en une seule commission médico-soignante

M. MILON, rapporteur	90	Élection du président de la CSIRMT	Adopté
-------------------------	----	------------------------------------	---------------

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MILON, rapporteur	91	Dissolution de la commission médico-soignante	Adopté
Article 6 bis (nouveau) Avis de la commission des soins infirmiers sur le programme d'investissement en équipements médicaux			
M. MILON, rapporteur	92	Réécriture de l'article	Adopté
Article 7 (Supprimé) Poursuite de l'intégration des groupements hospitaliers de territoire par le prisme des directions communes			
M. CHASSEING	23 rect.	Rétablissement de l'article	Retiré
Article additionnel après l'article 7 (Supprimé)			
M. CHASSEING	24 rect.	Possibilité pour le directeur général de l'ARS de proposer des avenants à la convention constitutive des GHT	Rejeté
Article additionnel avant l'article 7 bis (nouveau)			
Mme GUIDEZ	22 rect.	Création d'un nouveau chapitre sur le service d'accès aux soins	Retiré
Article 7 bis (nouveau) Création d'un service d'accès aux soins			
M. MILON, rapporteur	93	Création d'un nouveau chapitre sur le service d'accès aux soins	Adopté
M. BONNE	33	Insertion du service d'accès aux soins dans un chapitre distinct	Retiré
M. MILON, rapporteur	94	Participation des professionnels de santé à l'organisation du service d'accès aux soins	Adopté
M. BONNE	32	Participation des professionnels de santé à l'organisation du service d'accès aux soins	Tombé
Mme GUIDEZ	17 rect.	Prise en compte des besoins des personnes handicapées dans l'accès au service d'accès aux soins	Retiré
Mme MEUNIER	56	Prise en compte des besoins spécifiques des personnes handicapées	Adopté
M. JOMIER	55	Assurer une offre de permanence de soins ambulatoires mieux adaptée aux besoins de la population	Adopté
Article 8 Droit d'option des établissements publics de santé en matière de modalités d'organisation interne et de gouvernance			
M. MILON, rapporteur	95	Retrait du directoire des organes susceptibles d'être touchés pour le droit d'option	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 8 bis (nouveau) Participation de droit des parlementaires au conseil de surveillance d'un établissement public de santé			
M. MILON, rapporteur	96	Suppression de l'article	Adopté
M. JOMIER	60	Suppression de l'article	Adopté
M. THÉOPHILE	66	Adaptation de la présence des parlementaires au conseil de surveillance des établissements publics de santé	Tombé
Article 9 Élargissement de la composition du directoire des établissements publics de santé			
M. MILON, rapporteur	97	Composition du directoire	Adopté
M. MILON, rapporteur	98	Diffusion des conclusions du directoire	Adopté
Article 9 bis (nouveau) Situation de conflit d'intérêts			
M. MILON, rapporteur	99	Réécriture de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 9 bis (nouveau)			
M. JOMIER	58	Pouvoir de délibération du conseil de surveillance sur les orientations stratégiques et financières pluriannuelles	Adopté
Article 10 Lutte contre les abus liés à l'intérim médical			
M. MILON, rapporteur	100	Réécriture de l'article	Adopté
Article 11 Création d'un projet managérial à l'hôpital			
Mme LE HOUEROU	57	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 11 bis (nouveau)			
M. BONNE	7 rect.	Avis du comité économique de l'hospitalisation publique et privée sur l'ONDAM	Irrecevable au titre de l'art. 45
M. BONNE	8 rect.	Information obligatoire de la conférence régionale de santé par le directeur général de l'ARS	Irrecevable au titre de l'art. 45
M. BONNE	9 rect.	Publication par l'ARS des décisions relatives aux allocations de ressources FIR et MIGAC	Irrecevable au titre de l'art. 45
M. BONNE	10 rect.	Rapport sur la programmation pluriannuelle de l'ONDAM	Irrecevable au titre de l'art. 45

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. JOMIER	59	Information obligatoire du conseil de surveillance en cas d'adhésion à un groupement hospitalier	Rejeté
Chapitre V : Simplification et gouvernance des organismes régis par le code de la mutualité			
Article additionnel après l'article 13			
M. CHASSEING	36 rect.	Remboursement intégral du tiers-payant aux praticiens	Irrecevable au titre de l'art. 45
Article 13 <i>quater</i> (nouveau) Précision des cas dans lesquels les mutuelles sont considérées comme participant à des missions de service public			
M. MILON, rapporteur	107	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 13 <i>quater</i> (nouveau)			
Mme GUIDEZ	21 rect.	Remboursement intégral du tiers-payant aux praticiens	Irrecevable au titre de l'art. 45
Chapitre VI : Simplification des démarches des personnes en situation de handicap			
Article 14 Création d'une plateforme numérique d'information et de services à destination des personnes handicapées			
M. MILON, rapporteur	103	Avis de la CNIL sur le décret d'application	Adopté
Articles additionnels après l'article 14			
M. MOUILLER	15 rect. ter	Cet amendement crée un référent handicap dans les services d'urgence, les services d'accès aux soins créés à l'article 7 bis et les établissements du service public hospitalier	Retiré
Mme GUIDEZ	18 rect.	Cet amendement crée un référent handicap dans les services d'urgence, les services d'accès aux soins créés à l'article 7 bis et les établissements du service public hospitalier	Retiré
Mme MEUNIER	61	Cet amendement crée un référent handicap dans les services d'urgence, les services d'accès aux soins créés à l'article 7 bis et les établissements du service public hospitalier	Retiré
M. LÉVRIER	67	Cet amendement crée un référent handicap dans les services d'urgence, les services d'accès aux soins créés à l'article 7 bis et les établissements du service public hospitalier	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOUILLER	14 rect. ter	Cet amendement indique qu'un décret précisera l'application des dispositions en vigueur depuis 2005 relatives à la formation initiale et continue des professionnels du secteur médico-social concernant notamment les innovations technologiques et l'accueil et l'accompagnement des personnes handicapées.	Retiré
Mme GUIDEZ	19 rect.	Cet amendement indique qu'un décret précisera l'application des dispositions en vigueur depuis 2005 relatives à la formation initiale et continue des professionnels du secteur médico-social concernant notamment les innovations technologiques et l'accueil et l'accompagnement des personnes handicapées.	Retiré
Mme MEUNIER	62	Cet amendement indique qu'un décret précisera l'application des dispositions en vigueur depuis 2005 relatives à la formation initiale et continue des professionnels du secteur médico-social concernant notamment les innovations technologiques et l'accueil et l'accompagnement des personnes handicapées.	Retiré
Article 14 bis (nouveau) Rapport sur l'attractivité des postes de praticiens au sein des établissements de santé privés d'intérêt collectif			
M. MILON, rapporteur	104	Suppression d'article	Adopté
Article 14 ter (nouveau) Rapport sur l'état des lieux sur la coopération des professionnels de santé exerçant auprès des enfants et des jeunes			
M. MILON, rapporteur	105	Suppression d'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 14 ter (nouveau)			
M. BONNE	11	Versement d'un complément de traitement indiciaire pour les professionnels non médicaux des établissements publics de santé et Ehpad publics	Irrecevable au titre de l'art. 40
M. BONNE	12	Revalorisation des métiers du secteur médico-social par le biais de financements complémentaires	Irrecevable au titre de l'art. 40
M. MOHAMED SOILIHI	68	Modalités d'application à Mayotte des règles de transfert, de regroupement et de création d'une officine	Irrecevable au titre de l'art. 45
M. MOHAMED SOILIHI	69	Modalités d'application à Mayotte des règles de transfert, de regroupement et de création d'une officine	Irrecevable au titre de l'art. 45

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 20 janvier 2021

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Gérard Mestrallet, ancien président-directeur général d'Engie et ancien président du conseil d'administration de Suez

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. –

Nous poursuivons aujourd’hui notre série d’auditions autour du projet de rachat de Suez par Veolia. Nous avons le grand plaisir d’accueillir M. Gérard Mestrallet.

Monsieur Mestrallet, vous connaissez mieux que personne deux des principaux acteurs du « feuilleton économique » que nous suivons avec beaucoup d’attention depuis septembre dernier.

Vous êtes entré chez Suez en 1984, et avez accompagné son développement dans les secteurs de l’eau et de l’énergie. En 2008, vous êtes devenu président-directeur général du nouveau groupe constitué par Suez et GDF, à la tête duquel vous étiez toujours en 2015 lorsqu’il est devenu Engie. Vous présidiez également jusqu’à l’année dernière le conseil d’administration de Suez.

Je souhaiterais vous poser quatre séries de questions.

Les premières portent sur le projet de Veolia de racheter son principal concurrent Suez. Dans la bataille politique et médiatique intense déclenchée après l’annonce faite par Veolia, vous avez pris position contre l’opération – nettement et publiquement. Pourriez-vous nous rappeler les raisons de votre opposition ? Vous êtes pourtant familier des fusions et des acquisitions qui ont marqué l’histoire de GDF-Suez. En quoi le rachat de Suez par Veolia est-il différent ? Quels sont, selon vous, les risques pour Suez d’une part, et pour la France d’autre part, en particulier pour les collectivités locales au regard des enjeux de concurrence ?

Veolia nous a indiqué que la cession de l’activité Eau France de Suez à Meridiam permettrait de maintenir un niveau de concurrence satisfaisant. Selon vous, Meridiam serait-il un concurrent crédible à Veolia et pourquoi ?

Vous aviez indiqué dans une tribune au *Figaro* en septembre dernier que le rapprochement pourrait également engendrer des problèmes de concurrence dans d’autres pays – Chine, Grande-Bretagne, Australie ou encore Maroc. Pourriez-vous nous l’expliquer plus en détail ?

La deuxième série de questions porte sur la solution alternative au rachat par Veolia, portée par les fonds Ardian et GIP et annoncée dimanche dernier par Suez, qui a affirmé souhaiter aboutir à un schéma amical et négocié avec Veolia. Que pensez-vous de

cette solution ? Coche-t-elle les cases nécessaires à la poursuite de la stratégie de Suez ? Les critères de rentabilité exigés par des fonds d'investissement tels qu'Ardian ou GIP vous paraissent-ils compatibles avec le projet industriel, voire environnemental, développé par Suez ?

La troisième série de questions porte sur Engie. Aux origines du dossier Veolia-Suez se trouve la décision d'Engie de céder rapidement les participations détenues au capital de Suez. Sous votre mandat, vous aviez cherché à développer l'activité d'Engie dans les solutions clients et soutenu une certaine diversification dans les activités peu émettrices de gaz à effet de serre ou peu exposées aux fluctuations des prix. En 2016, vous aviez vous-même lancé, avec la directrice générale d'alors, Isabelle Kocher, un plan de transformation prévoyant la cession sur trois ans de 15 milliards d'euros d'actifs dans les énergies fossiles.

Selon vous, le nouveau recentrage adopté cette fois à l'impulsion de M. Clamadieu, avec la cession de 8 milliards d'euros d'actifs d'ici à 2022, est-il une erreur stratégique pour le groupe ? Cette décision de céder une partie des activités est-elle le produit d'une véritable réflexion pour l'avenir, ou plutôt une réaction dictée par un besoin urgent de fonds ? Dans le même ordre d'idées, que pensez-vous de la cession des 40 % détenus par Engie dans sa filiale française GTT, leader en matière de technologies de transport de gaz naturel liquide (GNL) ?

La quatrième série de questions porte sur le rôle de l'État sur ces sujets cruciaux en matière de stratégie industrielle. Vous avez dirigé Engie à un moment où l'État disposait encore de plus du tiers du capital. Quelle était alors votre expérience de l'État actionnaire, de sa vision et de sa stratégie ? En 2017, l'État a cédé près de 9 % de ses participations dans le groupe. N'estimez-vous pas qu'il a commis une grave erreur en abandonnant ainsi ses leviers d'influence au sein du principal énergéticien français ? Comment expliquez-vous le manque d'anticipation de l'État dans ce dossier, qui a semblé « découvrir » le projet de rachat dans la presse, comme tout un chacun ? Nous avons en outre du mal à croire que ce projet n'ait pas été préparé de longue date par Veolia, et probablement concerté avec Engie...

Ce sujet central est d'une importance toute particulière aussi bien pour nos collectivités que pour notre souveraineté économique, enjeu auquel nous sommes particulièrement sensibles en ce moment...

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Nous sommes heureux de vous recevoir afin d'évoquer l'avenir d'une société que vous connaissez bien, pour l'avoir dirigée pendant de longues années.

Depuis l'annonce par Veolia de son intention de racheter les parts détenues par Engie dans Suez à la fin du mois d'août, la question de la fusion entre les deux groupes a fait couler beaucoup d'encre et suscité de nombreux remous.

La bataille juridique et médiatique que Veolia et Suez se mènent depuis plusieurs mois montre que nous sommes encore loin de parvenir à une solution amicale, partagée entre les deux groupes. Il y a au contraire fort à parier que les dirigeants et les représentants syndicaux de Suez continueront à se battre jusqu'au bout pour empêcher le rachat.

Nous ne sommes bien sûr pas ici pour donner raison aux uns ou aux autres. Mais, en tant que parlementaires et représentants des collectivités territoriales, nous sommes fondés à nous interroger sur les conséquences qu'un tel rachat aurait sur la gestion de l'eau et des déchets en France, sur les emplois et sur la qualité de service pour les collectivités et les usagers.

C'est pourquoi nos deux commissions ont décidé de mettre en place un comité de suivi, composé de six sénateurs, qui procèdent depuis plusieurs semaines à l'audition d'un certain nombre de parties prenantes et d'experts. Il est par définition difficile d'appréhender les conséquences d'une opération qui n'a pas encore vu le jour. Mais nous essayons, dans la mesure du possible, d'apprécier au mieux ses avantages et ses risques.

Telle est la raison pour laquelle nous avons souhaité vous entendre aujourd'hui. Nous souhaitons profiter de votre expérience et de votre connaissance du secteur pour essayer d'y voir un peu plus clair, s'agissant tant du processus qui a conduit au rachat par Veolia du bloc d'actions détenu par Engie dans Suez que de ses conséquences possibles.

Vous qui avez conduit un certain nombre de fusions entre des entreprises, comment appréciez-vous la manière dont ce rachat s'est déroulé et le fait qu'aucune offre alternative n'ait été constituée ?

Alors que Veolia avait montré à plusieurs reprises par le passé son intérêt à absorber son principal concurrent français, pensez-vous que ce rachat ait pu se faire sans avoir l'aval du plus haut niveau de l'État ? Comment jugez-vous le rôle de ce dernier dans le processus ?

Vous avez publiquement affirmé votre souhait que Suez reste indépendant. Que craignez-vous précisément en cas de rachat et sur quels éléments concrets vos craintes se fondent-elles ?

M. Gérard Mestrallet, ancien président-directeur général d'Engie et ancien président du conseil d'administration de Suez. – Permettez-moi de vous souhaiter une bonne année. J'ai accepté avec grand intérêt votre invitation, dont je vous remercie. Je n'ai plus aucun lien juridique avec Suez et Engie, mais j'ai passé trente-quatre ans dans cette entreprise, dont vingt ans comme PDG de Suez et Engie. Je préside aujourd'hui l'Agence française pour le développement d'AlUla (Afalula), créée à la suite du traité entre la France et l'Arabie saoudite.

Je concentrerai mes propos sur ma vision industrielle, et j'essaierai d'être impartial au regard des informations publiques dont je dispose.

Dimanche soir, Suez a reçu une lettre d'Ardian et GIP pour trouver une solution amicale et rapide à l'offre de Veolia. Sur la base des informations publiques diffusées, je ne peux qu'accueillir favorablement cette proposition.

En septembre, Veolia a proposé de racheter l'essentiel de la participation qu'Engie détient dans Suez, puis de lancer une OPA sur 100 % du capital pour fusionner les deux groupes et créer un champion français.

Depuis que j'ai quitté mes mandats exécutifs en leur sein, je me suis abstenu de toute expression publique sur Suez ou Engie. J'ai effectivement publié une tribune en

septembre, souhaitant que Suez reste indépendant. Je suis heureux d'avoir l'occasion de déroger à nouveau à cette règle avec vous.

L'entreprise est un être vivant en perpétuel mouvement. Les fusions sont une illustration de cette évolution, et elles sont parfois nécessaires. Je suis cependant convaincu que les fusions ne fonctionnent bien que si elles sont amicales, préparées en amont et suffisamment en détail par les deux entreprises. À l'inverse, une opération hostile entraîne une perte d'énergie, d'argent et de temps, paralyse les deux entreprises et rend impossible un rapprochement utile et satisfaisant.

L'approche de Veolia est hostile. Les propos ne sont pas amicaux. Les conditions mêmes dans lesquelles Suez a été approché ne permettent pas des discussions sereines dans l'intérêt des deux groupes et des salariés. Le conseil d'administration de Suez l'a fait clairement savoir : l'approche de Veolia est hostile, puisqu'elle vise à imposer unilatéralement son projet, sans concertation.

Une OPA hostile est destructrice pour les équipes : elle entraîne une perte de motivation, d'adhésion, de sens et de valeur, surtout dans ce cas : on ne fusionne pas des machines – comme cela arrive dans l'industrie ou l'énergie – mais des hommes et des femmes ancrés dans des cultures d'entreprises différentes, avec des partenariats différents, qui réalisent une activité de services fondée sur du capital humain.

Veolia veut créer un champion français, mais la France a déjà deux leaders de l'environnement. La taille de chacun d'eux n'est pas trop petite et n'a empêché aucun des deux d'accéder aux premiers rangs mondiaux ! Pas besoin de fusionner, les champions sont déjà là.

La menace chinoise est un faux épouvantail. On ne voit pas les collectivités territoriales françaises, européennes, américaines ou japonaises confier la gestion de l'eau à des entreprises chinoises. Par ailleurs, le marché de l'eau est immense. Les deux grands leaders français ne détiennent que 5 % du marché, les Chinois encore moins.

Un plus un sera loin de faire deux. Je ne suis pas opposé aux fusions : j'ai réalisé six fusions, toutes amicales ; quatre étaient transnationales et deux franco-françaises (Suez-Lyonnaise des eaux et Suez-Gaz de France). Lors de ces deux fusions franco-françaises, nous nous étions mis d'accord sur tous les détails : stratégie, dirigeants, organisation, parité d'échange des actions. Voilà la grande différence entre opérations amicales et inamicales.

Dans ces deux opérations, la fusion a été réalisée par intégration des entités en une fois, le jour des deux assemblées générales, sans sortir un euro du périmètre. La société fusionnée n'a pas augmenté sa dette, elle se dotait donc d'une structure financière solide, ouvrant la voie à des développements ambitieux.

Là, Veolia lance une OPA sur 100 % du capital de Suez, devra donc payer 10 milliards d'euros – correspondant à la valeur des actions à un prix unitaire de 18 euros – et reprendre la dette qui se situe également à hauteur de 10 milliards d'euros. Comme Veolia a déjà 12 milliards d'euros de dette, son endettement va tripler, ce qui n'est pas supportable. Voilà un risque insuffisamment anticipé. Créer un ensemble plus vaste et plus solide par une opération amicale est différent d'une opération hostile où l'un des deux se retrouve surendetté.

La seule façon de rembourser la dette consiste à vendre des actifs.

Quel sera le résultat, voire le but non avoué de l'opération ? Si elle se fait, Veolia aura détruit, après tant de tentatives qui toutes ont échoué, son grand concurrent depuis 150 ans, puisqu'il faudra revendre l'activité Eau France. Nous possérons deux grands acteurs mondiaux, mais nous aurons demain un petit acteur français dans le secteur de l'eau – Meridiam – et nous aurons perdu le bénéfice de l'expansion de l'école française de l'eau dans le monde. À côté de ce petit acteur français, nous aurons un grand acteur international écrasé de dettes qui ne pourra plus investir massivement et qui sera contraint de désinvestir *in fine* presque la totalité de ce qu'il aura acheté. Telle est malheureusement l'équation mathématique financière assez imparable.

On annonce, par ailleurs, 500 millions d'euros de synergies. Comment est-ce possible, dans les activités de service, sans toucher à l'emploi ? En réalité, le siège central de Suez disparaîtrait probablement, sans compter les restructurations qui suivraient inévitablement le démantèlement du groupe.

Le ministre de l'économie et des finances avait souligné lui-même sur les radios publiques, évoquant l'intérêt général et celui de la Nation, que deux champions industriels valent mieux qu'un monopole, raison pour laquelle l'État a voté non au conseil d'Engie.

Quoi qu'il en soit, Veolia a bien investi 3 milliards d'euros pour racheter près de 30 % du capital de Suez. L'opération est désormais en suspens et le calendrier risque de durer, ce qui n'est bon ni pour Veolia ni pour Suez. La « Blitzkrieg » voulue par Veolia s'est enlisée.

L'alternative qui s'offre à Suez avec l'intention déclarée par Ardian et GIP me semble positive. Ce projet industriel mérite toute l'attention de Veolia. L'objectif est de garantir l'indépendance, et non le démantèlement, de Suez. Ce projet démontre d'ailleurs l'intérêt des investisseurs français et internationaux, prêts à investir à hauteur de 18 euros par action, pour la stratégie de Suez définie par le nouveau directeur général au mois de mai dernier – j'étais alors encore membre du conseil. J'invite donc Antoine Frérot à saisir la main tendue sans préalable.

Deux projets s'offrent désormais à Suez : celui de Veolia et celui d'Ardian. Les dirigeants doivent se parler et rechercher ensemble une solution, qui sera peut-être une troisième voie, négociée et amiable. Je doute toutefois qu'on en prenne le chemin, quand Antoine Frérot ne souhaite discuter que de son projet et indique que la vente des 30 % n'est pas négociable. Pour avancer, il faut parler des deux projets. Il n'est, du reste, pas possible de conserver deux grands groupes français si l'un des deux est actionnaire à 30 % de l'autre. Il faudra donc dénouer cette situation, par exemple par des échanges d'actifs.

Je souhaite sincèrement qu'ils trouvent un accord pour sortir de cet enlisement où deux très grandes entreprises françaises, *leaders* mondiaux dans leur secteur, sont en conflit ouvert, à un moment où le monde est confronté à une crise sanitaire et économique majeure. Une solution simple consisterait à ce que Suez rachète les 30 % de son capital détenus par Veolia en échange d'actifs, ce qui conforterait Veolia, puis les replacerait auprès d'actionnaires qui soutiennent sa stratégie. Ayant retrouvé ses 3 milliards d'euros, Suez investirait à son tour dans des actifs qui conforteraient sa propre stratégie. La situation des deux groupes s'en trouverait améliorée et leur dimension industrielle préservée, voire optimisée, par le choix approprié des actifs échangés.

La cession des titres de Suez détenus par Engie est normale et devait se faire. Je l'aurais moi-même réalisée pour rendre sa liberté complète à Suez, comme je l'ai indiqué à plusieurs reprises à Jean-Louis Chaussade, le jour où nous aurions eu une possibilité d'expansion importante dans l'énergie. Mais je l'aurais fait de façon concertée. Je suis donc parfaitement d'accord avec le principe de la cession, mais ce n'était pas à Veolia, principal concurrent de Suez, d'en imposer les modalités et le calendrier à Engie. Si le processus avait été organisé et structuré sur une période de six mois par exemple - ce qui reste peu au regard des vingt-cinq ans de l'opération de fusion entre Suez et la Lyonnaise des eaux et des 150 ans de compétition entre Veolia et Suez - nous aurions aujourd'hui deux offres au même prix, dont celle d'Ardian et GIP. Engie aurait donc pu vendre à un actionnaire choisi par Suez au lieu de vendre à son concurrent historique. Cela aurait été préférable.

Au début, Suez était un groupe bancaire et financier. Il a ensuite fusionné avec la Lyonnaise des eaux et s'est séparé de ses activités bancaires pour former un groupe industriel dans le secteur de l'énergie et de l'environnement, centré autour de trois activités principales : les infrastructures, la production électrique et les services. Les deux premières sont très capitalistiques, en particulier la production électrique *via* les énergies renouvelables, qu'il faut accélérer et qui nécessite de nombreux capitaux. Se concentrer sur les deux premiers secteurs constitue donc une option parfaitement compréhensible pour avoir un grand groupe français dans les infrastructures énergétiques – réseaux de gaz, réseaux électriques, réseaux de chaleur et de froid – et dans la production électrique bas carbone : énergies renouvelables – éolien, solaire, hydroélectrique – nucléaire et centrales à gaz. Il me semble logique et approprié que la stratégie d'Engie soit de se concentrer sur ces activités, sur lesquelles le groupe a de solides positions et qui nécessitent des capitaux.

Il est vrai qu'Engie a engagé de nombreuses cessions ces dernières années, auxquelles s'ajoute Suez, à hauteur de 20 milliards d'euros. Il faut maintenant investir dans les deux secteurs précités et, pour se développer, y mener des opérations d'ampleur. La stratégie de concentration sur deux grandes branches – les infrastructures et la production électrique bas-carbone – est parfaitement valable.

Jean-Pierre Clamadieu et Catherine MacGregor ont constitué un comité de direction composé de personnes extrêmement talentueuses et brillantes et je leur souhaite de réussir. Pour cela, il va falloir utiliser le produit des cessions – celles engagées par Isabelle Kocher à hauteur de 15 milliards d'euros, celle des services et celle de Suez – pour réaliser de grandes choses dans ces deux domaines.

M. Alain Cadec. – Vous avez, à mon sens, quasiment tout dit dans votre propos liminaire. Cela étant, j'aurais voulu connaître votre ressenti sur l'attitude de l'État au moment du rachat des 29 % de Suez Engie par Veolia. Il est apparu tantôt absent, tantôt exprimant des positions divergentes : le ministre de l'économie et des finances s'est déclaré opposé à la cession, mais les représentants de l'État en voté en faveur de celle-ci. Vous vous dites favorable au principe de la cession, mais pas à n'importe qui ni n'importe comment, afin d'éviter le risque d'une offre publique d'achat (OPA) hostile.

M. Frérot évoque la création – et achète à cet effet des pages entières dans les quotidiens – d'un champion mondial dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et des déchets. Mais Suez et Veolia ne représenteraient ensemble que 4,5 % à 5 % du marché mondial. Un champion mondial à 5 % n'en est pas un... Ne vaut-il pas mieux deux champions nationaux, voire européens, qu'un pseudo champion mondial ?

Par ailleurs, il semble que Veolia ne propose pas de véritable projet industriel. Or, si elle rachète Suez, l'entreprise se trouvera en situation monopolistique. Nous, au Sénat, entendons les craintes des collectivités locales, qui vont se retrouver devant des situations impossibles en l'absence de concurrence pour leurs appels d'offres.

M. Hervé Gillé. – La cession des parts de Suez par Engie vous semble normale, bien que vous vous interrogez sur le calendrier. Selon vous, les conditions d'acquisition des participations d'Engie dans Suez sont-elles conformes aux attendus du marché ?

Veolia semble repousser la main tendue par Suez au travers du projet Ardian et GIP. Quelles seraient vos préconisations pour sortir de ce climat de défiance ? Quels scénarios prospectifs vous sembleraient judicieux, et pourriez-vous détailler les contours d'un éventuel échange d'actifs tel que vous l'avez évoqué ?

Comment analysez-vous les convergences et les divergences d'activités entre Suez et Veolia ? Les nouveaux enjeux énergétiques, climatiques et environnementaux imposent des projets industriels ambitieux qui demeurent actuellement peu lisibles.

Quelle vision avez-vous de l'évolution de l'emploi et des compétences dans le cadre du projet de fusion ? Veolia a pris des engagements dans ce domaine. L'évolution des compétences et une approche stratégique à moyen et long terme permettent de juger de l'intérêt d'un projet. Enfin, identifiez-vous des risques à court ou moyen terme, notamment concernant les découpages d'activités de Suez ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Je partage votre avis sur le risque d'une fusion inamicale qui déboucherait sur un échec. J'avais d'ailleurs interrogé M. Frérot sur ce risque conséquent, lié à des cultures d'entreprises très différentes et un capital humain qui ne serait pas valorisé, mais il n'avait pas daigné répondre.

Le projet entre dans une nouvelle phase avec la proposition des fonds Ardian et GIP. Ce dernier, américain, détiendrait 30 % de l'entité. Ne pensez-vous pas que les pouvoirs publics pourraient aussi intervenir dans ce schéma avec une intervention de Bpifrance et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ? Cela suscite toujours de l'inquiétude quand un fond comme GIP intervient à une telle hauteur...

M. Gérard Mestrallet. – Je suis gêné pour m'exprimer sur l'attitude de l'État, qui a été mon actionnaire pendant de longues années... J'ai fait avec. J'ai simplement constaté que le ministre de l'économie et des finances était opposé à la cession, que les représentants de l'État au conseil d'administration avaient voté contre, mais ils sont minoritaires.

Pour ma part, je n'ai jamais eu de vote non consensuel au sein de mon conseil d'administration, car tous les sujets étaient traités en amont. En cas de risque, la réunion du conseil était reportée avant que l'on n'en vienne au vote. Dans le cas qui nous occupe, l'État a été battu, ce qui est étonnant sur une question de cette importance.

M. Frérot évoque un champion mondial de l'eau ; cela ne signifie pas dominer le marché mondial, mais être numéro un. En termes de chiffre d'affaires global, Veolia est numéro un, Suez est numéro deux. En revanche, dans le domaine de l'eau, Suez est leader, avec 145 millions de clients pour l'eau municipale et, depuis le rachat de General Electric Water, pour l'eau industrielle. Le chiffre d'affaires plus élevé de Veolia s'explique par son importante activité dans les déchets et les services énergétiques. Dans un marché mondial très

éclaté, même un numéro un ou numéro deux n'a pas de position dominante. Ce n'est au demeurant pas un marché au sens propre, car, dans de nombreux pays, la gestion de l'eau est assurée par des régies municipales, parfois étatiques. Le secteur privé a une part assez faible dans ce secteur. Dans les marchés dits « adressables », les deux entreprises françaises ont une part non négligeable.

Je ne prétends pas que le rapprochement entre Veolia et Suez serait absurde – sauf pour la concurrence en France - mais un rachat du second par le premier donnerait naissance à un groupe très affaibli et endetté, qui ne sera plus à même d'assurer le *leadership* détenu aujourd'hui par l'école française de l'eau dans le monde. En France, nous avons aujourd'hui deux grands groupes équilibrés. Avec la fusion, Suez devrait céder Eau France ; il y aurait alors un grand acteur, Veolia, et deux acteurs de taille modeste : Eau France et Saur. Le marché serait déséquilibré. De son côté, Veolia augmenterait son chiffre d'affaires grâce au rachat, mais sa capacité d'investissement serait affaiblie par son endettement.

Du point de vue d'Engie, la sortie du capital de Suez devait stratégiquement avoir lieu un jour ou l'autre. Je l'envisageais moi-même quand je dirigeais l'entreprise, afin de faire un pas en avant dans le domaine de l'énergie, mais je l'aurais fait de façon ordonnée. Il aurait été possible de donner six mois à Suez pour faire une proposition, sans en exclure d'autres, examinées au regard du prix, du projet industriel, des garanties sociales et du respect des parties prenantes et de l'histoire : Engie et Suez étant des partenaires, il convenait que Suez soit traité de façon privilégiée. Ce n'est pas ce qui s'est passé.

Les risques pour l'emploi sont évidents : après une fusion, les deux sociétés n'ont plus qu'un seul directeur financier, un seul directeur des ressources humaines, etc. Il faut aussi prendre en compte les fusions de sièges sociaux à Paris et dans les pays où le groupe sera présent. Il me semble difficile de considérer que les synergies annoncées se feront sur d'autres postes que l'emploi.

M. Hervé Gillé. – Veolia a pris des engagements sur l'emploi.

M. Gérard Mestrallet. – En effet, mais je ne vois pas comment mettre en regard ces engagements avec les 500 millions d'euros de synergies annoncés.

Une fusion présente toujours un risque de choc des cultures, à plus forte raison entre des entreprises vieilles de plus de 150 ans. Le rapprochement suppose le dialogue et le respect mutuel, ce qui n'est pas possible dans le cadre d'une opération hostile. Lorsque je dirigeais Suez, j'ai longuement préparé la fusion avec la Lyonnaise des eaux, avec Jérôme Monod ; ensuite, avec Gaz de France en concertation avec Pierre Gadonneix puis Jean-François Cirelli. Dans une opération hostile, l'un veut imposer sa vision à l'autre. L'objectif est de détruire la culture de Suez : je n'y suis pas favorable.

GIP est en effet un acteur américain, mais il faut rappeler que 40 % des actifs de Suez sont aux États-Unis, où il est un très grand acteur. Suez a racheté General Electric Water pour devenir le leader de l'eau industrielle, et sa filiale américaine dans le domaine de l'eau municipale est valorisée à 4 milliards de dollars. Un actionnariat américain au sein de Suez ne serait pas anormal, d'autant que les fonds de pension américains sont très présents dans les sociétés cotées françaises.

Quel rôle pourrait jouer l'État ? Éric Lombard, directeur général de la CDC, a déclaré hier matin que la Caisse pourrait tout à fait s'inscrire dans un schéma amiable, dans

une solution négociée qui consoliderait deux grands groupes français, c'est-à-dire dans une perspective autre qu'une fusion. Je suis d'avis qu'elle y trouverait bien sa place, notamment si les deux groupes cherchent à replacer des titres auprès de la CDC ou de Bpifrance.

M. Jean-Claude Tissot. – Le projet Hercule de démantèlement du groupe EDF rappelle le projet de scission d'Engie, toujours détenu à 24 % par l'État. La loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) permet l'ouverture du capital de GRTgaz ; Engie se scinderait, dans ce projet, entre ses activités gazières et les énergies renouvelables d'une part, et une entité introduite en Bourse regroupant les services d'autre part. Que pensez-vous du projet Hercule ? La disparition des entreprises publiques dans le secteur de l'énergie est-elle inéluctable ?

Vous avez déclaré en décembre dernier : « L'électricité verte est en passe de devenir le nouveau pétrole. » Quel est le meilleur modèle économique pour le développement des énergies renouvelables ?

M. Fabien Gay. – Il est toujours intéressant d'entendre de grands capitaines d'industrie à la retraite, parce qu'ils sont libres de s'exprimer. On les entend alors dire qu'il faut augmenter les salaires, que les OPA ne sont pas une bonne chose... Peut-être vaudrait-il mieux qu'ils commencent par la retraite avant d'exercer des responsabilités ! Monsieur Mestrallet, les six fusions que vous avez conduites ont tout de même engendré de la casse sociale : je rencontrais hier les salariés d'Engie, qui se souviennent de vous. Si vous voulez prendre à nouveau la tête d'une entreprise avec ces bonnes idées, je m'en félicite !

Je ne peux pas croire que l'État n'était pas informé du projet de fusion. On nous a annoncé une baisse des parts d'Engie dans Suez, tout en expliquant que l'État conserverait la *golden share* qui lui permettrait, même minoritaire, de bloquer des opérations stratégiques. Pourquoi cette *golden share* prévue par la loi Pacte n'a-t-elle pas été actionnée contre la fusion ? Bruno Le Maire devra s'en expliquer.

Comme Jean-Claude Tissot, j'estime que tout cela s'imbrique dans une stratégie gouvernementale de restructuration de la filière énergétique : Alstom et General Electric, le projet Hercule, le projet « Clamadieu » de scission d'Engie avec une part cédée aux marchés et la menace d'une reprise par Total d'une autre part... Pour Engie, la première étape était de se débarrasser de Suez pour se recentrer ; ensuite vient la découpe. Vous qui avez été à la manœuvre pendant très longtemps, quel est votre avis sur cette restructuration d'ensemble du secteur énergétique ? Il y a trente ans, l'ensemble du secteur de l'énergie était un monopole public. Avec cette restructuration, on s'apprête à finir le travail en livrant le secteur aux marchés financiers, avec, à la clé, une dégradation des conditions de travail pour les salariés et une augmentation des prix pour les usagers.

M. Daniel Gremillet. – Que pensez-vous de la cession envisagée par Engie d'entreprises très spécialisées comme Endel dans la maintenance des centrales nucléaires ou GTT pour le gaz naturel liquéfié ? Est-ce une remise en cause de la stratégie d'essor des activités de service du groupe que vous avez vous-même promue ? Comment Engie peut-il prétendre devenir leader de la transition énergétique s'il cède des activités de services liées à l'efficacité énergétique qu'il assure auprès des collectivités territoriales et des entreprises ? Voyez-vous dans la révision prévue de la participation d'Engie dans GRTgaz un risque pour notre souveraineté énergétique dans le domaine sensible du gaz ? N'est-ce pas incohérent avec la volonté d'Engie de développer ses activités dans les infrastructures ?

La Belgique a annoncé l'arrêt de six centrales nucléaires actuellement exploitées par Electrabel, une filiale d'Engie. Quel effet aura cette décision sur les activités et surtout sur les revenus du groupe ?

Enfin, la réforme de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) exclura *de facto* les chaudières à gaz des logements individuels à partir de 2021, et des logements collectifs à partir de 2024. Quelles sont les conséquences pour les filières du gaz et du biogaz ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Vous avez une expérience certaine dans la fusion d'entreprises. Lorsque nous l'avons entendu voici quelques mois, M. Frérot a mis en avant la nécessité d'une entité plus forte et unie pour faire face à la concurrence internationale. Vous ne semblez pas croire à cet argument ; pouvez-vous nous expliquer pourquoi ?

Que pensez-vous du veto envisagé par M. Le Maire au rachat de Carrefour par le groupe canadien Couche-Tard ? L'argument invoqué de la souveraineté alimentaire est-il pertinent et pourrait-il être étendu à d'autres secteurs comme celui de l'énergie ?

Mme Sylviane Noël. – L'hydroélectricité jouera un rôle important dans la stratégie bas-carbone. Notre pays possède le deuxième parc européen d'hydroélectricité. Or, comme vous le savez, une réglementation communautaire impose aux États membres de mettre en concurrence les concessions arrivant à échéance. Nombre de voix s'élèvent contre cette privatisation, puisque les barrages ne jouent pas seulement un rôle dans l'équilibre du système d'approvisionnement électrique : ils contribuent aussi au refroidissement des centrales nucléaires, à la distribution d'eau potable, à l'agriculture, à la pisciculture et au tourisme. Il est à craindre que cette ouverture à la concurrence n'entraîne un morcellement du paysage et une multiplication des acteurs tournés vers la seule recherche de rentabilité, mettant ainsi en danger notre potentiel hydroélectrique. Il semblerait que certains pays comme l'Allemagne aient réussi à s'affranchir de cette réglementation européenne, mais on ne ressent pas une volonté farouche de notre gouvernement pour le faire. Quel est votre avis sur cette question ?

M. Ronan Dantec. – Toute cette affaire n'est-elle pas d'abord liée au besoin de *cash* d'Engie pour investir dans le renouvelable, « l'or vert » de demain ? Il fallait trouver un acheteur dans l'espace français pour les actions Suez d'Engie, d'où l'arrivée de Veolia. Avec le retour de la Caisse des dépôts, ne se dirige-t-on pas vers l'autre solution pour conserver les actions de Suez vendues par Engie dans le giron français, plutôt qu'un « meccano » qui, de toute évidence, fonctionne difficilement ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Quel est votre avis sur les cessions d'actifs internationaux en Chine, en Grande-Bretagne, en Australie et au Maroc ?

Veolia et Suez ont des centres de recherche extrêmement puissants en France, très actifs, qui engendrent une certaine émulation bénéfique pour la France. En effet, on ne trouvera pas 500 millions d'euros d'économies « sous le pied d'un cheval ». Les centres de recherche seront forcément touchés, voire fusionnés. Quel en sera l'impact sur l'innovation dans notre pays ?

M. Gérard Mestrallet. – Je n'ai pas la compétence pour porter un jugement sur certains points et je ne le souhaite pas. Moi qui m'étais jusqu'à présent satisfait d'un rôle

d'observateur silencieux du CAC 40, vous m'obligez à en sortir, mais je ne souhaite pas porter de jugement sur des entreprises que je ne connais pas. Je ne me prononcerai pas sur le projet Hercule.

La scission chez Engie est importante par le nombre de personnes et d'actifs concernés. Les quelques synergies n'ont pas été déterminantes, à l'usage. Néanmoins, Engie a pu constituer le premier groupe mondial de services à l'énergie, avec 100 000 personnes. Les réseaux de chaleur et de froid, qui étaient dans la branche services, seront conservés par Engie. C'est logique parce que ce sont des activités très capitalistiques.

Les infrastructures d'énergie, les réseaux de gaz, les stockages de gaz d'hydrogène, les réseaux de transport et de lignes électriques, les réseaux de chaleur et de froid formeront un premier ensemble très puissant. Je rappelle qu'Engie est le numéro un mondial des réseaux de froid. Un deuxième ensemble sera formé par la production électrique bas carbone, dont le renouvelable solaire, éolien et hydroélectrique. Il y a aussi du nucléaire et des centrales à gaz. Toutes ces activités sont lourdes et le renouvelable吸beaucoup de capitaux. Une unité de production de renouvelable représente un très gros investissement nécessitant des capitaux, puis cela tourne tout seul.

N'étant plus chez Engie, je ne peux rien dire sur l'éventuelle insuffisance de *cash flow* pour financer à la fois l'infrastructure, les énergies renouvelables et les services. Des investissements importants ont été consentis ces quatre dernières années dans les services, mais la crise économique et sanitaire les a frappés. Les activités de maintenance ont beaucoup souffert.

La stratégie consistant à séparer deux branches d'une part, et à donner un autre avenir à la troisième branche d'autre part, est une option à considérer. Tout dépendra de ce que l'on prévoit pour cette troisième branche. Quel sera l'actionnaire, pour quel projet ? Je fais confiance à Jean-Pierre Clamadieu et Catherine MacGregor pour le déterminer.

Sur l'électricité verte, le « nouveau pétrole », il n'existe pas un seul modèle. Il y a de nombreuses réglementations et technologies différentes, qui évoluent très vite. L'avenir énergétique de nos sociétés sera dans l'électrification, mais l'électrification verte. La pénétration de cette énergie – dans l'industrie par exemple – va s'accélérer. Or, ce ne sera bon pour les sociétés que si cette électricité est verte.

Pour revenir à Veolia et Suez, l'État savait-il ? Je n'en sais rien. Demandez-lui.

M. Fabien Gay. – On lui demandera !

M. Gérard Mestrallet. – Vous m'avez interrogé sur la *golden share*. Quand la privatisation de Gaz de France a été votée en septembre 2006, elle a donné lieu à une session extraordinaire du Parlement durant près d'un mois et à 140 000 amendements. La privatisation a été assortie de deux conditions : la nécessité pour l'État français de détenir plus d'un tiers du capital et la création d'une *golden share* destinée à permettre à l'État d'opposer son veto à des décisions du conseil d'administration relevant de la cession d'actifs gaziers stratégiques, c'est-à-dire les actifs d'infrastructures gazières dans le giron public qui basculaient dans le secteur privé en raison de la fusion et du passage de l'État de 80 % à 34 % des actions. L'État ne pouvait pas utiliser cette *golden share* pour s'opposer à la cession de Suez.

La cession d'Endel à des repreneurs étrangers n'a pas encore été décidée, à ma connaissance.

Engie peut-elle continuer à vivre sans les services ? Oui. Nous avons construit le groupe sur trois piliers. Si le conseil d'administration et Jean-Pierre Clamadieu décident qu'il ne faut plus que deux piliers, pourquoi pas, à condition de bien les développer. Avec le produit des cessions réalisées ces dernières années, il est temps de repartir à l'attaque. Engie, qui a toujours été un groupe conquérant, peut le redevenir, dans les deux secteurs choisis. Il faut y aller.

À ma connaissance, Engie garde le contrôle majoritaire de GRTgaz.

Le nucléaire belge est une longue affaire. Le Parlement belge a voté l'arrêt des centrales nucléaires atteignant quarante ans. Cela concernait trois centrales en 2015 et les quatre autres dix ans plus tard. J'avais négocié avec Charles Michel, premier ministre de l'époque, pour repousser l'échéance, pour les trois premières, à cinquante ans. Cela a été voté. Nous avons réalisé les investissements nécessaires. La situation est particulière, puisque la loi prévoit toujours l'arrêt à quarante ans d'ancienneté. Les quatre centrales les plus jeunes devront fermer en 2025, à quarante ans, de même que les trois premières, à cinquante ans. Les sept centrales nucléaires, qui produisent plus de 50 % de l'électricité belge, devront donc toutes fermer en même temps, si la loi ne change pas, ce qui pose problème. Je ne sais pas comment il sera résolu. Certains s'accrochent à la loi. Les écologistes, antinucléaires, font partie du gouvernement et de la coalition.

Aujourd'hui, il est très difficile de trouver une rentabilité pour le nucléaire nouveau, dont l'électricité est très chère et augmente, tandis que le renouvelable est plus compétitif. On verra ce qu'il en est pour de petites centrales. En revanche, quand on a la chance d'avoir des centrales amorties, qui fonctionnent comme des horloges depuis cinquante ans, l'intérêt collectif est de les faire durer autant que possible, tant que la sécurité est garantie.

La RT2020 est très défavorable au gaz contrairement à la RT2012, qui lui faisait une belle place. Il est illusoire de croire qu'on est plus vert avec le « tout électrique ». La consommation électrique liée au chauffage augmente très fortement en pointe lors des grands coups de froid. Ce ne sont pas les centrales nucléaires, mais le charbon allemand qui alimente le supplément de demande. S'il n'est pas trop tard, il faudrait assouplir le projet de réglementation technique 2020 pour faire une place au gaz dans les constructions neuves, notamment au biogaz.

Je ne parlerai pas de l'intervention de l'État vis-à-vis de Carrefour. L'État a évidemment un rôle à jouer pour maintenir la concurrence. C'est même son obligation en tant que régulateur. S'agissant de Suez et Veolia, il doit s'assurer du maintien d'une saine concurrence sur le marché français de l'eau et des déchets. Or la fusion telle qu'envisagée par Veolia ne remplit pas cette condition selon moi.

Je ne suis pas très inquiet en ce qui concerne les barrages. Depuis vingt ans, la France doit ouvrir l'hydroélectricité à la concurrence. Elle a toujours réussi à l'éviter et les concessions d'EDF sont toujours prolongées en temps utile. Il n'y a pas de raison que ce savoir-faire particulier de notre pays disparaisse.

Il est certain que le renouvelable nécessite des capitaux. Je pense que la vente de Suez permettra sûrement de faciliter les investissements dans le renouvelable, comme les autres cessions d'ailleurs. Il faut non seulement faire de l'investissement au quotidien, mais aussi crédibiliser les activités d'Engie.

J'entends bien les critiques qui visent à dire qu'Engie va être démantelée au profit de Total. Or les activités qui resteront à Engie – infrastructures et production électrique bas-carbone – sont très puissantes, et c'est donc une bonne chose qu'Engie décide d'y concentrer ses moyens. Il faut prévoir une opération visible et quelque peu spectaculaire, qui montre qu'il s'agit là d'un choix de croissance, de développement, de rayonnement et de rentabilité, mais aussi de prestige. Contre cette petite musique que l'on entend souvent : Engie sera vendue en morceaux et Total ramassera la mise. Non, hormis la Chine, Engie est, avec EDF, l'un des acteurs mondiaux les plus importants de la production électrique – dans un domaine duquel Total est relativement absent - et largement en bas carbone.

Une participation à 30 % de la CDC contrasterait avec les participations plus faibles qu'elle a d'ordinaire dans les sociétés cotées – moins de 10 %. Pour ma part, je me réjouis des déclarations de M. Lombard ce matin, qui est prêt à accompagner un éventuel accord entre Suez et Veolia préservant ces deux grands acteurs français de taille internationale. Voilà qui conforte les propos du ministre de l'économie, de Suez et de moi-même.

Suez et Veolia sont deux groupes très présents à l'international, qui ont des présences communes notamment au Maroc, en Chine – où Suez est présent depuis longtemps et vient de se renforcer –, ainsi qu'au Royaume-Uni et en Australie. Je ne dis pas qu'il y aura à coup sûr des problèmes de concurrence, mais il est clair que les autorités de la concurrence de ces pays vont devoir examiner la question du rapprochement, dans le cadre de l'hypothèse – j'espère qu'elle ne se réalisera pas – d'une prise de contrôle de Veolia par Suez. Pour lancer l'OPA, Veolia devra bien avoir, au préalable, réglé ces questions, ce qui prendra beaucoup de temps.

Actuellement, Veolia ne peut pas réaliser son OPA, pour deux raisons principales. Premièrement, elle n'a pas l'usage de ses droits de vote, car ils sont gelés aussi longtemps que la consultation des institutions représentatives du personnel se poursuivra. Or on entend dire que cette consultation sera close vers le 31 mai prochain, donc après l'assemblée générale ordinaire de Suez qui se tiendra à la mi-mai. Deuxièmement, lorsque cette consultation sera terminée, si Veolia dépose un projet d'OPA, s'ensuivra alors une négociation avec les autorités de la concurrence, qui risque de durer dix-huit mois. Ce n'est qu'au terme de cette période que l'éventuelle OPA pourra se réaliser.

Je considère donc qu'il n'est pas raisonnable de bloquer aussi longtemps deux entreprises de cette taille, compte tenu des enjeux en Europe et dans le monde, dans un contexte de crise économique, sanitaire et sociale. Il faut trouver une solution plus rapidement, et c'est la raison pour laquelle la proposition de dialogue faite par Suez devrait être acceptée, du moins discutée.

Enfin, la recherche est essentielle. Les deux groupes ont aujourd'hui des centres de recherche séparés. Veolia, dont on veut faire le grand champion mondial en la matière, ne pourra pas investir dans la recherche s'il est écrasé de dettes. Dans la solution Ardian-GIP, les entreprises ne sortent pas d'argent, alors que Veolia devra dépenser 20 milliards d'euros, une

somme qui ne sera pas consacrée à la recherche, à l'investissement, à la croissance ou au développement.

Si chacun se développe parallèlement et si Veolia, en échange de ces 3 milliards, trouve des actifs qui font sens dans le périmètre de Suez, cela permettrait de sortir plus vite de cette situation, mais cela suppose aussi que cette dernière consente à s'amputer de ses actifs... À un horizon assez proche, Suez replacerait ces 3 milliards d'actions, récupérés temporairement auprès d'actionnaires qui soutiendront sa stratégie, et pourra ainsi investir dans ses priorités : lots industriels, technologie et recherche.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie de votre présence à l'occasion de cette audition. Vos réflexions nous apportent des éclaircissements intéressants sur ce projet de fusion. Nous avons bien compris, au travers de votre message, que ce dossier doit se régler de façon amiable, par le dialogue et la concertation. Il est primordial pour deux groupes de cette envergure de sortir de cette situation par le haut, et nous le souhaitons.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

La réunion est close à 11 heures.

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

Mercredi 27 janvier 2021

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de Mme Laurence Tubiana, coprésidente du Comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat et de M. Jean-Pierre Cabrol, coprésident de l'association « Les 150 »

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui Mme Laurence Tubiana, coprésidente du Comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat (CCC). Je rappelle que vous êtes par ailleurs présidente du conseil d'administration de l'Agence française de développement, et que vous avez été ambassadrice de la France pour le changement climatique ainsi que représentante spéciale pour la COP21 en 2015.

Nous accueillons également M. Jean-Pierre Cabrol, membre de la Convention citoyenne pour le climat et coprésident de l'association « Les 150 », créée par les membres de la Convention pour suivre l'application des 149 propositions formulées en juin 2020.

Avant de revenir plus spécifiquement sur le projet de loi « Climat » dont le Parlement sera saisi dans quelques semaines et qui est censé reprendre les propositions de nature législative de votre rapport de juin dernier, j'aimerais que nous nous arrêtons un instant sur l'exercice singulier qu'a constitué la Convention citoyenne.

En premier lieu, sur la forme, cet exercice a bel et bien constitué un mode de démocratie participative d'un genre nouveau. Un rapport de Terra Nova de décembre propose,

à l'initiative de Thierry Pech, quelques « enseignements pour l'avenir », à l'issue de cette expérience. Ce rapport met en évidence le fait que, loin de concurrencer la démocratie représentative, les conventions citoyennes en constituent une nouvelle forme. Qu'en pensez-vous ? Pensez-vous également qu'il convient désormais d'inscrire dans la loi un certain nombre de principes permettant d'encadrer les conventions futures ?

Sur le fond, je souhaiterais également que l'on puisse s'arrêter sur l'application de vos recommandations, certaines ayant déjà été mises en œuvre par voie réglementaire, ou par le biais de la loi de finances et du plan de relance.

Selon le tableau de suivi publié par le Gouvernement, 75 des 149 propositions auraient déjà été mises en œuvre : partagez-vous cette estimation ? Certaines des 149 propositions ont un caractère très général et il faut entrer dans le détail de votre rapport pour trouver le contenu précis et opérationnel de vos recommandations.

Chacune des 149 propositions ou 149 objectifs contient en réalité plusieurs sous-objectifs et sous-propositions précises. On peut donc légitimement considérer que vous avez formulé bien plus de 149 propositions.

Aussi, si le Gouvernement a affirmé ne vouloir recourir qu'à trois *jokers* et adhérer aux 149 autres propositions de la CCC, il nous semble qu'une étude plus fine, s'attachant aux recommandations opérationnelles que je viens d'évoquer plutôt qu'aux propositions générales, montrerait un taux d'application bien moins satisfaisant. À votre sens, l'outil de suivi mis en place par le Gouvernement n'est-il pas biaisé ?

J'en viens maintenant à l'élaboration du projet de loi « Climat » à proprement parler.

Commençons par la méthode. Je rappelle que notre assemblée a fait le choix de ne pas participer aux groupes de travail mis en place par le Gouvernement au deuxième semestre 2020. Le Président du Sénat a en effet estimé « *primordial de veiller au respect de la séparation des pouvoirs* » : au titre de la Constitution, le rôle législatif du Parlement s'exerce dans un lieu spécifique – l'enceinte du Sénat ou de l'Assemblée nationale, et non en dehors – et selon un calendrier lui aussi bien déterminé. Il revient tout naturellement au Parlement d'examiner des projets de loi dès lors qu'ils lui sont transmis par le Gouvernement, et pas avant.

En tout état de cause, le bilan que l'association « Les 150 » tire de cette phase préparatoire semble mitigé : d'aucuns ont pointé « l'absence de concertation » depuis le début du processus et le caractère très vertical de la prise de décision.

D'après vous, peut-on réellement considérer que le projet de loi a fait l'objet d'une véritable co-construction, comme l'estime le Gouvernement ?

Sur le fond, l'avant-projet de loi apparaît moins ambitieux que les propositions que vous aviez formulées initialement : selon vous, quels ajustements, quels renoncements vous semblent les plus problématiques au regard des objectifs climatiques que la France s'est fixé ?

A contrario, quelles mesures du projet de loi disposent du plus fort potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre ?

Enfin, partagez-vous l'estimation de l'étude d'impact selon laquelle le projet de loi « sécurise » *a minima* la moitié de la réduction d'émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 ? Qu'en est-il de l'autre moitié ? Faut-il comprendre que l'autre moitié de la réduction est portée par les propositions de la Convention d'ores et déjà mises en œuvre ?

Avant de vous laisser répondre à ces premières questions, je tenais à vous assurer de la volonté du Sénat d'améliorer le projet de loi dont nous serons saisis : comptez sur nous pour examiner avec pragmatisme, et de manière indépendante, les écarts potentiels entre le texte qui nous sera soumis et la volonté initiale de la Convention. Comptez également sur nous pour aborder d'éventuels angles morts. Nous en avons déjà identifié un – et non des moindres – concernant le numérique, dont l'empreinte environnementale est un sujet de préoccupation majeure qui ne cessera de prendre de l'ampleur avec le développement exponentiel de ce secteur.

Ce sujet figurait pourtant parmi l'une des 149 propositions, sans qu'aucune traduction dans le projet de loi n'ait été prévue à ce stade. Je rappelle que le Sénat a voté ce mois-ci une proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France. Celle-ci est très largement alignée sur les recommandations de la Convention. Nous attendons toujours que le Gouvernement s'engage à ce qu'elle soit reprise par l'Assemblée nationale.

Vous avez la parole.

Mme Laurence Tubiana, coprésidente du Comité de gouvernance de la Convention citoyenne. – Tout d'abord, merci de m'entendre avec M. Cabrol qui, avec ses collègues, est le véritable acteur de cette incroyable aventure.

Quelques mots à propos de mon engagement. Je suis également membre du Haut Conseil pour le climat (HCC), que vous avez auditionné récemment, à l'installation duquel j'ai beaucoup œuvré. Je me réjouis qu'on ait un organe scientifique qui permette de réfléchir et de prendre un peu de distance par rapport au cours quotidien des événements.

Je ne vous apprendrai rien en disant que la situation climatique est très préoccupante pour tout le monde. L'année 2020 a été la plus chaude jamais enregistrée par les organismes météorologiques. Pour moi, répondre à cette urgence signifie un changement très profond des sociétés dans lesquelles nous vivons.

La France s'est engagée aux côtés d'autres pays à parvenir à zéro émission nette en 2050. Or la France est très en dessous de l'objectif de réduction annuelle qu'elle s'était fixé. Nous aurions dû réduire nos émissions de 1,5 % par an. Il va donc falloir accélérer, les émissions françaises n'ayant baissé que de 0,9 % par rapport en 2019, alors que les besoins en chauffage ont été assez limités. Le décalage demeure très grand entre les objectifs politiques, auxquels je m'associe, et la réalité sur le terrain.

Certains points sont cependant positifs. C'est pourquoi il faut accompagner ce changement. L'accord de Paris, que j'ai eu le privilège de négocier, génère un effet domino positif. L'impact sur l'économie réelle n'est évidemment pas suffisant, mais l'Union européenne a provoqué un mouvement important en Chine, aujourd'hui rejoint par les États-Unis. Beaucoup de pays émergents se fixent un objectif qui paraissait complètement hors de portée en 2015, celui de parvenir à zéro émission nette en 2050 ou peu de temps après, c'est-à-dire en renonçant aux puits de carbone.

On doit revoir nos objectifs, renforcer nos stratégies, notamment la stratégie nationale bas-carbone française. Celle-ci ne figure malheureusement pas dans la feuille de route de tous les ministères ; c'est sans doute l'objectif de ce nouveau projet de loi que d'en assurer une application transversale.

La Fondation européenne pour le climat, que je préside, essaye de soutenir les actions des citoyens, des entreprises et de tous ceux qui veulent aller plus vite. Le seul constat que l'on peut faire est qu'il existe dans la société un consensus vis-à-vis du risque climatique. Les études que nous avons financées montrent une convergence de vues au sein de la société française concernant la perception de ce risque et la nécessité de lutter contre celui-ci. Il ne s'agit pas d'un facteur de division, comme aux États-Unis.

Les changements sont si profonds qu'une décision par le haut ne peut pas fonctionner. Une prise de conscience rapide est certes en train de s'opérer en matière d'agriculture, d'alimentation, de transports. On ne peut que se féliciter de cette tendance. L'intérêt de la Convention citoyenne pour le climat est de permettre que ces enjeux ne soient pas seulement abordés par le haut. Rappelons-nous la crise des « gilets jaunes » et la réaction très vive de certains groupes de population suite à l'augmentation non concertée de la taxe carbone.

On peut bien sûr recommander aux uns et aux autres d'être vertueux, mais ne plus prendre l'avion ou sa voiture n'entamerait que bien peu les émissions françaises de gaz à effet de serre.

Certes, les émissions d'origine française sont moins élevées – environ 6 tonnes d'équivalent CO₂ par an par habitant –, mais nous émettons 11 tonnes par habitant en tenant compte des importations. En 2050, il nous faudra tous parvenir à zéro émission nette. Ce budget carbone nous constraint et la difficulté politique de répondre à cet enjeu est grande pour tous les gouvernements.

Il faut donc un grand changement, et le fait de recourir à la Consultation citoyenne est certainement un exercice d'une ampleur inédite en France. Il faut évidemment saluer l'intention du Gouvernement et du Président de la République, mais d'autres pays l'ont fait, comme l'Irlande, à propos de questions sociales.

L'idée est de consulter directement la population pour élaborer des politiques plus en phase avec ce que pense la société. Je m'occupe de climat depuis très longtemps et je suis toujours frappée par le fait que beaucoup de responsables politiques estiment que les citoyens ne sont pas prêts.

On peut comprendre l'émotion des élus, mais ces conventions citoyennes n'ont évidemment pas vocation à remplacer l'exercice démocratique représentatif. En revanche, la confiance des citoyens dans les institutions de la République et la relation entre citoyens et élus me paraît pouvoir progressivement être rétablie par ce biais.

C'est certainement un moyen d'instaurer à nouveau un dialogue. On n'a pas seulement demandé leur opinion aux citoyens que l'on a consultés, on leur a également demandé de formuler des propositions parfois très abouties. C'est maintenant à la représentation nationale, dans toute sa diversité, d'imaginer de nouveaux processus, de nouvelles opportunités, pour dialoguer avec leurs électeurs et les citoyens. Vous qui êtes très ancrés dans les territoires, vous voyez beaucoup d'exercices de cette nature se réaliser.

Faut-il des règles en la matière ? Il nous faut d'abord procéder à des expérimentations et en tirer les leçons. Une fois l'exercice achevé, il faudra faire preuve d'un grand respect pour le travail de ces citoyens, qu'il conviendra de ne pas traiter à la légère. Admettre la valeur de ce qui a été fait me semble être la première condition pour établir la confiance.

Certains points restent à améliorer. Il faut à présent tirer un bilan plus spécifique, mais on a réussi à prouver que les Français sont attentifs à la chose publique, qu'ils ne sont pas désengagés ou passifs. Ce ne sont pas des enfants. Leurs idées sont assez claires et ils peuvent être responsables. Ils sont prêts à opérer des choix difficiles, à condition que ceux-ci soient mûris collectivement.

Vous avez raison, monsieur le président : dans le rapport de la Convention citoyenne, il y a bien plus de 149 mesures. Nous savons cependant que même en mettant en œuvre l'ensemble des mesures proposées, on ne parviendrait pas à une baisse de 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990.

Le projet de loi reprend une bonne partie des idées qui ont été émises, mais pas toutes. Certains secteurs, comme le numérique, en sont absents. Les instruments fiscaux sont mal acceptés par le Gouvernement. Je pense à la TVA différenciée sur un certain nombre de produits. Pour le reste, on repousse les obligations et les objectifs à plus tard. C'est peut-être ce qui me préoccupe le plus, car on ne dispose pas de temps.

La question de l'électrification du transport en France, par exemple, est compliquée. Les Britanniques ont fixé la fin de la vente des véhicules thermiques à 2030. Je pense que ce mouvement va s'étendre très rapidement à d'autres pays, comme l'Allemagne. Dans le cas contraire, on va être envahi de véhicules chinois extrêmement rapidement. Est-il dans ce cas raisonnable de repousser encore les décisions ?

La rénovation des bâtiments nécessite une organisation de la filière. Le fait de repousser cette obligation ne provoque pas d'effet d'entraînement sur le secteur. Il existe une résistance, qui est normale, mais il arrive un moment où il faut pouvoir avancer.

Faut-il recourir à la co-construction ? L'idée du Comité de gouvernance, que nous avons animé avec Thierry Pech, était de laisser les citoyens faire leurs propositions et de les écouter. L'interprétation de la promesse du Président de la République de reprendre les propositions « sans filtre » a été assez extensive, mais c'est ensuite au Gouvernement et surtout à la représentation nationale de prendre leurs responsabilités. Le fait qu'il n'y ait pas eu de co-construction ne me choque pas. Peut-être y'aura-t-il une sorte de phase 2, avec élaboration de projets de loi, de règlements, de lois de finances et échanges interactifs. Je n'ai pas participé au groupe de travail et je n'ai pas d'avis sur la question.

La question de la justice sociale a été posée dans la lettre de mission du Premier ministre. Les citoyens l'ont prise très au sérieux. J'ai l'impression que cela a disparu des réflexions. La Convention citoyenne a formulé beaucoup de propositions intéressantes. Certaines reviennent après la réunion entre le Président de la République et les citoyens à propos des chèques alimentaires. 14 % des ménages français sont concernés par la précarité énergétique. Le budget de beaucoup de Français est très fortement gêné par la facture énergétique, qu'il s'agisse du transport, du chauffage, etc. La technologie de l'information, de façon très sournoise, entame également ce budget, en contribuant à augmenter la consommation d'électricité.

Par ailleurs, l'inégalité territoriale est forte vis-à-vis du changement climatique. La France est l'un des pays qui sera le plus touché.

Nous sommes loin d'avoir atteint nos objectifs, et il va certainement falloir les réviser. Je suis d'accord avec vous à propos du fait que l'absence du numérique de l'avant-projet de loi constitue un vrai souci. Les émissions liées à la technologie de l'information ont bondi lorsqu'on est passé de la 3G à la 4G. Il n'y a pas vraiment de raison que ce soit différent pour le passage à 5G.

Un moment de réflexion est sans doute nécessaire. Il serait extraordinairement utile que les représentants que vous êtes réfléchissent aux mécanismes à mettre en œuvre pour permettre une consultation de tous. Cela doit-il se faire sur le plan territorial ?

Je me réjouis de constater que vous êtes très vigilants concernant le projet de loi. On doit reconnaître l'effort considérable accompli par les citoyens qui ont proposé la majorité des mesures figurant dans la Convention citoyenne.

M. Jean-Pierre Cabrol, coprésident de l'association « Les 150 ». – Monsieur le président, mesdames, messieurs, merci de nous recevoir et de nous prêter attention. J'ai la lourde tâche de parler au nom des 150.

J'ai bientôt 58 ans, je vis en Haute-Savoie, face au Mont-Blanc, dans la vallée de l'Arve, l'une des plus polluées de France. Je suis chef d'entreprise dans le secteur du recyclage des matières plastiques. Cela fait trente ans que j'exerce cette activité, mais ce n'est pas pour autant que j'avais une notion très précise du dérèglement climatique et de l'impérieuse nécessité de travailler à l'amélioration du climat.

La majorité des 150 membres de la convention citoyenne ne sont pas des écologistes. La notion que nous avions du dérèglement climatique et de la nécessité de bien faire s'arrêtait en quelque sorte au bout de notre jardin. L'information qui circule en France sur la nécessité du recyclage ou de bien traiter notre environnement est relativement limitée.

Au cours du premier week-end de nos sept sessions, nous avons reçu une multitude d'informations sur le dérèglement climatique, ses causes et ses effets. Je dois dire que, pour la majorité d'entre nous, la question a été de savoir s'il fallait poursuivre nos travaux ou rentrer chez nous en courant pour attendre que les choses se passent et ignorer ce que nous avions appris.

Si rien n'est fait, en 2050, la température moyenne augmentera de 3 à 5 degrés. Les accords de Paris consistent à limiter cette augmentation à 1,5 degré. Si rien n'est fait, à la fin de ce siècle, près de la moitié de la surface terrestre ne sera plus habitable.

Pour respecter les engagements pris par la France dans le cadre de l'accord de Paris – notamment la réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990 – il faut pouvoir chaque année, à partir d'aujourd'hui, réduire de 7,5 % nos émissions de gaz à effet de serre. C'est l'objectif qui nous a été fixé. Or, je rappelle que cette cible sera bientôt obsolète, l'Europe ayant décidé d'augmenter nos engagements à - 55 % d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030.

L'organisation de notre travail était assez simple : il s'agissait d'identifier les principaux secteurs pollueurs. Le premier d'entre eux reste le transport, avec 30 % des émissions de gaz à effet de serre liés à l'automobile, au maritime et à l'aérien.

La deuxième source de pollution provient de l'agriculture, qui représente 27 % des émissions.

Le troisième poste important est enfin l'habitat, avec 25 % des émissions de gaz à effet de serre.

Les représentants de cette convention ont été tirés au sort, vous le savez. Cela fait presque un an que nous participons à ce débat. On ne peut pas s'impliquer dans une telle question sans se passionner pour le sujet.

Le 150 assurent une véritable représentativité de la population française, et je puis vous assurer que les gens, au sein de la Convention, font preuve d'une intelligence extraordinaire. Certains ont des ego démesurés, d'autres sont des personnes très simples, de tous âges, de tous bords politiques et de tout milieu social. Ce qui est formidable, c'est que la Convention les a tous écoutés, entendus, et leur a permis d'œuvrer ensemble.

Nous avons travaillé à partir des groupes identifiés comme gros pollueurs ou émetteurs de gaz à effet de serre. Nous avons étudié tous ensemble les mesures qui nous paraissaient les plus essentielles en termes d'efficacité. Nous n'avons cependant pu mesurer le gain d'émissions de gaz à effet de serre que nous proposons dans notre rapport par manque de temps, mais également parce que le travail qu'il était nécessaire de réaliser pour ce faire est immense. Il existe, au sein de la Convention, un groupe d'appui qui se charge aujourd'hui d'essayer de quantifier la réduction proposée à travers nos mesures.

Il est vrai, même si on n'a pas une idée précise des effets de nos mesures, que nous n'atteignons pas les - 40 % avec les mesures proposées, ce n'est pas pour autant que le projet de loi ou les futurs projets de loi doivent faire moins, bien au contraire. Ils doivent aller plus loin. Je répète qu'il faut réduire à partir d'aujourd'hui, et chaque année, nos émissions de gaz à effet de serre de 7,5 %. Si l'on décide dans le projet de loi de n'appliquer certaines mesures qu'à partir de 2028, comme j'ai pu le lire, on ne sera pas « dans les clous ».

Le sujet n'est pas de parvenir à des mesures effectives en 2030, car il nous faudra alors dix ans supplémentaires pour parvenir au résultat. L'effort qu'il est nécessaire de réaliser aujourd'hui sera d'autant plus difficile si on n'agit pas dès maintenant.

Au-delà de l'aspect politique, que je peux prendre en considération même si les membres de la Convention ne sont pas des professionnels dans ce domaine ni dans celui du climat, nous avons une réflexion simple et claire sur la nécessité impérieuse de travailler à des mesures de réduction des gaz à effet de serre.

Les efforts qui sont nécessaires sont-ils un facteur de division au sein de la société ? Je ne le crois pas. Nous représentons la France, et nous étions tous d'accord sur le fait qu'il est impératif de travailler en ce sens. Ce qui manque au sein de nos sociétés, c'est l'information. Nous avons pris une véritable claque lors du premier week-end en apprenant tout ce qu'on nous a dit sur les causes et les effets du réchauffement climatique.

Je puis dire aujourd'hui, pour en avoir discuté avec mes voisins, mes amis, les habitants de mon village, que la population n'est pas informée de ce qui se passe. Les gens ont conscience que le climat se réchauffe, peut-être davantage dans la région du Mont-Blanc parce qu'on le voit fondre chaque été un peu plus, mais cela s'arrête là. Je prends souvent

l'image du tabagisme : on continue à fumer, puis un jour, le diagnostic tombe, et c'est malheureusement un peu tard.

Je crois donc qu'il est nécessaire de se mettre en marche, même si cela nous coûte de l'argent, même si c'est un changement de vie, et qu'il faut entreprendre des efforts assez importants. Sans cela, ce sera pire demain : il faudra faire plus encore, et les choses seront plus douloureuses et plus difficiles à mettre en œuvre.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci pour ce témoignage intéressant d'un industriel qui travaille dans le recyclage du plastique. Vous avez eu une phrase forte en disant qu'il faut communiquer. Il faut souvent expliquer les choses pour essayer de convaincre. De ce point de vue, la comparaison avec le tabac est intéressante.

La parole est aux commissaires.

Mme Évelyne Perrot. – Madame Tubiana, en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, Peut-on évaluer en pourcentage l'impact des 149 propositions en économie de CO₂ par rapport à la totalité de l'effort à fournir ? Quel en est l'impact sur l'activité économique ?

M. Ronan Dantec. – Monsieur le président, vous avez dit que la loi représentait environ la moitié du chemin par rapport à l'objectif de la Convention citoyenne, qui était à - 40 % en 2030. Depuis, l'Union européenne a fixé un objectif à - 55 % en 2030. La loi telle qu'elle est aujourd'hui ne tient donc qu'un tiers de l'objectif et on n'est pas du tout sur une trajectoire compatible avec l'accord de Paris.

Une des difficultés pour le Parlement et les décideurs en général vient du fait qu'on est assez peu adossé à des scénarios quantitatifs crédibles ou à des scénarios alternatifs permettant aux politiques de prendre des décisions. Où en est-on à ce sujet ?

Par ailleurs, la grande absente du débat stratégique, qui est pourtant incontournable, est l'Europe. On parle des émissions importées : c'est le cadre européen qui est central à ce sujet, avec les grands accords internationaux et des mécanismes aux frontières sur la tonne de CO₂.

En matière de mobilité, par exemple, la stratégie de la Suède est à l'opposé de celle de la Norvège, et très différente de celle de l'Allemagne ou de la nôtre. Il n'y a finalement pas de stratégie commune industrielle dans les politiques des pays européens, et ce morcellement ne permet pas d'atteindre l'objectif. Je pose donc la question à Laurence Tubiana : où en est-on du rapprochement des politiques publiques en Europe, et quelle est la volonté de l'Union européenne d'aller dans ce sens ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Je suis co-rapporteure, avec mon collègue Rémy Pointereau, d'une mission d'information sur le transport des marchandises face aux impératifs environnementaux. La Convention citoyenne a formulé un certain nombre de propositions sur le sujet, mais je souhaitais connaître votre sentiment général sur la question du transport des marchandises à destination des particuliers.

Vous avez dit que les transports étaient les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre. En plus des dispositifs de verdissement des véhicules, qui constituent des réponses techniques ou technologiques et les différents leviers fiscaux, ne pensez-vous pas que nous devons questionner le modèle existant et interroger nos modes de consommation ? Il me

semble, par exemple, que le développement du système de production « juste à temps » (JAT) est particulièrement néfaste sur le plan environnemental.

Vous avez dit que les citoyens sont prêts à s'engager et à faire des choix difficiles à condition que ceux-ci soient mûris collectivement. Pensez-vous qu'on puisse faire en sorte que les citoyens participent au changement de modèle ?

Par ailleurs, l'avant-projet de loi « Climat » aborde la question de manière hexagonale. Or beaucoup d'aspects de cette problématique sont internationaux et européens. Je pense à la taxation du kérostone pour les vols internationaux, aux normes environnementales pour les véhicules, au verdissement du transport maritime et du transport routier, etc. Comment faire pour que les travaux de la Convention pèsent également à l'échelle européenne ?

M. Philippe Tabarot. – Nous avons hier, dans le cadre de la mission consacrée au transport de marchandises, entendu des transporteurs qui nous ont paru avoir pris conscience de la situation écologique et qui ont montré leur volonté de décarboner.

Ils nous ont cependant dit qu'ils pensaient qu'il n'existe pas d'énergie propre adaptée à leur type d'activité. On parle aujourd'hui beaucoup de l'hydrogène : ils ont été amusés par les décisions que le Gouvernement prend dans le cadre du plan de relance pour l'hydrogène, alors que pour eux, l'hydrogène est une solution très lointaine.

Ils ont par ailleurs considéré qu'il n'existe pas de production suffisante de matériels, notamment sur notre continent, pour permettre le renouvellement de leur flotte.

Enfin, ils estiment que leur modèle économique ne supportera pas certaines des décisions prévues soit par la Convention, soit dans le cadre du projet de loi, notamment concernant une hausse supplémentaire de la TICPE.

De manière plus générale, ne pensez-vous pas que certaines de vos propositions s'appliquent à des citoyens certes de bonne foi en matière de protection de la planète, mais qui souhaitent néanmoins que leur colis Amazon soit livré en 24 heures et gratuitement ?

Mme Laurence Tubiana. – Que signifient ces mesures sur le plan économique ?

Si l'Union européenne a modifié son objectif, c'est parce que, aux termes de l'accord de Paris, tous les pays devaient présenter en 2020 des propositions plus cohérentes avec l'objectif de limitation des températures à 2 degrés ou, éventuellement, à 1,5 degré. Tout le monde sait que la France s'est battue pour un objectif plus ambitieux à l'horizon 2030.

Il y a donc aujourd'hui un décalage entre la stratégie nationale bas-carbone pour 2030 et ce qui a été demandé aux citoyens pour 2020. En 2021, à Glasgow, la France devra exposer sa stratégie pour arriver à un nouvel objectif national.

Par ailleurs, il n'y a pas de solution magique en matière de transport de marchandises. Il existe plusieurs solutions, dont celle des équipements. Il y a cinq ans, le camion électrique n'existe pas. Aujourd'hui, certains d'entre eux roulent, même s'ils sont encore chers. Comment aurait-on pu imaginer qu'en 2022, le prix de la voiture électrique serait compétitif par rapport à celui de la voiture à essence ? Personne n'y pensait. C'est grâce à l'accélération du progrès technologique que l'économie réelle se transforme.

C'est pourquoi l'évaluation quantitative est forcément plus systémique. Jean-Pierre Cabrol l'a rappelé : il faut faire quelque chose en matière de transport et d'agriculture. L'agriculture peut devenir un facteur positif de la lutte contre changement climatique et non un secteur émetteur net. Il en va de même pour le bâtiment.

Quels sont les scénarios ? Il y en a peu. Les premiers modèles économiques essayaient de comprendre l'impact des mesures de lutte contre le changement climatique, d'en mesurer le coût et d'arbitrer entre celui-ci et le résultat climatique afin de savoir comment optimiser le coût de la réduction de la tonne de carbone.

Ces modèles ont un gros défaut. C'est pourquoi ils ont été abandonnés. Ils ignoraient le coût du changement climatique, des constructions sur le cordon littoral, des dégâts dus aux tempêtes sur les centrales électriques, etc. Il y avait donc une sorte de contradiction entre les modèles. Or il se trouve que, dans certains pays, les compagnies d'assurances refusent d'assurer les risques climatiques, jugés trop chers. Les modèles ont donc changé.

Que faire, en 2050, pour parvenir à zéro émission nette ? Quel est le résultat économique ? On commence à examiner ces scénarios. En France, un certain nombre d'études ont été menées par le cabinet Ernst & Young, qui estime qu'il existe un potentiel de création d'emplois, avec un taux de croissance possible de 1,5 % à 2 % par an après la crise de la Covid-19. On obtient le même taux de croissance, voire plus élevé, avec un basculement de l'investissement au profit de l'investissement vert. Cela ne veut pas dire que l'on ne perd pas d'emplois dans d'autres secteurs ou que des changements ne doivent pas être apportés.

Les flottes de camion doivent être renouvelées très fréquemment, ce qui constitue une chance mais représente également un coût. Aller vers une économie décarbonée, c'est d'abord un investissement en capital et en accompagnement social important. Je pense à la fermeture des mines de charbon en Allemagne et en Espagne. Comment gérer ceci ?

Les innovations technologiques commencent à mûrir. L'hydrogène n'en fait pas encore partie : même si des trains circulent déjà en Allemagne, de même que des camions, il faut attendre une dizaine d'années encore pour qu'il soit compétitif. Un effort d'investissement est nécessaire car une simple correction par les seuls instruments fiscaux ne suffit pas.

Il faudrait pour cela augmenter très significativement la taxe carbone. En Suède, elle est d'environ 150 euros la tonne, mais parce que ce pays a réalisé, il y a trente ans, une réforme fiscale très profonde, ce qui lui permet de décarboner l'industrie lourde. La Suède a ainsi lancé les premières usines de fabrication d'acier à zéro émission nette. Ce sera bientôt le cas pour le ciment.

On est donc en pleine réflexion, et il existe des traditions économiques différentes. Nicholas Stern, économiste du climat, dit qu'il est illusoire de penser que la courbe de croissance peut continuer à croître si on n'arrive pas à décarboner.

En effet, le coût du changement climatique va se révéler trop élevé. On va assister à des pertes en capital au niveau des infrastructures. Je le vois par exemple dans les petites îles les plus affectées par le changement climatique : d'une tempête à l'autre, l'investissement sur les routes, les ponts, les voies ferrées est anéanti par les dégâts causés par les tempêtes. Les pays s'endettent pour financer leurs investissements, ce qui est normal, mais avant même

qu'ils aient vraiment pu rembourser, le capital est détruit. C'est donc un appauvrissement des infrastructures, sans parler du capital social, dans le cas des maisons détruites par exemple. Il s'agit là d'un raisonnement économique de long terme.

Cela vaut-il la peine d'utiliser tout le plan de relance européen dans des activités qui accompagnent la transition ? Ces questions se sont posées notamment lors des discussions relatives aux aides accordées à Renault ou Air France. Ce sont des choix politiques compliqués. Personne ne dispose de la recette, mais il existe aujourd'hui des scénarios de plus en plus nombreux. Ceux concernant la France et certains pays européens présentent un taux de croissance similaire à celui qu'on espère avoir après la crise, cette croissance permettant d'aller vers une réduction des émissions d'ici 2050.

On a besoin d'un très grand effort de recherche et de débats entre économistes à ce sujet. Ma fondation finance d'ailleurs le plus grand nombre possible de scénarios.

S'agissant du volet des importations européennes, je serai peut-être un peu moins pessimiste que Ronan Dantec. Certes, l'habitat et les transports relèvent de la politique nationale. L'Europe produit des normes qu'on applique ensuite comme on le souhaite, mais il existe une grande convergence en matière de modèles. Comment décarboner le transport privé ? Personne ne se pose plus la question : chacun va aller plus ou moins vite vers l'électrification. Le problème concerne le réseau électrique et les bornes.

On va cependant plus loin aujourd'hui. Toutes les grandes villes européennes (Milan, Florence, Valence, Londres) connaissent les mêmes affres : comment réduire le nombre de voitures ?, Doit-on prévoir des transports de substitution ? Personne n'a de recette miracle, mais la discussion est ouverte.

Malgré la spécificité des politiques domestiques, je constate une grande convergence entre pays européens. Même si je sors ici de mon rôle, je pense qu'il est temps de réfléchir à un *Green deal* français. La Commission européenne réfléchit à ce *Green Deal* pour tous les secteurs, et je pense que cela pourrait être beaucoup plus intéressant que de réfléchir seulement en tonnes de carbone. Il faut quelque chose de plus large !

Certes, les questions de transport « juste à temps » et de déforestation sont bien présentes, mais la relocalisation de certaines chaînes de valeur paraît importante en termes de souveraineté économique européenne et nationale. Être plus indépendant vis-à-vis des chaînes de valeur entraîne certaines transformations technologiques, qui sont déjà à l'œuvre, et des décisions concernant l'abandon du colis Amazon livrable dans la journée. Des choix sont à faire. Ils peuvent être débattus. On ne peut à la fois favoriser le commerce de proximité dans les centres-villes pour les revitaliser et estimer que la seule solution réside dans Amazon et le colis livré dans la journée. C'est un choix de société, un choix politique.

La question du transport de marchandises est passionnante. On avait l'impression qu'il était impossible de s'en emparer. L'Europe prônait la compétition à outrance, entraînant de mauvaises conditions de travail pour beaucoup de salariés dans ce secteur. Son atout réside cependant dans la connectivité des territoires. Ne doit-on pas relancer de grandes infrastructures ferroviaires européennes ? Je pense que c'est le moment d'y réfléchir sur le plan technologique, industriel et en matière de santé.

Par ailleurs, il existe un modèle alternatif. Elon Musk a parié sur le camion électrique : on assiste dans ce domaine une véritable explosion. Le transport ne sera plus comme avant !

La France et l'Europe parient d'abord sur le ferroviaire, secteur très complexe. Je me souviens du pessimisme qui régnait à Matignon, à propos du report modal, lorsque j'y travaillais. Cependant, l'évolution technologique arrive. Il est normal que les transporteurs craignent de ne pouvoir y arriver, mais tous les secteurs y travaillent. Chacun défend son activité, même si tout le monde est conscient que des changements sont nécessaires. C'est pourquoi il faut accompagner et réguler les évolutions.

Les normes sur les camions vont se durcir d'ici juin 2021, y compris en matière de transport de marchandises. Le cadre européen nous oblige à une certaine convergence, même si les voies peuvent être différentes – transfert modal ou évolution technologique. Peut-être la solution qui repose sur l'hydrogène est-elle encore trop lointaine. La batterie électrique équipant les camions va peut-être se développer plus rapidement, mais l'évolution des normes, comme pour les voitures individuelles, va accélérer les transformations.

M. Jean-Pierre Cabrol. – Tout changement nécessite une période de transition. C'est malheureusement le moment le plus difficile. Des efforts doivent donc être réalisés, et cette période est indispensable pour acquérir un minimum d'expériences.

La solution en matière de transport et de déplacement repose-t-elle sur l'électrique, l'hydrogène ou autre chose ? On n'en sait rien pour le moment. Il est indispensable d'entamer cette transition le plus tôt possible.

La Convention citoyenne a mis en évidence le fait que le modèle sociétal actuel ne fonctionne plus. On n'a plus la capacité d'acheter trois à quatre téléphones par an, de se déplacer comme on le désire, avec le véhicule que l'on souhaite, d'habiter dans une grande maison avec un terrain immense. Émettre du gaz à effet de serre, du CO₂, n'est pas anormal en soi : ce qui est essentiel, c'est de ne pas trop en émettre et, surtout, de disposer de capacités de stockage.

Je faisais partie du groupe de travail « Se loger » au sein de la Convention. L'artificialisation des sols est un sujet important. On artificialise tous les deux ans l'équivalent d'un département. C'est autant de capacités de stockage de carbone en moins. Le fait de cultiver les terres à outrance a pour conséquence d'émettre du CO₂ et de se priver de capacités de stockage.

Je transporte tous les mois 500 tonnes de matières plastiques, par camion essentiellement. Un camion transporte en moyenne entre 20 et 22 tonnes de matière. Il faut établir un distinguo entre le transport industriel et le transport particulier. Il ne s'agit pas du même type de véhicule. *A priori*, la technologie future ne sera pas forcément la même. Peut-être s'agit-il pour le transport routier de s'orienter vers l'hydrogène – je n'en sais rien, je ne suis pas technicien. Il faut faire des essais. Ce qui est certain, c'est que la technologie électrique qui est offerte aujourd'hui aux particuliers pour livrer les colis Amazon fonctionne très bien. Il existe des plateformes de regroupements des colis, qui sont ensuite distribués dans des secteurs définis.

Le remplacement du matériel représente des coûts importants, même si je ne connais pas précisément la valeur d'un camion. La période de transition passe par des efforts et des mutations qui touchent les différents métiers dans le domaine des transports.

Je l'ai vécu dans ma profession : à une certaine époque, la récupération consistait à offrir un service à un industriel ou un particulier pour collecter ses déchets, préparer la matière et la vendre. C'est devenu un marché mondial tellement important sur le plan des quantités qu'il a fallu s'organiser entre prestataires de services et industriels afin de régénérer les matières et les vendre.

C'est un peu pareil dans le transport, où on assiste aujourd'hui à une guerre de prix phénoménale. Je mets tous les mois en concurrence des transporteurs directs ou des affréteurs. Parfois, les affréteurs sont moins chers que des transporteurs. C'est un métier assez compliqué, où une mutation profonde est indispensable.

Je n'ai pas de solution à proposer, mais on va devoir accepter certaines mutations. Dans ma profession, je reporterai le coût à la tonne sur l'achat ou la vente de mon produit. C'est ainsi que cela fonctionne. À partir du moment où tous les industriels du transport sont d'accord sur les tarifs, cela ne constitue pas un problème !

M. Stéphane Demilly. – À titre personnel, j'étais assez dubitatif vis-à-vis de la Convention citoyenne, que je considérais comme un gadget un peu démagogique. Avec un peu de recul, cela montre tout l'intérêt de rencontrer des gens intéressants.

En vous écoutant, je me suis souvenu d'un enseignant qui disait que, lorsqu'on ne veut pas entendre certaines réponses, on ne pose pas de questions. Cette convention met les questions sur la table, et on est obligé d'y apporter une réponse. C'est d'ailleurs le danger de cet exercice de démocratie participative.

Le président Longeot l'a dit avec la diplomatie propre à sa fonction : le projet de loi issu des propositions de la Convention dévoilé par le Gouvernement le 8 janvier dernier a suscité la déception. Il marque un recul par rapport aux mesures de la Convention citoyenne. Les propositions brillent par leur absence, comme l'obligation de rénovation thermique des logements, ou l'interdiction des coupes à ras dans les forêts, alors qu'elles avaient été plébiscitées par les citoyens.

Les mesures contenues dans le projet de loi ne font pas l'objet d'évaluations climatiques détaillées. Il faudrait pourtant que les hypothèses de réduction des émissions de gaz à effet de serre soient claires, mesurables, pédagogiques et transparentes.

Comment mettre en place un processus visible et lisible d'évaluation de ces différentes mesures ?

M. Cyril Pellevat. – Votre rapport recommande une réduction de l'impact énergétique du secteur du bâtiment, notamment par le biais de la rénovation. Nous sommes nombreux à partager ce constat. Cet objectif a été l'un des points d'orgue du plan de relance mis en place par le Gouvernement. De nombreuses mesures allant en ce sens ont été intégrées au projet de loi de finances pour 2021. Avez-vous pu vous pencher sur celles-ci ? Vous semblent-elles satisfaisantes ? Quels seraient les points à améliorer pour atteindre un niveau de réduction suffisant ?

Se pose par ailleurs la question du financement des mesures que vous avez proposées. M. Blanchet, rapporteur général de la Convention citoyenne pour le climat, avait indiqué, lors d'une précédente audition à l'Assemblée nationale, que les aspects financiers ne faisaient pas partie de votre mission. Même si vous avez eu l'opportunité de l'aborder à quelques reprises dans votre rapport, le fait que ce sujet n'ait pas été étudié en profondeur semble dommageable. Comment peut-on réfléchir à des mesures sans évaluer l'impact financier pour l'État et les ménages et la façon de les financer ?

Le fait de ne pas traiter de ce sujet vous a-t-il frustré ? Pensez-vous que ce soit la raison pour laquelle plusieurs des mesures que vous avez proposées ont été modifiées ou refusées par le Gouvernement dans l'avant-projet de loi ?

Mme Angèle Préville. – Je suis d'accord avec vous : on est loin de faire les efforts suffisants pour réduire les gaz à effet de serre, d'autant qu'un problème va s'ajouter avec le réchauffement climatique, celui de la fonte du permafrost, entraînant des dégagements de méthane, gaz encore plus puissant pour ce qui est de l'effet de serre.

En premier lieu, avez-vous une idée de la façon dont on pourrait mieux communiquer ?

Avons-nous fait jusqu'à présent beaucoup d'efforts ? La question du modèle économique n'est-il pas un sujet auquel on va se heurter ?

D'autre part, monsieur Cabrol, comment le consensus est-il sorti de cette Convention citoyenne ?

Enfin, je suis totalement d'accord avec Mme Tubiana lorsqu'elle dit que nous n'avons plus le temps d'attendre. La stratégie nationale bas-carbone ne fait pas partie de la feuille de route de tous les ministres, nous nous en sommes rendu compte ! Lorsque nous déposons des amendements sur la précarité énergétique et sur la nécessité d'aller beaucoup plus loin en termes de rénovation thermique, nous nous heurtons à un avis défavorable du Gouvernement.

Mme Marta de Cidrac. – Je tiens à saluer le travail qui a été réalisé par la Convention citoyenne, bien que quelques points suscitent l'interrogation.

Certains aspects de la transition écologique paraissent peu traités dans le rapport définitif, alors qu'ils me semblent primordiaux – le président Longeot a évoqué le travail du Sénat portant sur l'empreinte environnementale du numérique.

S'agissant de la question énergétique, si plusieurs mesures se concentrent sur l'aval et la phase de consommation, les moyens de production sont en réalité très peu évoqués dans vos travaux, alors que c'est un aspect essentiel si l'on souhaite atteindre la neutralité carbone. Pourquoi la Convention citoyenne n'a-t-elle pas investi pleinement ce terrain ?

Par ailleurs, avez-vous pu disposer de tous les moyens nécessaires pour chiffrer l'empreinte carbone de vos propositions ? On a évoqué des pistes, mais on n'a rien de précis à ce sujet. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Merci d'avoir pris de votre temps pour participer à un exercice de démocratie participative. Je souhaiterais bénéficier de votre éclairage sur trois points.

En dix ans, les problèmes pulmonaires dus aux particules fines des plus jeunes ont augmenté de plus de 20 %. C'est un réel problème. Mme Tubiana a évoqué la nécessité d'aller vers des zones à faibles émissions. Comment concilier cette orientation dans une agglomération comme celle de Lyon sans exclure de nos centres-villes les foyers les plus modestes, qui n'ont pas forcément les moyens de changer du jour au lendemain leur voiture, qui se trouve souvent parmi les plus polluantes ?

En deuxième lieu, j'ai été pendant quelques années président d'un grand parc de 2 400 hectares qui accueillait chaque samedi et dimanche 50 000 citadins. Comment se donner les moyens d'une politique publique ambitieuse en matière de protection de l'environnement ?

D'autre part, le projet de loi aborde la question de l'artificialisation des sols. Dans le département du Rhône – mais je crois que c'est une règle générale –, plus de 50 % de nos agriculteurs vont prendre leur retraite d'ici cinq ans. Trois jeunes sur quatre qui se destinent à l'agriculture ne viennent pas du monde agricole mais du milieu urbain. Je fais donc un lien avec l'artificialisation des sols, et je me pose la question : comment lier ce sujet à la nécessaire réflexion sur une loi foncière afin de faciliter la transmission des terres agricoles ?

Enfin, la COP26 va se tenir en fin d'année. Qu'en attendez-vous ?

Mme Denise Saint-Pé. – Ma question s'inscrit dans le prolongement de celle de Marta de Cidrac : dans le rapport final de la Convention citoyenne, vous ne mentionnez que marginalement la méthanisation, sans vraiment évoquer l'utilité que peut remplir le biogaz dans la transition écologique. Or cette énergie n'est pas intermittente, contrairement à l'éolien ou au photovoltaïque. Elle valorise les territoires de France et coûte peu cher au consommateur.

Vous avez, madame la présidente, déclaré être très sensible aux 14 millions de personnes précaires que compte actuellement la France. Tout cela doit selon moi guider votre réflexion : pourquoi marquez-vous une réserve vis-à-vis du biogaz ? Je considère pour ma part que nous devons assurer l'acceptabilité sociale de notre mutation écologique et énergétique.

M. Jean-Pierre Cabrol. – Une des questions portait sur la rénovation de l'habitat, sujet que je connais bien pour avoir fait partie du groupe de travail « Se loger » dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat. Nous avons écrit dans notre rapport qu'il était nécessaire de rénover l'intégralité des habitations. Nous avons défini des seuils – A, B, C, D, E, F, G – pour arrêter les critères de conformité des habitations. Il nous est apparu évident que rénover globalement offrait plus d'efficacité. Le résultat est en effet immédiat et, en outre, le bilan final se révèle plus efficace.

Le projet de loi n'en parle pas. Certaines habitations, qu'il s'agisse de biens de propriétaires occupants ou de bailleurs, sont des passoires thermiques. Il faut, pour « être dans les clous », rénover 500 000 logements par an *a minima*, ce qui représente beaucoup d'argent. On parle de 150 milliards d'euros sur dix ans. Il s'agit du coût des travaux et non du montant des subventions qu'il convient d'allouer.

L'habitat, comme je l'ai dit, représente 25 % des émissions de gaz à effet de serre. La rénovation des bâtiments paraît donc essentielle. Dans la vallée de l'Arve, où je vis, on trouve encore beaucoup de chauffage au fioul et beaucoup de cheminées qui polluent

énormément. On estime que le coût moyen d'une rénovation se situe entre 40 et 50 000 euros. C'est problématique pour les foyers les plus modestes, mais ce n'est pas impossible. Comme je disais, l'effort est nécessaire faute de quoi les choses seront pires demain et forcément un peu plus coûteuses.

Pour rénover une habitation, il faut commencer par établir un diagnostic, puis choisir des entreprises possédant un certificat de conformité.

Nous avons également proposé la mise en place d'un guichet unique, qui nous apparaît essentiel. C'est une mesure nécessaire au développement de la rénovation globale. Elle n'est pas actée par le Gouvernement. Je ne sais pas où on en est. Un comité de pilotage est organisé par le directeur de la Caisse des dépôts et consignations pour trouver des systèmes de financement.

Concernant la question du financement, cela ne faisait pas partie de la mission et le temps nous aurait manqué. Nous avons consacré neuf mois de travail à la Convention citoyenne. Or pour traiter du financement, il faut avoir un minimum de connaissances sur le sujet. Nous avons émis des pistes pour générer des ressources afin d'aider les foyers les plus modestes, mais nous ne sommes pas allés très loin.

S'agissant de l'abaissement de l'ambition de certaines propositions dans l'avant-projet de loi, je suppose que quelques mesures n'ont pas trouvé de financement ou n'ont pas été jugées prioritaires. Je n'ai pas plus d'informations sur le sujet.

Comment communiquer à propos du climat et des gaz à effet de serre ? Le peu de notions que nous avions du climat s'arrêtait, je l'ai dit, au bout de notre jardin. Nous aurions continué à utiliser quotidiennement un véhicule diesel et à acheter un téléphone portable chaque fois que nous en avions envie si nous n'avions pas participé à la Convention citoyenne pour le climat, qui a eu un impact profond sur nos vies.

Je pense que tout Français est capable de comprendre ce qu'il est nécessaire de faire pour le bien-être de tous et celui des générations futures. Nous avons pensé à un score-carbone pour les produits. Cela fait partie des mesures du plan France Relance et du projet de loi « Climat ».

Je me souviens, lorsque j'étais petit, d'une publicité où l'on voyait des gens qui jetaient leurs déchets par la fenêtre. Cela m'a marqué. Je constate aujourd'hui une différence par rapport à cette époque. Je me rends souvent au Portugal, où les habitants jettent couramment leurs déchets par la fenêtre. En France, c'est devenu assez rare. Je pense que la communication y est pour beaucoup. Il faut toucher les gens. Je pense que la publicité télévisuelle peut jouer un rôle essentiel dans ce domaine.

Comment avons-nous échangé et comment sommes-nous parvenus à un consensus ? Nous avons vécu en autarcie, chaque week-end, du vendredi matin au dimanche soir. Nous prenions notre petit-déjeuner, déjeunions et dînions sur place. J'ai parfois fini à une heure du matin. On nous ramenait ensuite à l'hôtel en bus.

Le premier midi, dans la file d'attente de la cantine du CESE, Hugues Olivier, que je ne connaissais alors pas du tout, a dit : « J'ai trouvé la solution, on va supprimer les avions ». Je lui ai fait remarquer que cela risquait d'être compliqué. Il m'a rétorqué qu'on allait mettre en place des montgolfières. J'ai fait valoir qu'il allait en falloir beaucoup. Nous

avons commencé à discuter, et il a reconnu que ce n'était peut-être pas une bonne idée. Voilà comment les choses se sont passées. Les idées farfelues fusaient, on prenait le temps de les écouter malgré tout. Il y avait des idées brillantes dont on prenait le temps d'analyser la faisabilité. Il faut rappeler que nous disposions d'une équipe d'encadrants assez extraordinaire pour temporiser tous ces débats et nous guider dans l'écriture de nos propositions.

Les moyens de production énergétique constituent en effet un sujet que nous n'avons pas abordé – ou très peu. C'est pourtant essentiel. J'ai un avis personnel sur ce que je crois être le mieux en la matière, mais cela n'engage que moi. Je n'ai pas participé au groupe de travail « Produire et travailler ». Pourquoi ce groupe n'a-t-il pas traité ce sujet ? C'est peut-être une question de choix politique. Le consensus a pu être difficile à trouver. Je n'ai pas de réponse particulière à vous apporter à ce sujet.

Quant à la question du biogaz, peut-être ne l'a-t-on pas traitée faute d'expérience ou par manque d'informations à ce sujet. Ce n'est certainement pas apparu comme évident pour ce groupe. Je crois que le Président de la République a été très clair à propos de l'énergie de demain. Le débat est peut-être clos en soi.

M. Jean-François Longeot, président. – J'ai rencontré hier le président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Je pense qu'on le fera venir à ce propos, car cela constitue un sujet important. Je crois qu'il a des réponses à apporter. Celles qu'il m'a fournies hier m'ont quelque peu ébranlé.

Mme Marta de Cidrac. – Il est frustrant pour nous de ne pouvoir aller au bout de l'exercice.

M. Jean-Pierre Cabrol. – Nombre de conventionnels se sont fait la même remarque.

Mme Marta de Cidrac. – Le débat a manqué sur ce sujet.

M. Jean-Pierre Cabrol. – En effet. Au cours de cette Convention, les idées fusaient. Par chance, il était impossible de dévier de la mission qui nous a été fixée. Certains avaient envie de sauver les crevettes du Pacifique. Il fallait donc se recentrer sur les sujets, et si l'on avait laissé libre cours à notre imagination et à nos envies, le rapport aurait fait 1 000 pages ! Il faut aussi être conscient de ce qu'il est possible de réaliser.

Dans le groupe « Se loger », on s'est demandé s'il fallait aborder une multitude de sujets ou se focaliser sur les plus importants en termes de réduction des gaz à effet de serre. Tel a peut-être été le sens de la réflexion du groupe « Produire et travailler », bien que le sujet énergétique soit primordial.

Comment modifier le climat de façon positive et réduire la pollution en ville sans pénaliser les moins favorisés ? Les personnes qui émettent le plus de gaz à effet de serre se trouvent parmi les catégories plus aisées. Ce sont eux qui dépensent le plus, ont les plus grosses voitures, se déplacent souvent. La population la moins aisée n'est donc pas nécessairement la plus pénalisée par les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Comment les aider, notamment en matière de transport ? En ville, il faut essentiellement travailler sur des transports collectifs pratiques, afin d'éviter les déplacements en voiture. Je n'ai pas de solution miracle sur le sujet.

Le groupe de travail « Se loger » a réfléchi à la réorganisation de nos habitats urbains et de nos déplacements au sein des villes. On a étudié l'artificialisation et la réduction des zones commerciales et artisanales pour éviter de préempter des terres supplémentaires, mais aussi essayer de réduire les déplacements en favorisant le commerce de proximité. On sait tous que la sortie du week-end consiste parfois à se rendre au supermarché situé à 10 kilomètres, l'offre n'étant pas assez présente en ville. C'est donc cela qu'il faut repenser.

J'ai assisté récemment à une conférence dans le Grand Chambéry sur les territoires à énergie positive (Tepos), impulsés par Ségolène Royal en 2014. Ces territoires, qui s'inscrivent dans une logique d'énergie positive, travaillent à réduire les émissions de gaz à effet de serre par les bâtiments publics et se penchent sur la fabrication d'une énergie propre et renouvelable.

Selon les élus présents, 75 % des budgets passent dans la consommation d'énergie. Dans le Grand Chambéry, les bâtiments publics de dix-sept communes sont encore chauffés au fioul. Une multitude de ces communes n'ont pas développé de sources d'énergie renouvelable. Un formidable effort est accompli au sein des Tepos. Aucun des maires de France ne sait comment évaluer ce qu'il est nécessaire de faire au sein des bâtiments publics pour réduire la consommation d'énergie.

En premier lieu, il convient d'établir un diagnostic. En deuxième lieu, il faut choisir des artisans qu'on ne connaît pas et réaliser un suivi des travaux pour réaliser des travaux cohérents.

J'en reviens à notre rapport : le guichet unique pour les particuliers est aussi valable pour les collectivités.

M. Jean-François Longeot, président. – J'ai été président d'un syndicat départemental d'énergie où a été mise en place une maîtrise d'ouvrage pour l'enfouissement des réseaux et l'accompagnement en faveur des économies d'énergie afin d'aider les collectivités à savoir comment établir un diagnostic des bâtiments et à qui s'adresser. Un inventaire a été réalisé à la demande des communes et des maires.

Il y a là deux sujets, celui de l'accompagnement financier, qui n'est pas négligeable, et de l'accompagnement technique. Il est important de pouvoir disposer d'une telle structure pour les collectivités.

M. Jean-Pierre Cabrol. – Non seulement on participe à l'effort de réduction des gaz à effet de serre, mais c'est également un enjeu touristique.

Mme Laurence Tubiana. – S'agissant de la COP26, l'enjeu sera celui de la mise en œuvre de l'accord de Paris. Initialement prévue en 2020, la réunion a été repoussée d'un an à cause de la Covid-19. 2020 était le moment pour les pays de revoir les accords à la hausse, puisqu'on doit revoir les engagements tous les cinq ans. L'enjeu de la COP26 sera donc de réduire l'écart entre la trajectoire climatique de l'accord de Paris et les engagements pris par les États en 2015.

On attend que les pays revoient leur contribution nationale à la hausse, et prévoient des stratégies de long terme afin d'être cohérent avec l'objectif de hausse des températures nettement en dessous de 2 degrés.

L'évolution du climat n'étant malheureusement pas bonne, s'y ajoutent des mécanismes d'adaptation au changement climatique dans la plupart des pays, et des soutiens financiers et techniques pour les territoires les plus affectés. On voit à présent émerger l'idée d'assurance et de responsabilité des États développés vis-à-vis des pays les plus touchés. C'est un nouveau champ du droit qui va se développer. Il existe d'ailleurs d'ores et déjà une judiciarisation croissante en matière de dommages climatiques.

Le climat n'est pas que l'affaire des gouvernements, mais aussi des villes, des entreprises, des acteurs économiques, des institutions financières privées ou publiques. Tous doivent s'adapter à l'objectif contraignant figurant à l'article 2 de l'accord de Paris, qui vise à limiter l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 degrés.

Si l'on veut respecter cet objectif, il faut avoir des objectifs tendant à zéro émission nette de gaz à effet de serre pour tous les acteurs. On ne peut donc plus compter sur les autres pour réduire nos propres émissions, ce qui était la philosophie des accords internationaux jusqu'à l'accord de Paris.

La Chine était jusqu'à présent très peu engagée. Tout n'est pas encore réglé, mais les Américains vont redonner une dynamique à la discussion politique internationale.

Il faut ensuite que les actes suivent les paroles, ce qui nécessite des vérifications et la pression de la société civile. Il y a cinq ans, personne n'aurait dit que l'industrie automobile allait se diriger vers un transport zéro émission nette, ce qui est le cas aujourd'hui. Ceci est dû à la pression exercée par les différents acteurs.

M. Olivier Jacquin. – Je suis depuis le début convaincu de l'intérêt de la démarche de la Convention citoyenne, qui est complémentaire de la parole du Parlement. Les différents textes sur l'écologie examinés au Sénat montrent d'ailleurs que les positions de la Haute Assemblée ne sont pas les mêmes que celles de la Convention citoyenne.

J'ai apprécié les propos de Mme Tubiana, notamment sur le fait que tout ce qui relève de la justice sociale est très peu traduit dans le projet du Gouvernement.

Dans votre discours introductif, vous avez dit que les parlementaires estiment bien souvent que les citoyens ne sont pas prêts. N'est-ce pas plutôt le Parlement qui n'est pas prêt ?

J'ai porté la parole de mon groupe dans la discussion générale sur la proposition de loi sur la pénalisation de l'écocide, il y a deux ans. Vous savez ce qu'il en est de cette position. À l'époque, il n'y avait presque personne dans l'hémicycle, le scrutin public ayant été décidé à l'avance, manière de dire que le sujet n'était pas d'actualité. Il le deviendra, j'en suis persuadé.

Monsieur Cabrol, je salue votre engagement comme chef d'entreprise dans ce dispositif participatif ainsi que la qualité de vos propos.

Bien souvent, on nous dit, au nom du réalisme économique, que des propositions, comme l'interruption de l'éclairage publicitaire la nuit nuisent à l'activité économique. Cela fait deux ans que je porte, avec d'autres collègues, un amendement en ce sens. À chaque fois, on nous oppose le réalisme économique. Quand on propose un dispositif plus pointu, on nous rétorque qu'il est trop compliqué, et on nous parle de concurrence. En tant que chef d'entreprise, ne pensez-vous pas qu'on pourrait avoir beaucoup plus d'opportunités

économiques si on anticipait le réchauffement climatique, et si on en faisait des opportunités industrielles ?

On s'est fait complètement distancer concernant les éoliennes, alors qu'on disposait de toutes les bases technologiques et industrielles pour produire des turbines. Pour des raisons politico-idéologiques et du fait d'autres choix énergétiques, on est à présent complètement « à la ramasse » sur ce dossier.

Ne pensez-vous pas que si l'on était les champions du monde de la rénovation énergétique de l'habitat, on pourrait avoir des opportunités énormes en termes de technologie et de croissance verte ?

J'avais porté l'amendement issu de la Convention citoyenne sur la TVA à 5,5 % sur les billets de train, voté à l'unanimité dans cette belle commission, repris par le Sénat mais non repris en commission mixte paritaire.

M. Jean-François Longeot, président. – On aura l'occasion de revenir sur ces sujets lors des débats sur le projet de loi « Climat ».

M. Joël Bigot. – Je tiens à saluer le travail important de la Convention citoyenne sur le climat. Dans une formule inédite – un tirage au sort –, elle a fourni un travail très important et très intéressant qui a reçu un très bon écho dans l'opinion publique.

Le Président de la République, qui s'était engagé à reprendre sans filtre ses propositions, s'est cependant ravisé et a indiqué qu'il ne reprendrait pas tout. On entend à présent s'exprimer ça et là des inquiétudes sur la transcription des mesures que vous avez formulées.

Vous avez fort bien expliqué, monsieur Cabrol, que pour assurer l'irréversibilité des mesures et aller vers le changement de système auquel on est obligé de recourir, nous allions devoir passer par une période transitoire. Je souscris à cette affirmation, mais j'aimerais vous entendre davantage sur ce point.

Il convient de réaliser une étude d'impact sur les propositions que vous avez faites. Certains problèmes ont leur solution à l'échelon international et européen. Il faudra sans doute graduer les mesures, mais il faut s'engager significativement pour bien montrer qu'on va vers une réduction des gaz à effet de serre.

Selon vous, quelles sont les dispositions à inscrire prioritairement dans le projet de loi « Climat » pour préserver la justice sociale, lutter contre la précarité, œuvrer en faveur de la rénovation thermique des bâtiments, travailler sur les déplacements, l'alimentation – qui touche également l'agriculture – et l'éco-conditionnalité des aides publiques ? Quelles sont les priorités ?

Mme Martine Filleul. – Une question un peu provocatrice et décalée par rapport aux interventions de mes collègues : pensez-vous que le référendum proposé par le Président de la République ait un intérêt ? Sera-t-il utile par rapport à votre travail ?

En second lieu, j'ai constaté une sorte d'essaimage de la Convention : des chefs d'entreprise organisent leur propre convention citoyenne pour améliorer les projets des entreprises. Pensez-vous que ce soit intéressant ? Quelle légitimité peut-on accorder à ces conventions ?

Par ailleurs, dans le courrier que vous aviez envoyé au Président de la République le 12 octobre, vous expliquez que vous allez vous rendre sur le terrain et porter vos propositions jusque dans les plus petites communes de France jusqu'aux institutions européennes. Vous réclamez un mandat de suivi de vos travaux. Qu'en est-il ?

Enfin, pour reprendre la formule de Ronan Dantec, j'ai l'impression que, parmi toutes les questions évoquées aujourd'hui, la grande absente est la recherche. Il me semble en outre que l'on manque d'éléments concernant la santé environnementale, les outils d'évaluation, la prospective par rapport au remplacement des énergies fossiles. Avez-vous eu accès à des éléments scientifiques objectifs lors de vos travaux ?

M. Frédéric Marchand. – Je voudrais revenir sur le sujet de la méthode, en m'appuyant sur le témoignage fort de M. Cabrol quant au manque d'informations touchant les sujets climatiques. Le président Longeot a évoqué dans son propos introductif le rapport de la fondation Terra Nova, qui trace des perspectives législatives qui, je pense, méritent d'être creusées.

Parmi ces pistes, je voudrais revenir sur ce qu'a évoqué Mme Tubiana sur la nécessité d'imaginer des espaces interactifs de co-construction qui peuvent, je pense, être le gage d'un travail collectif et apaisé. Pour l'avoir vécu, je pense qu'il serait sans doute judicieux qu'ils aient lieu en amont plutôt qu'en aval.

J'ai eu la chance de participer à un déplacement organisé chez Safran avec des collègues députés, des sénateurs et des membres de la Convention citoyenne. J'avoue que cette confrontation très amicale nous a permis, les uns et les autres, de nous enrichir quant aux idées préconçues, aux discours. Pensez-vous que ces échanges entre le pouvoir législatif, la démocratie représentative et le monde économique représentent une possibilité d'avancer sur ces sujets ?

M. Guillaume Chevrollier. – Ce débat met en lumière une énième contradiction française. J'ai le sentiment qu'il y a eu de très nombreux débats sur ces questions environnementales et climatiques ces dernières années.

Mme Tubiana est mobilisée depuis longtemps sur ces sujets. Dans le même temps, M. Cabrol estime que l'opinion ne dispose que de peu d'informations et qu'il n'y a pas suffisamment de communication sur le sujet. Cela s'explique peut-être par le fait qu'il y a une absence de cap très clair pour faire face au changement climatique.

Quelles adaptations, quelles politiques publiques claires pour faire face au changement climatique ? On sait que les résultats ne s'obtiennent que sur le temps long. Il faut donc une certaine stabilité des orientations. Or force est de reconnaître qu'on n'en dispose pas vraiment. On dénombre beaucoup de textes, beaucoup d'articles de loi, mais ils sont peu efficaces, ce qui entraîne un certain nombre de difficultés.

En matière de rénovation thermique des logements, on a connu le crédit d'impôt transition énergétique, l'aide MaPrimeRénov' : cette instabilité pose des problèmes d'acceptabilité sociale, c'est un point à souligner.

Est-ce également dû au fait que les politiques environnementales, en France, souffrent d'un poids politique insuffisant et que le ministère de l'environnement ne rend pas ce sujet suffisamment attractif ?

Enfin, s'agissant du référendum, quel est votre sentiment sur la rédaction proposée, précisant que la France doit « garantir la préservation, la biodiversité et l'environnement » ? Que pensez-vous de la proposition de remplacer ces termes par le mot « agir » afin de trouver un équilibre ?

M. Rémy Pointereau. – Sur la question du transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, sujet sur lequel nous menons une mission au nom de la commission, et dont je suis co-rapporteur avec Nicole Bonnefoy, l'avant-projet de loi comporte différentes propositions: définition d'une trajectoire de suppression du remboursement de la TICPE, intégration d'un enseignement à l'écoconduite dans la formation des conducteurs, possibilité pour les régions de mettre en place une contribution sur le transport routier de marchandises, ou encore obligations de *reporting* et de plans d'action pour les entreprises.

Quel regard portez-vous sur la traduction législative de vos propositions initiales ? Cela correspond-il à vos attentes ? Le cas échéant, quels sont les sujets qui n'y figurent pas de manière satisfaisante et que vous souhaiteriez voir repris ?

Mme Marie-Claude Varaillas. – La France, *leader* dans la constitution de l'accord de Paris lors de la COP21, devrait faire la course en tête en matière de politique climatique vertueuse.

Les travaux de la Convention citoyenne ont le mérite d'aboutir à des propositions concrètes qui, à mon avis, devraient être prises en compte. Or le Président de la République et l'exécutif ont effectué une sélection parmi les propositions de la Convention citoyenne en écartant un certain nombre de dispositions, notamment s'agissant de l'habitat et du transport.

Aussi le projet de loi ne reprend-il pas un certain nombre de préconisations comme la nécessité d'un vaste plan de rénovation globale des logements dès 2024. De ce point de vue, la loi de finances pour 2021 ne permettra pas d'atteindre l'objectif de rénovation thermique des 500 000 logements par an. Or nous savons qu'en France, un ménage sur cinq est en situation de précarité énergétique.

Nous savons aussi que ces travaux sont très vertueux, car ils servent à la fois la planète, le pouvoir d'achat des personnes concernées et donnent du travail aux entreprises du BTP dans des secteurs non délocalisables.

Le développement des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes manque également d'ambition dans ce budget.

Par ailleurs, la réduction de nos émissions de CO₂ implique selon moi des mesures fortes et rapides s'agissant de l'énergie et la création d'un pôle public de l'énergie. Il ne semble pas, à travers le projet Hercule, qu'on s'oriente vers de telles dispositions.

La volonté d'aider à la mise en place d'un modèle de production agricole durable conjugue l'impératif écologique et l'obligation de nourrir l'humanité. Ne pensez-vous pas que ces mutations sont indispensables à la transition écologique, qui nécessite également solidarité et justice sociale, incontournables, à mon sens, pour atteindre les buts que nous nous sommes fixés ?

M. Philippe Pemezec. – Je suis sénateur, mais aussi élu d'une commune de banlieue francilienne qui réalise beaucoup de rénovations urbaines. J'ai bien compris que ce qui pollue le plus, ce sont les transports et l'habitat.

Or le Plessis-Robinson est actuellement dans une politique de rénovation de l'habitat. J'ai vu, madame Tubiana, que vous avez été championne de haut niveau pour l'action climatique. Êtes-vous en mesure de relever un nouveau défi et à nous aider pour faire en sorte que la Haute autorité environnementale, la police de l'eau, la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRILL), et tous ces organismes qui encerclent notre bon préfet des Hauts-de-Seine cessent de nous empêcher de détruire les 1 000 logements de la commune, qui sont de vraies passoires énergétiques, afin d'atteindre l'objectifs de réduction de 40 % de la pollution 2030 ?

Nous sommes un chantier exemplaire : nous densifions, nous reconstruisons la ville sur la ville pour éviter de l'étaler à l'infini, et nous réduisons en outre les zones imperméabilisées. Nous allons donc dans le sens de l'Histoire et des exigences de l'État, et créons de plus de la mixité sociale en détruisant d'affreux logements sociaux qui sont autant de vraies passoires énergétiques. J'ai besoin de votre aide : pouvez-vous me l'apporter ?

M. Jean-François Longeot, président. – Si je comprends bien, c'est un tort d'être vertueux trop tôt !

Mme Laurence Tubiana. – Je rappelle qu'en principe, d'ici fin février, on réunira à nouveau la Convention citoyenne pour qu'elle rende son avis sur le projet de loi qui sera bientôt présenté en conseil des ministres, sur les dispositions du projet de loi de finances rectificative et du projet de loi de finances pour 2021 et sur les mesures réglementaires qui ont été prises depuis le mois de juillet.

Certains éléments du débat me paraissent se limiter encore à la place de la politique de transition écologique en France. Personne n'est parfait, mais j'ai l'impression qu'on n'en est pas encore au moment où le sujet du climat et de l'écologie sera un sujet parmi d'autres. C'est là le problème principal. Il serait bon que l'on dispose d'un secteur où l'on puisse faire les choses. Ce serait plus simple, et les préfets s'y retrouveraient sûrement mieux, car ce ne sont évidemment pas ceux qui ont reçu le plus d'informations sur la transition écologique – c'est en tout cas mon impression.

Il s'agit, à mon sens, d'un véritable problème de transversalité politique et d'inadaptation de l'appareil d'État.

Je connais toute l'équipe qui s'occupe du climat aux États-Unis, à la fois la politique domestique, la politique internationale, la politique des États, l'énergie. Les Américains disposent là d'un système qui doit évaluer toutes les politiques, les règlements, les projets de loi, la finance, en lien avec le budget, à l'aune de l'objectif climatique que le président Joe Biden a annoncé.

Je rêve de la même chose pour la France. Je rêve, ainsi que nos collègues du Haut conseil pour le climat (HCC) l'ont recommandé, d'évaluations *ex ante* plus systématiques. Ce n'est pas au HCC de vérifier les politiques menées. C'est à une partie de l'administration ou du Gouvernement d'étudier les conséquences de chaque projet de loi afin de savoir si les choses vont dans le bon sens.

Personne ne peut dire que telle mesure va avoir tel résultat, car il existe toujours des effets inattendus. On peut toujours démontrer qu'une taxe sur le trafic aérien est un drame économique et risque de détruire des centaines de milliers d'emplois. Certes, le secteur aérien connaît des problèmes, le secteur des transports également, mais il faut prendre du recul, indiquer la direction que l'on doit emprunter et accompagner les mesures décidées.

Cela fait longtemps que je le recommande. Peut-être cela va-t-il finir par arriver. Le ministre de l'économie néerlandais est également celui du climat. En Suède, le vice-Premier ministre est en charge du climat afin d'embrasser l'ensemble des politiques.

Quant à nous, nous hésitons un peu, mais il y a un moment où il faudra trancher pour ne pas que problématiques environnementales et économiques soient continuellement mises en concurrence.

Par ailleurs, je suis frappée par le manque de confiance qui sévit en France. On dit souvent que les citoyens doutent des institutions, mais les responsables politiques ont-ils confiance dans les citoyens ? Ce n'est pas toujours vrai. On les prend souvent pour des enfants, des imbéciles, des gens peu sérieux.

J'ai entendu beaucoup de choses sur la Convention citoyenne, en particulier qu'il s'agissait de personnes manipulées par des écologistes fondamentalistes – dont je ne suis pas ! Peu de responsables politiques français ont passé autant de temps que nous sur la question du climat. C'est une question de respect du travail accompli.

S'agissant de la justice sociale, le plan de relance met l'accent sur la rénovation des bâtiments publics. C'est un sujet très compliqué, et il faut tenir compte des expériences lorsqu'elles sont réussies, mais il faut aussi prioriser les mesures sociales. On se pose des questions très compliquées sur le financement de la rénovation des bâtiments des plus pauvres. À un certain moment, la collectivité nationale doit dire que, pour telle frange de population, ce n'est pas la peine d'essayer de récupérer de l'argent sur des factures d'électricité en tablant sur le fait qu'elles seront moins chères dans vingt ans. Il faut un soutien massif et direct, comme on veut le faire pour la rénovation des bâtiments des hôpitaux, par exemple.

Il y a là aussi des implications de santé publique très importantes : les logements mal isolés ne sont pas des logements sains. J'ai trouvé formidable la proposition des citoyens concernant les transports propres : les voitures non polluantes n'étant pas abordables, ils ont suggéré un *leasing* subventionné pour les ménages les plus pauvres afin d'acquérir des véhicules propres. L'accès à une alimentation saine et à des transports zéro émission nette ne concerne pas seulement les « bobos » parisiens. C'est ainsi qu'il faut changer les choses !

M. Jean-Pierre Cabrol. – Nous avons encore plein de choses à dire, mais je suis persuadé que vous allez nous demander de revenir – du moins je le souhaite – afin que nous puissions continuer à débattre...

M. Jean-François Longeot, président. – Nous vous reverrons certainement dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat ».

M. Jean-Pierre Cabrol. – Je voudrais revenir sur la question de l'éclairage public de nuit et son intérêt pour un chef d'entreprise. J'ai eu une grosse entreprise de recyclage de matières plastiques avec une devanture qui donnait sur la route nationale et une belle enseigne

éclairée toute la nuit. À part flatter mon ego, cela ne m'apportait rien. Je l'ai rapidement éteinte, car elle consommait de l'énergie et n'apportait rien de plus en termes de chiffre d'affaires.

Dans mon métier, il existe de grandes entreprises en périphérie de ville ou en bordure d'axes routiers importants qui éclairent leur devanture toute la nuit. Cela ne sert à rien ! Ce n'est pas ainsi qu'on fait du chiffre d'affaires ni qu'on est rentable. Éteignons les vitrines la nuit. Cela nous permettra de redécouvrir le ciel en diminuant la pollution lumineuse.

Par ailleurs, quelles priorités formuler dans le futur projet de loi ? Les priorités sont celles qui vont contribuer à réduire un peu plus les gaz à effet de serre. On l'a déjà écrit : le ferroviaire, le fluvial, la rénovation de l'habitat sont des secteurs à développer. Aucune réponse claire n'est apportée dans l'avant-projet de loi sur ces sujets. Ce qui nous manque surtout, c'est un plan de relance clair et précis à court ou moyen terme, dans les cinq ans.

Laurence Tubiana l'a rappelé : certains pays ont décrit ce qu'il était nécessaire de faire pour atteindre l'objectif. Ils reconnaissent qu'ils ne savent pas tout faire dans l'immédiat, mais ils vont agir dans le futur. Ce qui nous importe, ce n'est pas de défendre pied à pied toutes les mesures que nous avons pu suggérer pour qu'elles passent dans un seul et même projet de loi, mais qu'on nous donne un plan sur deux ans, trois ans, cinq ans afin d'atteindre les - 55 % et non de se contenter de - 40 %.

Une autre question portait sur le référendum. Personnellement, cela m'importe peu. Ce qui m'intéresse, c'est qu'on atteigne l'objectif de - 55 % en 2030. Il existe un code de l'environnement : c'est peut-être celui-là qu'il faut étoffer. Je ne m'attache pas aux symboles. Je suis factuel et assez terre à terre, comme tout chef d'entreprise. En tout état de cause, je ne suis pas persuadé que cela nous aide à atteindre l'objectif.

A-t-on manqué d'éléments scientifiques ? Non. Nous avons eu tous les éléments que nous avons souhaités. Si certains sujets n'ont pas été travaillés, comme l'énergie, c'est simplement qu'on a manqué de temps ou qu'on a fait un choix particulier. On a même rencontré des lobbyistes, et on a travaillé en toute indépendance et en toute liberté.

Il y a quelques années, un dessin m'avait fait beaucoup rire – c'est bien moins le cas aujourd'hui. Il représentait un chef d'entreprise assis par terre, dans une grotte, devant un feu de camp, avec un costume et une chemise déchirés. Il était tout ébouriffé. En face de lui, ses enfants l'écoutaient dire : « Certes, on a détruit le monde mais, pendant longtemps, on a beaucoup donné à nos actionnaires ». Je n'ai pas envie de ressembler à cette personne. Ce sera ma conclusion.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous aurons l'occasion de débattre à nouveau de ces sujets particulièrement importants, qui seront à l'ordre du jour lors de l'examen du projet de loi « Climat ».

Merci pour votre franchise.

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.

Présentation du rapport « Pollution plastique : une bombe à retardement ? » fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

M. Jean-François Longeot. – Mes chers collègues, nous poursuivons cette réunion de commission avec une audition un peu particulière, puisque nous accueillons deux de nos collègues parlementaires, Angèle Préville, membre de notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et vice-présidente de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (l'OPECST) et Philippe Bolo, député, membre de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et membre de l'OPECST. Nous vous entendons sur votre rapport relatif à la pollution plastique, publié en décembre 2020, et qui fait suite à une saisine de l'OPECST par l'ancien président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Hervé Maurey.

J'aimerais tout d'abord vous féliciter pour la qualité et l'ampleur du travail réalisé : vous dressez dans votre rapport un état des lieux particulièrement complet et pédagogique d'un fléau environnemental, la pollution plastique, moins connu qu'il n'y paraît. Si votre travail aborde bien entendu la question de la pollution visible, celle des macroplastiques, il élargit l'analyse à la pollution microplastique et nanoplastique, plus insidieuse et moins connue du grand public.

Ces pollutions ont des impacts multiples encore sous-estimés : atteinte à la biodiversité, contribution au réchauffement climatique, risques probables sur la santé humaine...

Le plastique est le témoin matériel le plus manifeste de l'Anthropocène. Un large faisceau d'indices scientifiques, minutieusement répertoriés par le rapport, invite ainsi les pouvoirs publics à envisager une sortie d'urgence de l'ère du plastique.

Des initiatives politiques majeures ont été engagées, tant au niveau européen que national. Deux textes récents – la directive sur les plastiques à usage unique de 2019 et la loi AGEC de 2020 – illustrent l'implication croissante des pouvoirs publics pour en finir avec la pollution plastique. Notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait d'ailleurs largement contribué à l'élaboration de la loi AGEC, dont notre collègue Marta de Cidrac avait été rapporteure.

Si ces textes charnières posent les fondements d'une transition vers un modèle plus durable et plus circulaire, beaucoup reste encore à faire pour en finir avec le fléau de la pollution plastique. Votre rapport est porteur d'un certain nombre de recommandations, il identifie également des idées reçues à écarter. Nous vous laisserons en présenter les principales conclusions, qui alimenteront, j'en suis certain, les travaux de notre commission pour l'échéance cruciale que constituera l'examen du projet de loi « Climat ».

Mme Angèle Préville. – L'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) rassemble 18 sénateurs et 18 députés, j'en suis vice-présidente. À la suite d'un débat demandé par mon groupe politique sur la pollution plastique, j'ai demandé une saisine de l'OPECST afin de travailler sur ce sujet, et j'ai été rejoint par Philippe Bolo, ce qui fut l'occasion de découvrir des personnes avec qui nous avons véritablement plaisir à

travailler. Ce rapport a été adopté à l'unanimité le 10 décembre et salué par le président Cédric Villani comme un rapport qui fera date.

Le titre de notre rapport est « Pollution plastique : une bombe à retardement ? ». Il faut d'abord parler de ce qu'est un plastique, car c'est essentiel de le savoir pour comprendre les impacts qu'il aura une fois relâché dans l'environnement. Un plastique est une matière constituée d'un ou plusieurs polymères auxquels sont ajoutés des charges, des plastifiants et des additifs (colorants, anti-oxydants par exemple). Les plastiques peuvent avoir des formulations diverses, parce que les charges, les plastifiants et les additifs sont différents. Il existe des centaines de formulations différentes, ce qui constitue une source de difficultés.

On distingue les thermoplastiques qui sont recyclables – ils représentent 80 % de la consommation de plastiques – et les thermodurcissables qui ne peuvent être fondus pour être réutilisés et ne sont donc pas recyclables. On peut également distinguer les plastiques fossiles – ils représentent 99 % des plastiques – et les biosourcés qui proviennent de la biomasse, mais il s'agit des mêmes polymères. Un polymère biosourcé et biodégradable est qualifié « biopolymère ».

Les plastiques ont des propriétés très intéressantes : ils sont légers, ils sont très peu coûteux, ils sont très résistants, et ils ont des propriétés adaptables aux objets que l'on veut fabriquer. Leur principal inconvénient est qu'ils cassent et qu'il est impossible de les réparer. En moins de cent ans, le plastique est devenu le troisième matériau le plus fabriqué au monde après le ciment et l'acier. On en produit plus de 400 millions de tonnes par an, et cette production devrait doubler d'ici 2050.

Si à l'aube des années 50, chaque habitant consommait 800 grammes de plastique par an, nous sommes à 60 kilogrammes actuellement. La cause à une dérive de l'utilisation des plastiques, initialement conçus comme des matériaux résistants à grande durée d'utilisation, qui se sont transformés en objets à très courte durée d'utilité, notamment dans le secteur de l'emballage, qui représente mondialement 36 % du marché du plastique. 80 % des plastiques mis en circulation deviennent des déchets en moins d'un an.

M. Philippe Bolo. – Dans le cadre de ces travaux, nous avons eu la chance de rencontrer 458 personnes durant 240 heures, fournissant une matière première d'avis, parfois contraires, convergents d'autres fois, qui nous a permis de réaliser ce document et de montrer que certaines idées reçues étaient à revoir.

La première d'entre elles est de limiter la pollution plastique aux macroplastiques. Nous avons tous l'idée que la pollution plastique se résume aux bouteilles retrouvées sur les plages, ou aux déchets asphyxiant des tortues ; mais il existe d'autres formes également, moins visibles et plus insidieuses. La forme visible est due à une explosion des déchets, souvent mal gérés, ou à certains usages qui font que l'on s'éloigne du tri.

Les microdéchets sont une continuité des macrodéchets. Un déchet abandonné dans la nature, sous l'effet de paramètres biotiques et abiotiques, va se transformer. La réaction d'oxydation du plastique, en plus des facteurs mécaniques (vent, vagues, etc.) font que des objets uniques vont se diviser en particules de plus en plus fines, et notamment en microplastiques.

Il y a deux types de microplastiques : des microplastiques ajoutés intentionnellement, dans certains produits cosmétiques par exemple, et ceux qui apparaissent

à la suite de la dégradation de l'objet dans la nature. L'usure est donc une source de microplastiques, dans le cas par exemple des vêtements synthétiques (chaque lavage relâche un certain nombre de microfibres synthétiques), ou encore des pneumatiques.

Il existe également les nanoplastiques, dans le domaine de l'invisible. La recherche travaille toujours sur le sujet, et de grands questionnements subsistent. Il faut néanmoins être vigilant, car sur d'autres sujets analogues, comme d'autres nanoparticules, nous savons déjà qu'il y aura des conséquences néfastes. Il n'y a pas de raison que les nanoplastiques ne le soient pas également.

Mme Angèle Préville. – Cette pollution constitue une menace, pour les écosystèmes mais aussi pour la santé humaine.

De manière générale, on estime que la pollution plastique est liée à 80 % à des activités terrestres et à 20 % à des activités maritimes. Le plastique provenant des activités maritimes vient principalement de la pêche et de l'aquaculture : 640 000 filets de pêche seraient abandonnés chaque année dans les océans, souvent faits de fibres plastiques très résistantes. Ces filets génèrent une « pêche fantôme », entravant les animaux. Le transport maritime y contribue également *via* la perte de conteneurs, de l'ordre de plusieurs milliers par an. Enfin, cette pollution provient également des activités de plaisance.

Cette pollution est dynamique : dès lors qu'un déchet est dans la nature, il sera emporté par le vent, la mer, les courants, se retrouvant parfois dans les gyres, ces « soupes plastiques » principalement constituées de microplastiques invisibles à l'œil nu. Ces pollutions viennent notamment des microbilles introduites dans les produits de manière intentionnelle, ou des microfibres émises en continu lors de l'usure de vêtements polaires par exemple.

Cette pollution insidieuse a un impact économique : le programme des Nations Unies pour l'environnement estime qu'à l'échelle mondiale les dommages causés aux environnements marins sont de 8 milliards de dollars par an ; le port de Barcelone consacre chaque année 300 000 euros pour son nettoyage ; dans l'Union européenne le nettoyage des plages est chiffré à 630 millions d'euros par an... Enfin, cette pollution réduit également la quantité de poissons dans les mers et les océans. Les plastiques ont des impacts sur la biodiversité qui ne se limitent pas à l'enchevêtrement et l'ingestion par des animaux. Néanmoins, ce phénomène impacte 1,4 million d'oiseaux et 14 000 mammifères, retrouvés morts chaque année en raison de l'ingestion des macroplastiques. Certaines espèces, comme les tortues, sont tout particulièrement impactées.

Les plastiques peuvent également être sources de contaminants. Les plastiques étant hydrophobes, des substances comme des PCB, ou des hydrocarbures, sont comme attirées par le plastique et s'y rattachent. L'ingestion d'un plastique implique donc la consommation de ces contaminants. Les plastiques, y compris ceux de petite taille, sont souvent des habitats pour de la microfaune, ou des microalgues. Ils vont donc attirer les oiseaux marins qui vont les ingérer, ce qui a un impact non négligeable sur ces espèces.

M. Philippe Bolo. – Les parties prenantes dans la lutte contre ces pollutions rassemblent les pouvoirs publics aux échelles internationale, européenne, française, même locale *via* les lois Grenelle ou AGEC qui ont réformé la régulation dans ce domaine. La société civile est également impliquée, *via* le nettoyage, et les industriels également. Concernant les industriels, il s'agit d'être vigilant à leur politique de réduction plastique qui

n'est pas une véritable substitution, ou au risque de *greenwashing*. La recherche est également très impliquée ; nous avons néanmoins constaté que l'Europe arrive derrière les États-Unis et la Chine en la matière.

Je vais évoquer une deuxième idée reçue : le recyclage. Le recyclage n'est pas une solution miracle, comme pour le verre ou les métaux. Il est confronté à de nombreux obstacles, dont le premier est technique. En effet, les polymères sont des molécules très longues, et le recyclage coupe cette molécule ; il y a donc une modification des propriétés de la matière. Il ne peut pas y avoir de recyclage infini avec le plastique, car il perdra à un moment ses propriétés. La notion du décyclage apparaît : on fait autre chose avec le plastique lors d'une deuxième utilisation.

Il existe également des limites réglementaires, avec le problème des substances héritées, par exemple dans le cadre de l'automobile. Des véhicules avec des polymères vieux de 15-20 ans sont difficiles à intégrer dans les circuits de recyclage au fur et à mesure qu'évoluent les réglementations sur la composition des polymères.

Il existe également un frein économique : les coûts de production d'un plastique recyclé sont plus élevés que ceux d'un plastique vierge lorsque les prix du pétrole sont très bas.

Par ailleurs, le recyclage a une face cachée : l'exportation des déchets. De nombreux plastiques sont exportés vers des pays tiers, souvent en Asie du Sud-Est, qui n'ont pas les infrastructures nécessaires, ce qui fait que les déchets finissent souvent dans la mer. Il n'y a aujourd'hui ni responsabilité ni traçage de cette pratique. L'Union européenne travaille actuellement à ce sujet, et nous avons profité de cette mission pour contribuer à ses travaux.

En tant que sénateurs, vous connaissez bien l'engrenage que représente le recyclage en termes de dépenses publiques pour les collectivités territoriales. Ce sont des infrastructures lourdes, qu'il faut amortir : les collectivités veulent que le recyclage dure aussi longtemps que possible. Une transition vers un autre modèle sera donc complexe du point de vue de ce retour sur investissement.

Il faut également souligner l'effet rebond associé au recyclage : le recyclage dédouane le consommateur, qui ne connaît pas ses faces cachées. Il y a une réflexion à mener sur la meilleure manière d'informer le consommateur.

Un dernier aspect caché du recyclage est l'effet d'amortisseur temporel qu'il joue. Il est impossible de recycler de manière mécanique le plastique à l'infini. À un moment donné, il deviendra un déchet. Le recyclage ne fait que décaler dans le temps l'échéance de gestion du plastique.

Nous avons étudié le recyclage chimique, mais il persiste de nombreux questionnements à son sujet ; cette solution vise à dissoudre les plastiques pour en récupérer les monomères.

Mme Angèle Préville. – Le premier volet de nos recommandations est de sensibiliser, d'éduquer et d'impliquer les citoyens.

Je retiens notamment l'idée d'intégrer dans les parcours scolaires au moins une opération de ramassage de déchets plastiques, car il s'agit d'une forme ludique d'éveil des consciences. Je souhaite également rendre obligatoire par voie d'étiquetage la mention

« relargue des microfibres dans l'environnement » pour tous les textiles à base de fibres plastiques. On ne sait pas aujourd'hui l'effet de ces particules, mais comme on l'a vu avec l'amiante, un problème sanitaire peut vraisemblablement se poser.

Il y a également un volet « réduire la production de plastique ». Je souhaite accélérer l'interdiction des microplastiques, et notamment des microbilles intentionnellement ajoutées en les reconnaissant comme des polluants organiques persistants (POP). Un plastique ne se décompose pas naturellement : il reste dans l'environnement pendant des centaines d'années. Il y a donc un problème d'accumulation des plastiques.

Il y a également un volet visant à prévenir la fuite des plastiques dans l'environnement, un autre qui tend à favoriser le réemploi et un troisième qui appelle à rendre le recyclage plus efficient. Plus particulièrement, je préconise d'ajouter une mention « 0 % de plastiques recyclés » lorsque le produit ou l'emballage n'incorpore pas de matière recyclée.

Un quatrième volet vise à soutenir l'acquisition des connaissances et de la recherche, et un dernier volet promeut de nouvelles actions, notamment par un traité mondial visant à réduire la pollution plastique.

M. Philippe Bolo. – Je souhaite mettre en lumière trois préconisations que je considère comme particulièrement importantes.

La première concerne la hiérarchisation des plastiques. Nous avons mis en évidence le rôle majeur des plastiques dans une forme de pollution, qui est à combattre. Mais cette pollution n'existe que dans le cas où les plastiques se retrouvent dans la nature : il ne faut pas mettre tous les plastiques au même niveau, et tomber dans la vision binaire qui considérerait que tous les plastiques sont néfastes. Il faut identifier les plastiques à l'origine du problème : le suremballage, les bouteilles, les objets jetables. Cette préconisation fait écho à la cartographie présente dans notre rapport, qui illustre la diversité des plastiques.

Une deuxième préconisation : l'évaluation de ce qui a déjà été fait. Nous avons eu une loi AGEC, la loi de transition énergétique pour la croissance verte ; vérifions qu'elles sont bien appliquées et évaluons-les avant de rajouter des outils réglementaires. Le contenu des décrets d'application est d'ailleurs parfois difficile à vérifier.

Enfin, au sujet de l'exportation : mettons en place des réglementations pour éviter que d'importants volumes de déchets soient envoyés en Asie du Sud-Est, où ils sont rejetés dans la mer. La Commission européenne s'y intéresse désormais, et travaille à un dispositif qui nécessiterait l'accord du pays importateur des déchets. Une autre question est celle de la traçabilité dans les bilans massiques de déchets plastiques, ce qui implique notamment un suivi douanier.

M. Jean-François Longeot. – Je vous remercie pour ce propos liminaire. Je donne la parole à Pascal Martin.

M. Pascal Martin. – Ma question est une question prospective. Le plastique fait partie de notre quotidien, et est présent dans tous les domaines de notre vie. Avez-vous une idée de la part des plastiques que l'on pourrait remplacer, et de ceux dont on ne peut pas en l'état actuel de la technique se passer ?

Mme Marta de Cidrac. – Votre rapport dresse un panorama fidèle et complet des dispositions adoptées dans le cadre de la loi AGEC afin d'améliorer la prévention et la

performance en matière de gestion des déchets plastiques. En la matière, quelles avancées de la loi vous paraissent les plus significatives ? Je considère pour ma part que la modulation des écocontributions associées à des objectifs que nous avons rendus contraignants en matière de recyclabilité, de recyclage et de réemploi pourraient constituer un levier majeur d'amélioration pour la performance des filières REP. Partagez-vous ce constat ?

Par ailleurs, notre priorité doit être de développer plus largement le réemploi des contenants et des emballages. Le recyclage est en effet un pis-aller, qui ne fait que repousser le statut de déchet ultime. Pourtant, la généralisation du réemploi se heurte à des pratiques de consommation ancrées dans notre mode de vie. La loi AGEC fixe des objectifs en la matière avec des cibles de 5 % d'emballages réemployés mis sur le marché en 2023 et de 10 % en 2027. Cela peut sembler modeste au regard de vos observations : comment pourrions-nous accélérer ces tendances ?

Enfin, votre rapport pointe les effets pervers induits par certaines dispositions législatives récentes visant notre consommation plastique, comme l'interdiction des sacs plastiques à usage unique remplacés par des sacs plastiques supposés réutilisables. On observe également des effets de substitution peu optimaux, comme la commercialisation de couverts en bambou. Comment à l'avenir mieux intégrer ces effets pervers dans l'élaboration de notre politique de lutte contre la pollution plastique ?

M. Jean-Paul Prince. – Ma question porte sur la récupération des bouteilles. J'ai une entreprise qui fabrique des machines qui trient les bouteilles, et qui peuvent être disposées dans des villes, ou dans des déchetteries, ou près d'un grand magasin. Le plastique est trié et directement broyé pour faciliter ce recyclage. Que pensez-vous de ces machines, qui font des tris directs ?

Mme Angèle Préville. – Monsieur Martin, il s'agit effectivement d'une question complexe. Le maître mot est de réduire partout où l'on peut l'usage du plastique. Pour certains objets les plus utilisés comme les bouteilles en plastique, le sujet des fontaines a été évoqué dans la loi AGEC. Nous devons aller plus loin, dans ce domaine, en France mais également sur le plan international. Des petits pays comme le Rwanda ont d'ailleurs fait de grandes avancées à ce sujet.

Sur la question des interdictions détournées, nous l'avons vu s'agissant des couverts en plastique qui sont désormais qualifiés de réutilisables. Il paraît difficile de lutter contre ces contournements ; je ne vois pas à ce stade de solutions à ce problème.

La loi AGEC a permis des avancées, c'est vrai. Je crois que les consciences s'éveillent, et que nous devons progresser également ; j'ai la conviction que nous devons agir plus vite et plus fort. Partout où nous pouvons réduire le plastique, nous devons agir. Nous devons continuer la mise en place des REP. Même si la loi vient d'entrer en application, il faut continuer à avancer car nous ne sommes pas allés suffisamment loin, notamment parce que tout le monde n'était pas suffisamment conscient du problème.

M. Philippe Bolo. – Monsieur Martin, nous pouvons évoquer les bioplastiques, qui sont par définition biodégradables et biosourcés. Les plastiques biodégradables ne satisfont pas nécessairement les obligations de certains secteurs, comme l'alimentaire. Les plastiques biosourcés, s'ils impliquent d'importer des polymères naturels de pays lointains avec des effets pervers de déforestation, ne semblent pas non plus souhaitables. La

substituabilité n'est donc pas universelle et est moins importante que notre capacité à nous dispenser des plastiques.

Nous devons être attentifs au transfert de charges. Dans le cadre d'une audition, une sociologue de la consommation nous avait expliqué comment les innovations des industriels font disparaître les charges qui pèsent sur les consommateurs, grâce aux objets jetables, dans le cadre d'un pique-nique par exemple. Ainsi, la charge disparaît grâce au plastique, et nous nous habituons à ce confort quotidien. Pour s'en sortir, le consommateur doit accepter de reprendre certaines de ces charges à son compte.

Au sujet de la loi AGEC : nous devons faire plus d'évaluations. Légiférons moins et mieux.

Concernant la question de M. Prince, la réponse est complexe. Le système que vous évoquez peut fonctionner si le territoire n'est pas doté d'une consigne de tri. Il ne faut pas éliminer cette innovation, mais garder en tête les éléments positifs et négatifs associés. Plusieurs questions se posent : qui paiera pour le service associé ? Quel rôle jouera la collectivité territoriale dans la collecte du plastique ? Nos collectivités ont beaucoup investi et leur équilibre financier dépend de leur capacité à effectuer ce recyclage.

M. Jean-François Longeot. – En effet, c'est une question qui a été beaucoup évoquée lors des débats sur le projet de loi AGEC, notamment autour de la consigne. Les collectivités vertueuses qui ont mis en place des mécanismes de tri peuvent alors être privées de ressources pour rembourser leurs investissements et le coût de ce recyclage devra nécessairement augmenter pour les citoyens.

Mme Angèle Préville. – Il faut faire attention au terme de consigne, car cette machine n'en est pas une. Il est difficile de développer les consignes car ont disparu de France toutes les entreprises qui réalisaient le lavage des bouteilles, sauf une brasserie à Strasbourg. En effet, les recettes des collectivités qui ont investi dans le centre de tri dépendent des bouteilles plastiques mais également du papier et des canettes métalliques. Il est important de prendre en compte l'action de la collectivité.

M. Jean-Paul Prince. – Je tiens à souligner que cette solution peut être installée dans les villes pour trier directement les bouteilles, sans tri manuel derrière. Il s'agit surtout d'une simplification de l'industrie.

M. Philippe Bolo. – Nous ne voulons pas vous donner l'impression, monsieur Prince, qu'il n'y a que des effets négatifs à votre solution ! Elle permet de l'innovation, des emplois... On pourrait imaginer ce type de point dans les villes pour éviter des pertes de bouteilles mises dans les poubelles. Il s'agit simplement de s'assurer que ce nouveau paramètre ne dégrade pas le modèle économique actuel des collectivités.

Mme Marta de Cidrac. – Nous avions beaucoup débattu de la consigne lors du projet de loi AGEC et l'un des effets pervers aurait été la déresponsabilisation des consommateurs. Votre rapport le souligne, car vous vous intéressez à la production elle-même du plastique. Or, sur le volet de la consigne, nous avions identifié qu'un problème aurait été de donner le sentiment que le plastique n'était pas si mauvais que ça, puisqu'on pouvait le recycler. Il s'agit, comme vous l'avez dit tout à l'heure, d'une affaire d'équilibre.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Je souhaitais témoigner également au sujet de la consigne, étant à la frontière avec l'Allemagne. Nos voisins outre-Rhin ont mis partout des consignes en verre, qui fonctionnent d'ailleurs très bien. J'aimerais dire que le premier sujet doit être celui de la production et que le recyclage n'est pas à favoriser. La visite de certaines infrastructures de recyclage m'a fait prendre conscience que cette situation, c'est en quelque sorte le serpent qui se mord la queue : il faut des produits à recycler pour alimenter les infrastructures afin de rentabiliser les investissements des collectivités, ces produits sont labellisés « recyclés » par des industriels et repartent sur le marché... Nos collectivités doivent arrêter d'investir de manière démesurée dans ce type d'infrastructures : les gens font des efforts, mais le coût de retraitement ne baisse pas avec la sophistication de ces infrastructures ! Et la sobriété n'est pas une solution pour eux, car les collectivités doivent récupérer leur investissement. Cette certification de recyclage est absurde, car il s'agit d'un déchet ultime. Il est nécessaire de le faire comprendre à la population, et qu'il y a une vraie nécessité de changer nos modes de production.

Un impératif est sans doute d'effectuer une campagne de communication, visant à présenter le plastique comme ringard. On voit comment la décision européenne d'interdire les couverts en plastique a été aussitôt détournée. Or, une campagne de communication permettrait de changer les esprits, et d'éviter que l'on aille dans le mur. L'éducation est également un vecteur important, dès la maternelle.

Enfin, je soulignerais qu'en Allemagne, il n'y a plus de poubelles dans la nature. Il faut intégrer que les déchets apportés doivent être remportés chez soi. Les poubelles débordent, servent à se dédouaner et coûtent cher à la collectivité. Il y a un vrai changement de mentalité à faire, et je crois que les habitants peuvent être prêts à ça.

M. Hervé Gillé. – Je souhaite revenir sur la question du droit international. De quelle manière cette conscience peut-elle être portée à l'échelle de l'Europe et d'une manière plus globale, notamment au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ? En effet, ce phénomène est global, il concerne l'ensemble des pays. Afin d'avoir une action à moyen et long terme, il est nécessaire que cette prise de conscience pénètre l'ensemble des parties prenantes. Vous mettez en évidence un certain nombre d'évolutions, certes significatives, mais dont on voit bien les limites. Y-a-t-il des réflexions au niveau de l'OMC sur ce sujet ? Quelles seraient vos préconisations en la matière ? La mobilisation européenne et mondiale actuelle vous semble-t-elle suffisante ? Comment aller au-delà ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Dans votre rapport, un axe concerne le soutien à la recherche et à l'acquisition de connaissances. Concerne-t-il également la recherche portant sur la destruction des plastiques ? J'ai vu dernièrement qu'il existait une bactérie se nourrissant de plastique : est-ce une piste sérieuse ?

En octobre, plusieurs ONG ont mis en évidence que la société Coca Cola était le premier pollueur au monde en matière de plastiques. Ne devons-nous pas responsabiliser ces entreprises ? N'y-a-t-il pas des mesures incitatives que nous pouvons prendre afin d'orienter ces entreprises vers d'autres matériaux que le plastique ?

Mme Angèle Préville. – Je partage votre position, Mme Muller-Bronn, sur la consigne en verre. L'avant-projet de loi « Climat » comporte d'ailleurs des dispositifs sur la consigne, qu'il faudra appuyer et éventuellement étoffer.

Au sujet de la suppression des poubelles, je suis également d'accord : la situation est bien meilleure sans poubelles – je pense par exemple aux problèmes engendrés par les poubelles des plages. Il y a effectivement des campagnes de communication à faire.

Au sujet du droit international, l'OMC repose sur un principe de libre-échange, ce qui va à l'encontre des contraintes que l'on pourrait imposer. La mobilisation de l'Union européenne est présente, mais peut-être pas suffisante ; nous pouvons jouer un rôle afin d'impulser des efforts pour un traité mondial. Cependant, nous n'en avons pas encore pris le chemin ; il s'agirait en premier lieu de réunir l'ensemble des grandes puissances émettrices de déchets.

La bactérie que vous mentionnez existe, monsieur Devinaz, mais il s'agit d'un processus extrêmement lent, et applicable uniquement pour certains polymères. Il ne s'agira jamais d'une solution suffisante pour résoudre le problème de la pollution plastique. Dans les faits, la pollution plastique existe et les bactéries qui auraient donc pu l'éliminer ne l'ont pas fait.

Quant aux ONG qui dénoncent les grandes enseignes et font des opérations de ramassage de déchets, elles font un travail, qui est important mais peut-être pas suffisant. Les grandes enseignes sont en effet pointées du doigt, mais est-ce assez pour qu'elles changent leurs pratiques ? En tout cas, ces ONG sont dans leur rôle et nous avons un autre rôle à jouer.

M. Philippe Bolo. – Pour revenir sur l'absence de poubelles dans l'espace public : ma commune a testé cette solution, mais les résultats n'étaient pas si concluants. Il y a un aspect de sensibilisation que nous n'avions pas fait, mais qui est essentiel ! À ce sujet, la sensibilisation la plus pertinente semble être à l'échelle des scolaires.

Au sujet du droit international, monsieur Gillé, je vois trois préconisations. Tout d'abord la traçabilité, qui ne vise pas à limiter les échanges mais à les documenter. Ensuite, il est nécessaire de demander l'accord au pays qui reçoit les déchets plastiques ; et, enfin, d'intégrer ces informations dans le bilan massique des entreprises, afin de disposer de toutes les informations sur les exportations et les importations. Ces informations permettent aux ONG ou autres parties prenantes de plaider, d'argumenter, et de ne pas nous défausser de nos responsabilités.

Sur la question des recherches : il s'agit en vérité de l'enzyme associée qui dégrade le plastique. Certaines pistes existent, comme les cyclodextrines, des molécules-cages qui contiennent les enzymes et peuvent les relâcher quand on le souhaite. Cependant, nous avons rencontré des acteurs qui nous indiquent que le seuil de rentabilité économique est de 400 000 tonnes de plastiques. Faut-il donc générer 400 000 tonnes de plastiques pour développer cette filière ? C'est une question qu'il faut se poser.

Mme Martine Filleul. – Je m'indigne avec vous, monsieur Bolo, de l'exportation de nos déchets vers les pays du Sud-Est asiatique, et notamment la Malaisie. Il s'agit d'un scandale environnemental mais également éthique. Vous avez évoqué quelques pistes pour limiter ces exportations, notamment la piste européenne d'obtenir l'accord des pays qui reçoivent les déchets, ou bien l'option des contrôles douaniers. J'aimerais attirer votre attention sur le fait que certains centres de tri ne sont pas complètement rigoureux et se débarrassent trop vite de déchets en les classant comme non-recyclables, avec derrière ces pratiques quelques circuits financiers opaques. Avez-vous eu connaissance de ces problèmes ?

Pourrait-il être utile de renforcer également les contrôles internes, dans nos propres organisations ?

M. Joël Bigot. – Ce rapport nous rappelle certains moments vécus lors de l'examen de loi AGEC. Le « Plastiquocène » est une réalité environnementale objective que personne ne peut nier : la matière plastique pénètre les sols, les mers et les chaînes alimentaires. La présence de microplastiques de 10 microns de diamètre a même été détectée dans le placenta des femmes enceintes. Aucun filtre ne peut retenir ces particules dans le corps humain, dont l'impact sanitaire est encore inconnu. Vous pointez d'ailleurs un déficit de la recherche au sujet de la pollution plastique. Existe-t-il à votre connaissance des moyens de dépollution des sols, notamment en ayant recours à la phytoremédiation ?

De plus, je tiens à souligner que dans un moment où l'on parle de réussir la transition écologique, l'éco-conditionnalité des aides à la recherche permettant d'améliorer la santé humaine me paraît être quelque chose de pertinent.

Le plastique est le troisième matériau le plus présent dans notre vie : pensez-vous que l'on pourra l'arrêter complètement ?

M. Guillaume Chevrollier. – Je souhaite vous interroger sur l'accueil réservé à vos travaux par les industriels du secteur de la plasturgie, qui font un certain nombre d'efforts. Comment les auditions se sont-elles passées ?

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je m'associe au concert de louanges pour vous féliciter sur la qualité de ce rapport. Le bicamérisme qui caractérise les travaux de l'OPECST devrait faciliter la traduction législative de ces travaux. Ma question porte également sur la recherche : nous mesurons les impacts, nous effectuons de la recherche dans le domaine de la destruction des plastiques. Cependant, considérez-vous que notre recherche est suffisamment structurée en matière de substitution ? L'activité économique de mon département se caractérise par l'industrie agroalimentaire, qui valorise des produits locaux, souvent produits par des coopératives, grâce au plastique. Ces industriels se posent la question : que faire pour remplacer ces emballages nécessaires ? Ne faut-il pas un grand plan recherche à ce sujet ? La France est-elle la bonne échelle ou bien faut-il agir au plan européen ?

M. Philippe Bolo. – Au sujet des centres de tri qui ne sont pas rigoureux : ce genre d'informations n'est pas revenu jusqu'à nous. Ce que vous dites accentue encore plus la nécessité d'éviter ces exportations.

Monsieur Bigot, une mission d'information spécifique a été lancée à l'Assemblée Nationale au sujet des additifs toxiques, dont nous avons utilisé les résultats. Au sujet de la phytoremédiation : montons une visite à l'Ademe d'Angers ! Cependant, cette technique fonctionne mieux sur les métaux que sur les plastiques.

L'éco-conditionnalité des aides fait partie des recommandations de notre rapport. Mais il ne faut pas oublier que certains plastiques nous procurent des avantages. On peut citer par exemple les plastiques médicaux, on encore les plastiques dans le transport qui permettent d'alléger les poids des véhicules et les émissions. Il ne faut pas s'en priver totalement : les inconvénients de certains plastiques ne doivent pas amener à un abandon total.

Au sujet de l'accueil réservé par les industriels : une seule audition nous a été refusée, celle des métiers de la croisière. Les autres industriels nous ont tous présenté leurs

actions et sont revenus vers nous ; il est important de bien distinguer les plastiques qui nous posent problème et ceux qui en posent moins. Les acteurs engagés dans des processus de substitution, de recyclage interne ne doivent pas subir les dommages collatéraux de ceux qui produisent des objets plastiques dont on pourrait se passer.

Il est important de ne pas créer d'autres problèmes en essayant de maîtriser celui-ci. Enfin, il faut souligner que les industriels du plastique doivent faire des efforts de simplification des formulations, afin de faciliter le recyclage. Encore une fois, il s'agit de bien positionner le curseur afin d'éviter les généralisations.

Mme Angèle Préville. – Au sujet des centres de tri : je me souviens de la première visite que j'ai effectuée. Le décalage entre les investissements nécessaires à ces centres et le faible volume des objets recyclés m'avait mise mal à l'aise.

Au sujet des problèmes de santé liés au plastique : nous sommes face à l'inconnu et il ne se passe pas un mois sans qu'une étude ne montre la présence de microplastiques dans le corps humain. Ceci devrait nous inciter à beaucoup réduire notre utilisation des plastiques. Il ne s'agit pas de les éliminer totalement, car ils ont de nombreux avantages : légèreté, durabilité... Mais le plastique jetable qui devient un déchet rapidement est un véritable problème.

Les industriels considèrent parfois que les parlementaires ne connaissent pas le sujet et qu'ils peuvent donc faire passer des messages, notamment que la faute est celle des citoyens. La fédération de la plasturgie, que nous avions auditionnée pendant l'examen de la loi AGEC, avait commencé à nous parler des amendements déposés sur l'interdiction des granulés de plastique vierges... que j'avais moi-même rédigés ! Les visites d'entreprises ont cependant été très fructueuses, elles ont suscité beaucoup d'intérêt et permis de d'entamer un dialogue.

La question de l'alimentaire est un vrai sujet : à la suite de ce rapport, des citoyens nous ont rapporté que dans les sites de méthanisation, ils retrouvaient des plastiques alimentaires dans les boues d'épuration. La question des contenus se pose, mais elle n'est pas simple, car ces habitudes se sont énormément développées, et aujourd'hui nous ne savons plus comment gérer une telle quantité de déchets.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Nous sommes en plus dans une période de crise qui a développé le recours à l'emballage unique. Nous associons d'ailleurs le tout-jetable à l'hygiène, une orientation d'idées qui ne va pas dans le bon sens ! Je constate que tous ces emballages plastiques ont d'ailleurs pu être fournis, *a contrario* des masques. Nous allons à rebours de ce que nous devrions faire.

Mme Angèle Préville. – Nous savons d'ailleurs que le virus vit plus longtemps sur le plastique que sur les autres matériaux !

M. Jean-François Longeot. – Il s'agit d'un sujet sur lequel nous pourrions débattre pendant encore un long moment. Les questions soulevées concernent les plastiques mais également tout ce qui concerne nos déchets et il paraît clair que la meilleure solution est d'en produire moins. Un point important est également ce qui a été dit sur le fait de ne plus mettre de poubelles dans la nature ; j'avais moi-même déposé un amendement pour lutter contre les dépôts sauvages, un phénomène très important. Il faut s'attaquer au sujet de l'éducation, sensibiliser nos enfants !

Le sujet du tri est également important, avec un effet qui n'est pas toujours positif. J'ai été surpris dans mon département d'apprendre que le tri impliquait une diminution du nombre de déchets, ce qui voulait dire que l'on ne pouvait plus chauffer des quartiers entiers. Si le coût du tri et du traitement des déchets augmente, et qu'en plus, le tri fait du mal à notre modèle économique, les citoyens ne comprendront plus rien ! Il sera nécessaire d'avoir une réflexion globale sur notre manière de gérer nos propres déchets. Le déplacement que j'ai fait à Taïwan était à ce sujet très enrichissant, avec un travail très différent du nôtre sur la collecte et le tri des déchets.

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

La réunion est close à 12 heures 50.

Mercredi 3 février 2021

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

« Quel rôle pour l'hydrogène vert dans la transition écologique ? » - Audition de MM. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, ministère de la transition écologique, Philippe Boucly, président de l'association France Hydrogène, et Jacques Treiner, président du comité des experts de The Shift Project

M. Jean-François Longeot, président. -Le développement de l'hydrogène décarboné fait l'objet d'un soutien de 2 milliards d'euros pour les années 2021 et 2022 et de 7 milliards d'euros d'ici 2030. Il s'agit d'un pari économique, industriel et environnemental enthousiasmant, mais qui soulève de nombreuses questions. Nous nous interrogerons spécifiquement aujourd'hui sur le rôle que pourrait jouer l'hydrogène dans la transition énergétique, en identifiant ses atouts et ses limites. Pour évoquer ce sujet primordial, nous accueillons aujourd'hui Philippe Boucly, président de France Hydrogène, association fédérant les acteurs de l'hydrogène et des piles à combustible. Nous recevons également Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat. Nous accueillons enfin Jacques Treiner, qui représente The Shift Project, laboratoire d'idées spécialisé dans les enjeux de la transition énergétique et de la réduction de la dépendance de l'économie aux énergies fossiles.

M. Boucly, pouvez-vous nous rappeler rapidement les atouts de l'hydrogène bas-carbone pour accompagner notre transition écologique et les utilisations envisagées de cette source d'énergie ?

Je demanderai ensuite à M. Michel de nous présenter les grandes lignes de la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné, en détaillant les objectifs visés, ainsi que les technologies et mécanismes envisagés pour décupler la production et l'usage de l'hydrogène bas-carbone en France. Pourriez-vous également nous en dire davantage quant à l'articulation de cette stratégie avec les initiatives portées par l'Union européenne et les plans annoncés par certains pays européens, parmi lesquels l'Allemagne ?

Nous terminerons ce premier tour de table avec M. Treiner, qui pourra partager, dans un propos introductif, le point de vue de The Shift Project sur la stratégie gouvernementale et, plus largement, sur la capacité de l'hydrogène décarboné à être un moteur de la transition écologique.

Je donne la parole à Monsieur Boucly.

M. Philippe Boucly, président de l'association France Hydrogène. –

Je souhaiterais commencer par quelques mots d'introduction sur France Hydrogène. France Hydrogène est le nouveau nom de l'AFHYPAC, Association Française pour l'Hydrogène et les Piles à Combustible, qui rassemble l'ensemble de la filière française de l'hydrogène. Nous constatons actuellement un fort dynamisme de la filière, puisque nous avons dépassé les 270 membres, alors que nous étions 120 membres au début de l'année 2019. Pour structurer notre développement, nous avons créé des délégations régionales, destinées à animer, au plus près du terrain, l'ensemble des acteurs de la filière, de façon à monter les projets et mettre en œuvre l'ensemble des technologies pour développer l'hydrogène en France.

La France dispose désormais d'une stratégie nationale relative à l'hydrogène. Vous posez la question des atouts de l'hydrogène. L'hydrogène assume un double rôle, d'une part celui de décarboner l'ensemble des segments de l'économie, d'autre part, probablement dans une perspective plus lointaine, celui de permettre d'intégrer les énergies renouvelables dans les systèmes énergétiques. Cette stratégie nationale correspond ainsi à notre vision du rôle de l'hydrogène. Il est important de noter qu'elle présente également une gouvernance, avec un organe de pilotage, le Conseil national de l'hydrogène, qui permet de suivre, au niveau interministériel, la mise en œuvre de la stratégie, d'identifier les obstacles et de mettre en place des leviers de façon à en accélérer la mise en œuvre.

Nous avons devant nous trois défis majeurs dans la mise en œuvre de la stratégie. Le premier défi est la neutralité technologique. La stratégie française présentée par le Gouvernement le 8 septembre dernier met l'accent sur l'électrolyse de l'eau pour produire de l'hydrogène vert. Il existe d'autres façons de produire de l'hydrogène. Je crois que, dans la situation d'urgence dans laquelle nous nous trouvons, le fait de ne pas se limiter à une technologie mais de donner sa chance à chaque technologie – notamment la production d'hydrogène à partir de la biomasse ou des solutions de type captage et séquestration du carbone dans le cadre du vaporeformage – est nécessaire. Le développement de l'hydrogène vert renvoie à un autre enjeu, celui de disposer d'une électricité renouvelable suffisante pour produire l'hydrogène renouvelable dont nous avons besoin.

Le deuxième défi réside dans le changement d'échelle pour réduire les coûts qui demeurent encore trop élevés. Ils imposent aujourd'hui un soutien des régions, de l'État ou de l'Europe. À terme, ce soutien disparaîtra. La réduction des coûts est par conséquent impérative, par la mutualisation des besoins et le regroupement des usages dans le cadre d'écosystèmes territoriaux d'envergure. Les délégations régionales s'y emploieront notamment, de façon à créer des « vallées Hydrogène » dont il est déjà question, incluant des ports et un certain nombre de plaques industrielles.

Le troisième défi consiste à contribuer à la réindustrialisation de la France et au développement local. L'argent du contribuable français irait ainsi en priorité à l'industrie française et non pas à l'industrie chinoise ou à l'industrie d'un autre pays étranger. Nous

mènerons donc un travail sur les chaînes de valeur et sur les compétences utiles et les formations à mettre en place, de façon à disposer demain de la main-d'œuvre nécessaire.

M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, ministère de la transition écologique. – Tout d'abord, je vous remercie de votre invitation. En complément et en cohérence avec l'intervention de M. Boucly, j'ajouterai quelques mots sur la stratégie nationale annoncée par les ministres Barbara Pompili et Bruno Le Maire le 8 septembre dernier. Nous tentons de faire avancer de manière systémique à la fois des objectifs environnementaux et des objectifs économiques en allant vers le changement d'échelle évoqué précédemment par M. Boucly.

L'objectif environnemental réside dans le fait que l'hydrogène, s'il est produit sans l'émission d'une quantité excessive de CO₂, peut constituer un moyen de décarboner des usages existants de l'hydrogène. En effet, 1 million de tonnes d'hydrogène sont utilisées chaque année contribuant à l'émission de 9 millions de tonnes de CO₂. En outre, l'hydrogène peut assumer un rôle dans les nouvelles technologies de la mobilité, en particulier la mobilité lourde, contribuant à la décarbonation des poids lourds, des trains, des bateaux et, à un horizon plus lointain, des avions. Les procédés industriels, de surcroît, sont susceptibles d'évoluer en utilisant de l'hydrogène à la place d'autres vecteurs. À terme, pour le système énergétique métropolitain, il peut s'agir d'un moyen, en concurrence avec d'autres, de stocker de l'énergie. Le terme pourrait même être plus rapproché pour des systèmes énergétiques isolés dans les zones non interconnectées (ZNI) de Corse et de l'outremer, où de premiers projets de production d'électricité couplée avec de l'hydrogène pourraient être lancés dès cette année.

L'approche est systémique. Nous souhaitons coupler la production d'hydrogène décarboné et les usages, amenant à fixer un objectif de 6,5 GW d'électrolyse à l'horizon de l'année 2030 pour alimenter les usages de l'hydrogène. Je parle de l'aval. En amont, nous devons travailler sur l'ensemble de la chaîne de valeur, en soutenant les phases de recherche en amont et le développement et l'industrialisation. L'objectif est de faire émerger les usines de production d'électrolyseurs et les technologies pour utiliser l'hydrogène. Il existe en effet des particularités, par exemple concernant les réservoirs pour la mobilité. Il existe une nécessité d'améliorer les piles à combustible ou les composants de différents éléments.

À cette fin, le gouvernement considère que la stratégie doit reposer sur des soutiens qui existaient déjà, mais en impulsant une dynamique accrue et en ayant recours à de nouveaux soutiens financiers. L'objectif est d'améliorer les phases de R&D mais également, avec des mécanismes compétitifs d'appels d'offres, d'apporter un soutien à la production d'hydrogène décarboné qui demeure encore aujourd'hui plus coûteux que l'hydrogène classique issu du vaporeformage. L'idée est de mettre en place un nouveau cadre combinant soutien à l'investissement et soutien à la tonne produite, en particulier par des mécanismes d'appels d'offres compétitifs. Il s'agira de mettre en place un prix du soutien public, comme pour les énergies renouvelables, en euros à la tonne d'hydrogène ou en euros à la tonne de CO₂ évitée, pour disposer des meilleurs projets. Dans le temps, il faudra en soutenir le passage à l'échelle de projets de plus grande ampleur afin de réduire les coûts. Nous pourrions ainsi mettre en valeur les technologies les mieux adaptées. Nous devons enfin mener un travail d'évolution et d'adaptation des cadres réglementaires et un travail d'animation par le biais de France Hydrogène et au niveau de l'État avec la mise en place d'une coordination interministérielle. Le coordinateur de la stratégie sera d'ailleurs nommé en fin de semaine.

Concrètement, la stratégie avance avec deux appels à projets ouverts. Le premier d'entre eux porte sur les écosystèmes territoriaux qui combinent production et utilisation d'hydrogène décarboné. Dix-sept projets sont d'ores et déjà en cours d'examen par l'Agence de la transition écologique (Ademe), représentant 106 MW d'électrolyse et des montants d'investissements élevés. Plus en amont, le programme des investissements d'avenir a quant à lui pour objectif de soutenir l'émergence des briques technologiques, d'une part, et les premières productions industrielles, d'autre part, par exemple, les premières productions d'électrolyses de grande puissance. Un premier appel à projets a également été lancé. D'autres suivront. Sur les 15 projets relativement avancés, 10 pourraient aboutir. L'objectif est qu'une dynamique s'enclenche. Nous l'alimentons de surcroît en amont par un programme et équipement prioritaire pour la recherche (PEPR) mené par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, au travers de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Ces deux appels à projets sont lancés pour que la dynamique se concrétise. Par ailleurs, en application de la loi Énergie-Climat de 2019, une ordonnance sera présentée dans deux semaines au conseil des ministres. L'objectif sera d'adapter les cadres de traçabilité de l'hydrogène, afin de fournir aux utilisateurs une garantie quant à la nature de leur hydrogène (renouvelable ou bas-carbone), et de créer un fondement juridique à la mise en place des cadres de soutien comme les mécanismes d'appels d'offres. Le cadre sera ensuite notifié officiellement à la Commission européenne, avec laquelle nous avons déjà de premiers contacts, puisqu'il s'agit d'un dispositif d'aides d'État.

L'hydrogène n'est pas un objet nouveau dans le paysage industriel. Il est en revanche évolutif. De nouvelles applications se développent. Il est important d'assurer une entière sécurité de l'utilisation de la molécule dynamique que constitue l'hydrogène. Il est important également de donner aux utilisateurs une lisibilité pleine et entière sur le cadre réglementaire, en particulier en matière de sécurité. Des travaux menés depuis 2018 ont notamment conduit à modifier le cadre réglementaire pour les stations-services. Il se poursuit actuellement sur les installations industrielles, les stations de ravitaillement, l'injection dans les réseaux de gaz. À cet égard, les échanges avec l'État et les collectivités locales sont essentiels, de nombreux projets s'inscrivant dans les territoires.

J'ajoute également qu'il existe une stratégie européenne, sur la base notamment des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), comme cela est déjà le cas, par exemple, pour les travaux sur les usines de batteries. Il existe une initiative similaire pour créer des usines consacrées à l'hydrogène, en identifiant des projets dans chaque pays – 19 projets sont en cours d'examen à la suite d'un appel à projets – et en les connectant à des projets analogues dans d'autres pays. Nous avons d'ores et déjà des échanges avec l'Allemagne et l'Italie. Des projets de fabrication d'électrolyseurs pourraient par exemple émerger. Nous sommes ainsi en liaison avec différents pays, sous la houlette du ministère de l'économie et des finances, pour monter des projets. Plus globalement, nous échangeons avec les pays de l'Union européenne et la Commission européenne sur la montée en puissance des cadres de soutien et de réglementation.

M. Jacques Treiner, président du comité des experts de The Shift Project. – Je vous remercie de votre invitation. Avant de vous parler d'énergie, j'accomplirai un pas de côté en vous parlant durant quelques minutes de l'imaginaire de l'énergie. Je donnerai en effet lecture de lignes d'auteurs français et anglais sur le sujet qui restent d'actualité dans le débat. Ensuite, je vous donnerai mon point de vue sur les conclusions du rapport élaboré par réseau

de transport d'électricité (RTE) et sur la politique de soutien au développement des électrolyseurs.

Jules Verne, dans *L'île mystérieuse*, rapporte le dialogue suivant entre deux de ses personnages, Cyrus Smith et le marin Pencroff. Nous sommes en 1875.

« — *L'eau, répondit Cyrus Smith.*

— *L'eau, s'écria Pencroff, l'eau pour chauffer les bateaux à vapeur et les locomotives, l'eau pour chauffer l'eau !*

— *Oui, mais l'eau décomposée en ses éléments constitutifs, répondit Cyrus Smith, et décomposée, sans doute, par l'électricité, qui sera devenue alors une force puissante et maniable car toutes les grandes découvertes, par une loi inexplicable, semblent concorder et se compléter au même moment. Oui, mes amis, je crois que l'eau sera un jour employée comme combustible, que l'hydrogène et l'oxygène, qui la constituent, utilisés isolément ou simultanément, fourniront une source de chaleur et de lumière inépuisables et d'une intensité que la houille ne saurait avoir (...). Je crois donc que lorsque les gisements de houille seront épuisés, on chauffera et on se chauffera avec de l'eau. L'eau est le charbon de l'avenir. »*

Jules Verne ne se posait pas la question de la manière dont il était possible de décomposer l'eau. Cinquante ans plus tard, en 1923, le généticien britannique John Burdon Sanderson Haldane écrit : « *Si une éolienne dans le jardin pouvait produire 50 kg de charbon par jour (or elle peut produire l'équivalent en énergie), nos mines de charbon fermeraient dès demain. Personnellement, je pense que d'ici 400 ans, on aura peut-être résolu le problème de l'énergie en Angleterre de la façon suivante : le pays sera recouvert de rangées d'éoliennes de métal, entraînant des moteurs électriques qui eux-mêmes fourniront un courant à très haute tension à un grand réseau électrique. De grandes centrales judicieuses espacées utiliseront le surplus d'énergie des périodes venteuses pour effectuer la décomposition électrolytique de l'eau en oxygène et en hydrogène. Ces gaz seront liquéfiés et stockés dans de vastes réservoirs à double paroi sous vide, probablement enterrés. (...) Par temps calme, les gaz seraient recombinés dans des moteurs à explosion reliés à des dynamos pour récupérer de l'électricité ou, plus probablement, dans des piles à combustibles. »*

Enfin, plus récemment, Jeremy Rifkin, « prophète » de l'hydrogène, écrit : « *L'ère du pétrole touche à sa fin, ouvrant la voie d'une extraordinaire révolution économique. Un nouveau régime énergétique apparaît, susceptible de reconstruire la civilisation sur d'autres fondements. Si cette nouvelle technologie n'est pas abandonnée aux grands fournisseurs d'électricité, les piles à combustible permettront à chaque être humain de produire et même d'échanger sa propre électricité. L'ensemble de nos institutions économiques, politiques et sociales, ainsi que nos modes de vie s'en trouveraient transformés. »*

La perspective, chez Jeremy Rifkin, est donc celle d'une décentralisation complète de la production d'électricité. Une éolienne au fond du jardin, quelques panneaux sur le toit de la maison, un électrolyseur ou une pile à combustible dans la cave pour stocker les excès de production et déstocker en cas de manque donnent une nouvelle dimension à l'avenir de l'énergie. Je crois qu'il s'agit d'une image forte en arrière-fond des débats que nous pouvons avoir, notamment sur l'utilisation de l'hydrogène pour gérer les fluctuations des énergies renouvelables.

Je souhaite à présent évoquer le Shift Project. Le Shift Project est un *think-tank* qui réfléchit à la manière dont il est possible de décarboner l'économie. Il travaille actuellement à un plan de transformation de l'économie française. Des réflexions ont démarré sur l'hydrogène. Le travail demeurant cependant pour le moment inabouti, je m'exprime aujourd'hui en mon nom propre.

Sur la politique gouvernementale, c'est-à-dire les axes tracés, nous ne pouvons qu'être d'accord quant au fait de décarboner l'hydrogène dans ses usages non énergétiques dans un premier temps et quant au développement d'un secteur industriel d'électrolyseurs. Je pense en revanche qu'un point pose débat. Il s'agit d'utiliser l'hydrogène pour gérer les fluctuations des intermittents. Le mix électrique que nous possédons aujourd'hui est décarboné à 95 %, grâce essentiellement au nucléaire et à l'hydraulique. L'hydraulique a pour but de gérer les fluctuations de la demande d'électricité. Les pics du matin et de 19 heures sont gérés essentiellement par l'hydraulique. Les fluctuations de la demande sont de l'ordre de 10 à 15 % de l'appel moyen. Si vous imaginez une forte pénétration des renouvelables intermittents, comme par exemple en Allemagne, les fluctuations deviennent cependant d'un autre ordre de grandeur.

La fluctuation de la production solaire est importante : à l'arrêt en pleine nuit, une éolienne produit au maximum de sa capacité en pleine journée. Il est question de plusieurs dizaines de GW dans la fluctuation entre le jour et la nuit, chiffre qui est homogène à travers l'Europe.

Le facteur de charge de l'éolien, de son côté, est en France de 23 %. Les fluctuations de la puissance instantanée atteignent entre quelques pourcents de la puissance installée et 70 ou 80 % de la puissance installée lorsqu'il y a beaucoup de vent.

Les fluctuations de la production sont donc d'un ordre de grandeur supérieur aux fluctuations de la demande. En d'autres termes, le système installé aujourd'hui et les moyens mis à disposition pour gérer les fluctuations ne sont absolument pas adaptés à une forte pénétration des intermittents.

En Allemagne, par exemple, la puissance pilotable installée n'a pas de limite. Il est important en effet de posséder de la puissance de réserve pour les jours où, par exemple, le vent ne souffle pas.

J'ai ainsi posé le cadre d'un débat particulier qui n'est pas le débat immédiat. J'en viens à présent à deux points concrets relatifs à l'hydrogène.

En premier lieu, le rapport RTE est extrêmement intéressant. Il évalue les coûts de trois scénarios d'approvisionnement d'électrolyseurs. Le scénario au coût le plus faible survient quand nous alimentons les électrolyseurs avec de la puissance constante selon un facteur de charge élevé, pour amortir les coûts d'investissement et les coûts de fonctionnement. L'électricité est alors peu chère.

S'agissant de la politique de soutien à l'hydrogène, en comparaison à la politique de soutien aux énergies renouvelables, je souhaite rappeler un chiffre de la Cour des comptes qui, il y a 2 ans, évaluait le surcoût de la politique d'achat de l'électricité renouvelable d'EDF. Ainsi, l'ensemble des contrats passés avant 2017 représenteront, à maturité, 121 milliards d'euros. À mon sens, la différence essentielle tient au fait que le soutien à l'hydrogène et la tentative de développement d'une filière industrielle ont pour objectif d'éviter l'émission

de CO₂. Les 121 milliards d'euros investis n'évitent en revanche aucune émission de CO₂. Il s'agit simplement de remplacer de l'électricité décarbonée par une autre électricité décarbonée. Aucun gain du point de vue de l'émission de CO₂ n'est engrangé. La différence est par conséquent massive du point de vue de la réduction des émissions de CO₂.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie. Je donne la parole à Didier Mandelli, puis à Jean-Michel Houllegat.

M. Didier Mandelli. – Je vous remercie. Je m'exprime au nom de François Calvet, notre rapporteur, qui ne peut pas être présent aujourd'hui.

Les premières questions auront trait aux modalités de production de l'hydrogène. Notre pays entend industrialiser la production d'hydrogène bas-carbone par électrolyse de l'eau. Ce choix implique une alimentation des électrolyseurs par de l'électricité renouvelable ou de l'électricité nucléaire, qui est grandement décarbonée. Or l'Union européenne semble privilégier, à ce stade, un hydrogène « vert » excluant de sa réflexion le recours au nucléaire. Est-ce un motif d'inquiétude pour la France ? Dans quelle mesure la stratégie européenne aura-t-elle une influence sur la stratégie française ?

Le plan présenté par le gouvernement ne mentionne pas, en revanche, la piste d'un hydrogène « bleu », produit à base d'énergies fossiles, notamment de méthane, associé à une méthode de capture et de séquestration du CO₂. Pourquoi ce choix ? Les méthodes de capture et de séquestration du CO₂ ne sont-elles pas suffisamment sûres ou matures ?

Je souhaite également vous interroger sur les modes d'approvisionnement des électrolyseurs en électricité. RTE, dans un récent rapport, identifie trois modes d'alimentation envisageables : un approvisionnement des électrolyseurs sur le marché sur les périodes de surplus de production d'électricité renouvelable ou nucléaire ; un approvisionnement des électrolyseurs sur le marché de l'électricité en base, hors situations de tension et un approvisionnement des électrolyseurs avec de la production renouvelable dans le cadre de modèles « locaux ». Ces modèles conduisent à des enjeux techniques et économiques très différents. Quel pourrait être le modèle privilégié par la stratégie française ? Pourquoi ?

Enfin, j'ai quelques questions à vous poser sur la compétitivité de l'hydrogène décarboné. RTE estimait que, quel que soit le mode retenu, le prix de l'hydrogène décarboné demeurait structurellement supérieur à celui de l'hydrogène « gris », même en tenant compte de baisses de coûts importantes des électrolyseurs. C'est pourquoi le gouvernement a prévu la mise en place d'un mécanisme de soutien public, sur un modèle proche de ce qui existe aujourd'hui pour les énergies renouvelables. Ne faudra-t-il pas compléter à terme ce mécanisme de soutien par une taxation importante du CO₂ ? Cette contrainte est-elle d'ores et déjà intégrée par la stratégie gouvernementale ?

M. Jean-Michel Houllegat. – M. Michel, vous indiquez que la France consomme actuellement environ 1 million de tonnes d'hydrogène, en grande partie de l'hydrogène carboné, engendrant l'émission de 9 millions de tonnes de CO₂ chaque année. Il est important de noter que ce gaz est exclusivement utilisé pour le raffinage des produits pétroliers, la production d'ammoniac pour les engrains azotés et la production de méthanol, destiné à la production de plastique. Dans l'hypothèse de la décarbonation de l'hydrogène, quelle serait la quantité d'énergie nécessaire ? Il avait été question de 55 KW d'énergie électrique par kilogramme d'hydrogène produit. Pouvez-vous nous donner des ordres de grandeur ?

Par ailleurs, une note de l'ADEME d'il y a un an précisait que, malheureusement, la technique du *power to gas* présentait des rendements extrêmement faibles, de l'ordre de 23 %. Existe-t-il des marges de manœuvre pour augmenter ces rendements ? Comment le plan de relance pourrait-il être orienté vers la recherche pour augmenter la performance et réduire l'impact environnemental des électrolyseurs ?

Enfin, l'Union européenne affiche l'ambition de faire rouler ses 100 000 camions à l'hydrogène d'ici 2030. Avons-nous une perception de la consommation énergétique nécessaire pour produire l'hydrogène servant de carburant à ces camions ?

M. Philippe Boucly. – Ces questions sont importantes. Elles s'inscrivent au cœur de nos réflexions.

La France dispose d'un atout majeur en matière d'électricité décarbonée avec l'électricité nucléaire. Il importe par conséquent que, dans les approches et les textes adoptés au niveau européen, l'électricité décarbonée d'origine nucléaire soit prise en compte. Le Portugal, l'Espagne, le Danemark, l'Autriche et le Luxembourg, plus ou moins richement dotés en énergies renouvelables, prônent l'utilisation de l'électricité renouvelable seule. La France, les Pays-Bas et les pays de l'Est de l'Europe sont en faveur d'un mix plus varié qui n'exclut pas l'électricité nucléaire. Tandis que les textes, il y a quelques mois, étaient en faveur de la première position, la diversité est désormais plus grande.

J'évoquais également, au titre de la neutralité technologique, l'utilisation de l'hydrogène bleu, c'est-à-dire l'hydrogène obtenu lorsque le CO₂ émis est capté puis réutilisé ou stocké. Cette forme me semble ne pas devoir être écartée. Elle peut, au moins dans une phase transitoire, être utile pour mettre en place les technologies de l'hydrogène.

Je vous communique quelques ordres de grandeur d'énergie nécessaires. 1 MW d'électrolyse permet de produire environ 20 kg par heure. Il convient ensuite de prendre en compte le délai d'utilisation de l'électrolyseur. Une utilisation strictement avec de l'énergie éolienne, soit 2 000 heures par an (facteur de charge de 23 %), correspond à 40 tonnes chaque année. Pour obtenir 40 000 tonnes, 1 GW, ce qui représente un réacteur nucléaire, est donc nécessaire. Avec de l'éolien offshore, il est question de 4 000 heures et de 80 tonnes par mégawatt. Le mix électrique français permet une utilisation de 7 500 heures, pour 150 tonnes d'hydrogène par an par mégawatt d'électrolyse. Le taux d'utilisation des électrolyseurs est par conséquent essentiel.

Concernant l'augmentation des rendements, un effort de recherche reste à mener, de façon à maintenir la France à un haut niveau d'excellence en matière de recherche. Le programme prioritaire de recherche, qui sera piloté par l'ANR, visera à augmenter l'efficacité des technologies et, par conséquent, les rendements. Nous pensons fondamentalement que les coûts et, de façon induite, les aides publiques diminueront par le changement d'échelle, par la création de *gigafactories* et par le développement massif. Les aides publiques, à terme, doivent progressivement tendre vers zéro.

S'agissant de l'objectif de l'Union européenne de faire fonctionner à l'hydrogène 100 000 camions à l'horizon 2030, si nous comptabilisons 160 000 km par an et 11 kg d'hydrogène pour 100 km, nous obtenons environ 97 térawattheures, soit l'équivalent de 15 réacteurs nucléaires.

Je souhaite ajouter que l'hydrogène ne sera pas l'unique solution. La plupart des modèles au niveau mondial considèrent que nous nous dirigeons vers davantage d'électrification. La part de l'électricité dans la consommation finale d'énergie sera à terme de l'ordre de 50 à 60 %. Il reste néanmoins à couvrir les 40 à 50 % restants, notamment avec la biomasse et l'hydrogène. Ainsi, dans la plupart des modèles, l'hydrogène représente entre 10 et 20 % de la consommation finale d'énergie. L'Union européenne, à l'horizon 2050, vise un taux de 13 à 14 %. Nous préconisons par conséquent l'utilisation de l'hydrogène à bon escient dans la décarbonation de l'industrie lourde (sidérurgie, cimenterie, production d'engrais) et dans les transports lourds.

M. Jacques Treiner. – Je rejoins vos propos. S'agissant des ordres de grandeur, 1 kg d'hydrogène nécessite 50 kilowattheures d'énergie pour libérer 35 kilowattheures. La performance est appréciable. Elle est relativement concentrée. Un litre d'essence correspond en effet à 10 kilowattheures. *A priori*, le niveau est donc correct. La consommation actuelle de 1 million de tonnes d'hydrogène correspond à 3 millions de tonnes d'énergie finale. L'énergie finale représente aujourd'hui en France 150 millions de tonnes. Il est question cependant, en l'occurrence, des usages industriels non énergétiques, l'objectif étant évidemment de développer des usages énergétiques.

Dans certains cas, il est envisagé que 20 % de l'énergie finale soit prise en charge par l'hydrogène, c'est-à-dire 30 millions de tonnes. 10 millions de tonnes d'hydrogène seraient ainsi nécessaires. Pour fabriquer cette quantité, la production d'électricité française serait doublée. Or nous entendons par ailleurs qu'il est nécessaire de diminuer la production d'électricité. Il existe ainsi des incohérences. Il est extrêmement important d'éviter les divergences dans l'ensemble du secteur énergétique.

Dans d'autres scénarios, il est question d'une énergie finale inférieure à 150 MT, de 100 ou, parfois de 80 MT. Il s'agit tout de même d'augmenter de moitié la production d'électricité. Les cohérences à respecter sont donc à examiner dans le détail.

Enfin, l'Allemagne et le Japon, qui possèdent des programmes de développement de la mobilité, y compris la mobilité individuelle, indiquent explicitement qu'ils achèteront la majorité de leur hydrogène. L'Australie est prête à produire de l'hydrogène, notamment pour le Japon. Je ne pense pas que l'Australie fabriquera son hydrogène avec des éoliennes ou du photovoltaïque.

M. Laurent Michel. – En complément, sur la stratégie européenne et la question de l'origine renouvelable et décarbonée de l'électricité, des équilibres s'opèrent, comme l'a indiqué M. Boucly. La Commission européenne elle-même a précisé, dans ses propositions de stratégie hydrogène pour l'Europe, que l'hydrogène bas-carbone est nécessaire au minimum pour une période de transition. En décembre dernier, nous avons pris connaissance des conclusions du Conseil Énergie des États membres. Elles soulignent le rôle de l'hydrogène bas-carbone, induisant, par des encadrements divers, des aides et des réglementations, la possibilité de soutenir l'électrolyse à partir d'électricité décarbonée.

S'agissant des autres technologies, j'ajouterais trois points. Le premier d'entre eux a trait à l'alimentation de l'électrolyse par de l'électricité décarbonée.

Le deuxième point concerne l'ouverture, dans nos stratégies, vers d'autres technologies si elles sont décarbonées et cohérentes avec d'autres stratégies. Un certain nombre de questions se posent. Faut-il utiliser de la biomasse pour produire du biogaz,

recraqué ensuite en hydrogène, tandis qu'il existerait des utilisations plus utiles de ce biogaz ? L'hydrogène n'est pas la solution à tout. Par moment, certaines formes d'énergie peuvent être utilisées directement plus facilement sous une autre forme.

Sur la question spécifique du méthane fossile et de la capture de CO₂, il existe plusieurs technologies, par exemple le stockage de CO₂ dans des formations géologiques. Dans ce dernier cas, l'opération repose sur des modèles de production massive, avec stockage dans des formations géologiques proches. Certains pays qui possèdent des équipements de pétrole ou de gaz ont des opportunités. En revanche, les configurations nationales ne le permettent pas nécessairement.

De nombreuses recherches portent actuellement sur la réutilisation du carbone capté. La réutilisation dans un matériau durable dans un bâtiment est possible. La réutilisation dans un carburant pour un véhicule reste carbonée. Certaines technologies doivent par conséquent encore faire leurs preuves à la fois sur leur caractère décarboné et sur leur modèle économique.

Pour revenir sur les ordres de grandeur et les besoins, nous sommes dans une première phase de montée en puissance de l'utilisation de l'hydrogène décarboné. La projection empirique, à l'époque de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) adoptée l'année dernière consistait, avec une capacité d'électrolyse de 6,5 GW, à produire 600 000 tonnes chaque année. Ce ratio démontre un besoin de puissance non négligeable.

Si nous nous projetons dans le futur, nous devons garder en tête que l'hydrogène ne sera pas l'unique solution. La sidérurgie pourrait par exemple excéder fortement les autres consommations du point de vue statistique. En revanche, dans nos premières projections, la mobilité, selon qu'elle représente 15 ou 50 % d'hydrogène dans les poids lourds, représente au maximum 30 % dans les projections d'utilisation de l'hydrogène en 2050. L'histoire n'est donc pas écrite. Un suivi des performances et des technologies, ainsi qu'une vision systémique sont nécessaires.

Nous avions pris en compte, dans la stratégie nationale bas-carbone et les projections, qu'au niveau de l'électricité, il existerait une concurrence entre la baisse de la consommation par économie d'énergie dans certains secteurs et l'électrification directe ou indirecte liée à l'hydrogène. Nous constatons ainsi une stabilité de la consommation jusqu'en 2035 environ et une croissance à l'horizon 2050 de + 30 %. Nous commençons à inclure des besoins supplémentaires d'électricité dans les prévisions. Il est clair que ces projections doivent être régulièrement affinées. Nous le prendrons en compte dans les travaux qui seront lancés prochainement. Le Parlement a en effet demandé, dans la loi Énergie-Climat, que, tous les 5 ans, une loi de programmation soit votée, déterminant ensuite la stratégie nationale bas-carbone. La première loi sera votée en 2023. Dans les nouvelles projections, nous devrons donc inclure, de manière plus approfondie, un certain nombre de déterminants, dont des options pour l'hydrogène à l'horizon 2040.

J'ajoute un dernier point sur les prix. Aujourd'hui, en électrolyse, le prix est de 8 euros du kilo, contre 1,2 euro en procédé classique. Avec l'amélioration du rendement des électrolyseurs, nous pourrions cependant viser un prix compris entre 2 et 3 euros du kilo. La baisse des prix rendra évidemment plus aisé le déploiement à grande échelle.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci. Je vous propose à présent de répondre à une série de questions.

M. Frédéric Marchand. – Je vous remercie pour ce débat. Il est beaucoup question de l'utilisation de l'hydrogène dans l'industrie et dans les transports. L'utilisation de l'hydrogène semble également pertinente aujourd'hui dans le cadre de la décarbonation des réseaux énergétiques. Je souhaite m'appuyer sur l'expérience menée sur le territoire de Dunkerque. Le retour d'expérience sur la gestion des réseaux par injection d'hydrogène pour décarboner les énergies a permis à 100 logements et à un centre de soins d'être alimentés par un nouveau gaz composé d'une part variable d'hydrogène et de gaz naturel. Le projet a visiblement rencontré le succès. Quelques champs restent néanmoins évidemment à investiguer, avant de pouvoir généraliser l'injection d'hydrogène dans le réseau de gaz naturel. De surcroît, la question de l'acceptabilité sociale de l'hydrogène se pose. Ma question s'adresse plus particulièrement à M. Michel. Quels sont les outils de participation citoyenne envisagés dans le plan de relance pour que la question de l'hydrogène gagne les esprits ?

M. Stéphane Demilly. – Je remercie les intervenants pour leurs propos. J'ai deux questions à leur poser.

Ma première question est d'ordre pédagogique et de compréhension. Dans le plan de relance de 100 milliards d'euros que le Gouvernement a présenté en septembre dernier, 2 milliards d'euros sont dédiés à l'hydrogène pour la période s'étalant de 2020 à 2022. Le Gouvernement a, par ailleurs, annoncé le développement pour 2035 d'un avion neutre en carbone, fonctionnant à l'hydrogène. Ce projet bénéficierait d'ici 2022 de 1,5 milliard d'euros de financements publics. Je sollicite un éclaircissement. Le montant de 1,5 milliard d'euros entre-t-il dans l'enveloppe de 2 milliards d'euros ? Entre-t-il au contraire dans les 15 milliards d'euros de l'enveloppe dédiée au secteur aéronautique ? Je souhaite en outre connaître votre sentiment sur le projet d'avion décarboné à un moment où la filière aéronautique traverse une situation catastrophique.

Ma seconde question concerne des propos entendus hier lors de la mission d'information sur le transport de marchandises face aux impératifs environnementaux. La déléguée générale de la Fédération nationale du transport routier (FNTR), Florence Berthelot, indiquait : « *Nous représentons 5 000 entreprises et 225 000 salariés. L'idéal à terme serait de développer un camion électrique ou un camion à hydrogène. Un camion à hydrogène présente cependant un coût de 650 000 euros, c'est-à-dire cinq à six fois plus élevé que le coût d'un camion traditionnel au diesel. L'objectif européen de 100 000 camions est par conséquent très éloigné.* » La question est également celle de l'acceptabilité, cette fois dans le transport routier.

M. Éric Gold. – S'agissant du développement de la filière hydrogène, les efforts de recherche sont aujourd'hui orientés vers la mobilité et l'industrie. La région Auvergne-Rhône-Alpes concentre une grande partie de la filière hydrogène en France. Différents acteurs, avec le soutien des pouvoirs publics, ont lancé le projet *Zero Emission Valley* (ZEV), afin d'alimenter 20 stations en hydrogène vert, avec comme objectif d'éviter l'émission de 13 000 tonnes de CO₂ et l'utilisation de 4,3 millions de litres de diesel. Ce projet a été financé par des fonds européens et porté par un partenariat public-privé, avec Michelin, la région et des acteurs du territoire. À terme, il s'agit de développer un maillage suffisant en stations hydrogène et de rendre la mobilité accessible au plus grand nombre, y compris aux particuliers, avec un coût visé comparable à celui du diesel.

Dans le même ordre d'idée, nous savons que le logement est source d'émission de CO₂ et de consommation d'énergie. Est-il illusoire de penser que le développement de la filière hydrogène bas-carbone pourrait se structurer également à moyen terme autour du

marché du chauffage et de la production d'eau chaude domestique pour un développement massif avec des coûts plus acceptables ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Notre commission a récemment créé une mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux comme cela a déjà été indiqué, dont je suis rapporteur avec mon collègue Rémy Pointereau, présent aujourd'hui. Le soutien à l'acquisition de véhicules industriels à hydrogène était une des mesures phares annoncées par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance, afin d'accélérer le verdissement de la filière. Par ailleurs, le projet de loi « Climat » intègre également une incitation à cette transition, avec un soutien aux transporteurs en contrepartie du déremboursement progressif de la TICPE. Néanmoins, de nombreux acteurs du transport de marchandises considèrent que le marché n'est pas mature pour concurrencer les motorisations fossiles. Les bonus à l'acquisition de véhicules hydrogène leur semblent ainsi relever aujourd'hui de l'affichage. Selon vous, quelle est l'échéance de compétitivité des poids lourds à l'hydrogène ? Est-il réaliste d'amorcer la transition du secteur dès aujourd'hui ? Est-il préférable d'investir dans des énergies de transition, par exemple les biocarburants, comme suggéré dans nos auditions ?

M. Rémy Pointereau. – La plupart des acteurs que nous avons auditionnés mettent en avant l'hydrogène comme solution pour l'avenir. Il s'agit de décarboner le transport des marchandises. L'hydrogène possède des propriétés intéressantes par rapport aux carburants fossiles. En revanche, il est plus inflammable. Il présente ainsi l'obligation d'un stockage particulier, relativement encombrant pour le transport ferroviaire, les poids lourds, etc. Selon vous, l'hydrogène est-il compatible avec une utilisation dans le cadre de mobilités ?

Je souhaite préciser par ailleurs que le coût de 600 000 euros l'unité annoncé précédemment par Stéphane Demilly concerne les véhicules électriques. Pour l'hydrogène, aucun coût n'a été mentionné. Un poids lourd classique coûte de son côté environ 120 000 euros.

M. Bruno Rojouan. – Je souhaite obtenir quelques précisions. L'hydrogène n'est pas une source énergétique mais un vecteur qui sert à stocker et à transporter jusqu'à son utilisateur l'énergie produite par une source (pétrole, photovoltaïque, charbon). Il est considéré comme propre. Lors de son utilisation, il n'émet comme déchet que de l'eau. Il n'émet aucun gaz à effet de serre. Néanmoins, l'énergie stockée et transportée grâce à l'hydrogène provient souvent de sources fossiles. J'ai lu dans une étude du cabinet Norton Rose qu'en France, 94 % de l'hydrogène produit proviendrait aujourd'hui de sources d'énergie fossile. Vous êtes-vous fixé un échéancier dans vos études et analyses pour envisager l'échéance à laquelle il serait possible par exemple d'imaginer un passage à un taux de 50 % ?

J'ai lu également que Berlin, en juin 2020, avait mis à disposition un budget de 9 milliards d'euros concernant l'hydrogène. La France se prépare quant à elle à investir 7 milliards d'euros sur 10 ans. Les discussions entre la France et l'Allemagne ont débuté. L'objectif est-il de mutualiser les budgets et de travailler ensemble ?

Enfin, comment réagissent les pétroliers face au développement en cours et futur de l'hydrogène ? Seront-ils des partenaires ? Prévoient-ils de s'impliquer ?

M. Philippe Boucly. – France Hydrogène possède un groupe de travail dédié à la mobilité en général, aux bus et camions en particulier. La question du coût est évidemment

fondamentale. Nous avons un objectif de déployer 1 000 bus à l'horizon 2024. À ce jour, plus d'une vingtaine de villes sont candidates à l'adoption de flottes de bus à hydrogène (Dijon, Le Mans, etc.). Nous entamons en outre actuellement un travail sur les camions. Les offres restent rares. À ma connaissance, seule l'entreprise Hyundai est impliquée. Elle a livré 50 premiers camions à la grande distribution, qui souhaite décarboner sa chaîne logistique. Nous avons des contacts avec la FNTR et l'ensemble des syndicats de transporteurs. Les transports acceptent de recourir aux véhicules à l'hydrogène à la condition que l'augmentation du coût total de possession n'excède pas 5 %. Nous commençons donc à agréger des offres. Les candidats sont principalement les collectivités, qui attendent de pouvoir s'équiper de bennes à ordures. Entre 20 et 30 bennes à ordures sont envisagées en France. En outre, la société Chéreau a mis au point des remorques frigorifiques à hydrogène. Le marché se met par conséquent en place. L'offre demeure néanmoins insuffisante, en l'absence de demande. Une montée en puissance est toutefois attendue.

J'entends fréquemment insister sur la recherche pour réduire les coûts. Nous devons effectivement poursuivre la recherche, le développement et l'innovation. La filière considère cependant que seul un changement d'échelle, avec le passage à des *gigafactories*, permettra de réduire les coûts.

Par ailleurs, nous avons répondu à la question du passage à 50 % d'hydrogène bas-carbone au travers du manifeste que nous avons publié en juillet dernier. Nous nous sommes en effet posé la question des actions à mener pour atteindre l'objectif de l'article 1^{er} de la loi Énergie-Climat, c'est-à-dire 20 à 40 % d'hydrogène décarboné à l'horizon 2030. Nous avons évoqué la nécessité d'un investissement de l'ordre de 24 milliards d'euros et d'un soutien global, sans distinguer le soutien national, le soutien des régions et le soutien européen, de l'ordre de 10 milliards d'euros. À cette fin, nous avons mentionné la mise en place de 7 000 MW d'électrolyse, proches des 6 500 MW dont fait état la stratégie nationale. La réponse est donc de parvenir au taux de 50 % à l'horizon 2030, pour autant que la stratégie nationale en matière d'hydrogène soit réalisée.

Concernant la relation entre la France et l'Allemagne, les ordres de grandeur sont équivalents. La mutualisation de la recherche est effective depuis longtemps, au travers notamment des programmes européens. Plus précisément, entre la France et l'Allemagne, une position commune a été adoptée et présentée par l'Élysée le 13 décembre dernier. Le président Macron et la chancelière Merkel se sont déclarés favorables à un IPCEI « *important project of common European interest* » pour mutualiser les besoins, gagner en taille pour les projets développés et, par conséquent, réduire les coûts.

Il est fondamental, par ailleurs, d'avancer sur la question de l'hydrogène dans les réseaux. Les opérateurs gaziers du transport, de la distribution et du stockage y travaillent. Ils ont publié un rapport accessible sur Internet sur les conditions pour accueillir de l'hydrogène dans les infrastructures gazières. Il est nécessaire de créer les conditions du marché et donc de mettre en place l'infrastructure sous-jacente qui permet les échanges entre les producteurs et les consommateurs. Le travail porte sur la technologie elle-même, sur les dispositifs réglementaires et sur des questions d'ordre régulatoire, notamment concernant le statut du réseau appelé à transporter l'hydrogène, qui sera probablement proche du statut du réseau de transport du gaz naturel.

Enfin, je constate que les grands pétroliers investissent progressivement le champ de l'hydrogène. Total a créé une entité dans ce domaine. En coopération avec Engie, Total travaille en outre au développement d'un parc de 100 MW de photovoltaïque et de 40 MW

d'électrolyse de façon à introduire de l'hydrogène dans les procédés de production de la raffinerie de La Mède. Shell, de son côté, est impliqué pour décarboner l'hydrogène qui sert au raffinage du pétrole. Il l'est également dans des consortiums, notamment aux Pays-Bas, pour développer de l'éolien qui permettra d'obtenir de l'énergie renouvelable pour alimenter les électrolyseurs qui produiront l'hydrogène. En tout état de cause, les pétroliers prennent le virage de l'hydrogène. La progression est notable.

M. Laurent Michel. – Une question portait sur la participation citoyenne. Il est important que l'hydrogène figure dans les débats sur l'énergie, dans les futurs débats parlementaires sur la loi de programmation, dans les concertations que nous mènerons sur la future stratégie nationale bas-carbone, la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Au niveau de la mise en œuvre des projets, par ailleurs, la question des nuisances ou des risques peut se poser. Nous devons créer un cadre réglementaire clair par des arrêtés ministériels et des directives précises. L'installation doit en outre être conçue et fonctionner correctement. Les porteurs de projets, de leur côté, doivent savoir expliquer les processus et les procédures. Je ne suis pas certain que l'hydrogène, à cet égard, se distingue de ce point de vue des autres thèmes énergétiques. Simplement, comme il s'agit d'une question nouvelle, il existe peut-être un besoin accru d'appropriation et d'échange.

Une question portait sur les modèles économiques de la mobilité. Le montant de 1,5 milliard d'euros consacré à l'avion neutre en carbone a été mentionné. 50 millions d'euros proviennent de la stratégie hydrogène au titre du plan d'investissement d'avenir (PIA). Le reste de la somme relève des dispositifs spécifiques du plan sur l'aviation et du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC).

Concernant les camions, les motorisations alternatives demeurent aujourd'hui peu nombreuses. Elles sont plus répandues au niveau du bus. Le travail mené aujourd'hui vise cependant l'horizon de l'année 2030 pour les généraliser.

S'agissant du chauffage et de l'eau chaude sanitaire, des réflexions sont menées dans plusieurs pays, parmi lesquels les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Elles posent de nouveau la question de l'équation énergétique et économique. Un certain nombre d'experts ne pensent pas aujourd'hui qu'il existe un avantage à focaliser l'hydrogène sur le chauffage.

Enfin, le cadre de sûreté est essentiel, tant pour les installations de production, de stockage et de distribution que pour les véhicules. Les activités sont fortement réglementées en France, dans l'Union européenne et dans le monde. L'objectif est de définir un équilibre entre sécurité et praticabilité, par exemple des stations-services. Il existe en outre des cadres d'homologation des véhicules. Il existe en particulier un cadre onusien de la réception des véhicules, décliné au niveau européen. Aujourd'hui, un certain nombre de véhicules à hydrogène sont homologués dans l'Union européenne, par exemple, les camions Hyundai ou un certain nombre de bus de constructeurs français.

M. Jacques Treiner. – Je souhaite ajouter que le rendement global du *power to gasto power* est de 35 %. Pour déstocker 1, il convient d'avoir stocké 3, ce qui fixe les limites de l'exercice. Des sources d'énergie dédiées apparaissent, de ce fait, indispensables.

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur Michel souhaite apporter un complément.

M. Laurent Michel. – Oui. L'objectif de l'IPCEI évoqué précédemment est d'additionner les efforts de l'Allemagne et de la France en matière de recherche, de développement et d'innovation. Le financement provient de la Commission européenne. Plusieurs réunions d'échange et de mise en relation franco-allemande ont déjà eu lieu. Il s'agit désormais d'entrer dans la phase d'appropriation et d'examen des projets. Cela étant, nous avons également tenu il y a une dizaine de jours une première réunion avec nos homologues italiens. Nous avons donc également initié ce travail avec l'Italie. Ces différents échanges permettront de nourrir les politiques des uns et des autres.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie pour ces précisions. Je vous propose à présent de répondre à une nouvelle série de questions.

Mme Angèle Préville. – Je souhaite revenir sur les projections d'avenir et la prise en compte de la possibilité de réduire la consommation d'énergie et la production d'engrais, qui consomme de l'hydrogène. De surcroît, quand des énergies renouvelables sont par exemple produites par des éoliennes, tandis qu'il existe une demande d'utilisation faible, voire nulle, il est peut-être intéressant d'utiliser ces énergies pour produire de l'hydrogène. Je reviens également sur les conversions d'énergie. Chaque conversion sous-tend une perte d'énergie. Je pense néanmoins que, pour les électrolyseurs, nous sommes en passe de réaliser des progrès significatifs.

Par ailleurs, il a été question de la mobilité lourde. Le sujet des trains n'a en revanche pas été abordé. En France, il est prévu de remplacer les trains diesels par des trains à hydrogène. Il existe une urgence en la matière. Les trains à hydrogène circulent déjà depuis 3 ans en Allemagne. Quel est par conséquent l'horizon de déploiement prévu en France ?

S'agissant de l'hydrogène bas-carbone produit par des énergies renouvelables ou non, nous devons prendre en compte la réduction de notre production nucléaire. Nous ne devons pas prendre du retard en ne développant pas suffisamment, au contraire des autres pays, la production d'hydrogène vert avec des énergies renouvelables.

J'ai une dernière question sur les besoins de formations d'ingénieurs, de techniciens et d'ouvriers qui travailleront sur ces écosystèmes. Des formations sont-elles prévues pour faire en sorte de ne pas être freinés par l'absence des emplois adéquats ?

M. Hervé Gillé. – Contrairement à l'Union européenne, la France ne s'impose aucun objectif concernant le nombre de tonnes d'hydrogène décarboné. À ce titre, notre ambition peut manquer de lisibilité et de partage d'enjeux et d'objectifs à l'échelle des collectivités, des territoires ou d'un certain nombre de parties prenantes. Je souhaite connaître votre opinion sur le sujet.

Quelle planification faut-il prévoir, en outre, pour le développement de l'hydrogène vert ? Le Haut-Commissariat au Plan est-il aujourd'hui directement concerné ? Une réflexion est-elle menée pour se mobiliser ? Possédez-vous des éléments précis sur le sujet ?

Comment le maillage territorial de production d'hydrogène peut-il se structurer ? Quel partenariat avec les régions prévoir ? Des objectifs de développement de l'hydrogène doivent-ils être inscrits dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ? Doivent-ils être déclinés, par exemple au niveau des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), pour faire en sorte que les

territoires s'en emparent également et s'engagent notamment dans le cadre des politiques d'appels à projets ?

Vous avez beaucoup évoqué les appels à projets. Le déploiement des politiques ne peut pas cependant reposer uniquement sur les appels à projets. Il existe un intérêt à posséder une vision de planification et de coordination, notamment avec les collectivités territoriales.

M. Louis-Jean de Nicolay. – Je souhaite revenir sur les programmes co-construits, notamment avec les territoires. Je vous donne l'exemple de la Sarthe, avec Le Mans Métropole et une entreprise, Qairos Energies, qui ambitionnent de produire de l'hydrogène à partir de la pyrolyse de gaz naturel, grâce à la méthanisation agricole. Il semble que la technologie soit inédite en Europe. Elle est complémentaire à l'électrolyse de l'eau. La production s'opérerait massivement par l'hydrogène vert. Il s'agit d'un procédé de calcification à très haute température duplicable et adaptable sur les territoires ruraux en utilisant la biomasse agricole. Le projet s'appuie sur une centaine d'agriculteurs du chanvre. Ils pourraient produire ainsi la méthanisation. Quelle est l'opinion de nos intervenants sur ce type de projets ?

M. Guillaume Chevrollier. – Je souhaite revenir sur les objectifs climatiques, 5 ans après l'Accord de Paris. Cette année, la COP 26 est prévue à Glasgow. Des politiques publiques sont nécessaires pour décarboner notre économie. Vous en avez parlé. Le Royaume-Uni envisage une réduction de 68 % de sa production de gaz à effet de serre par rapport à 1990. Ses objectifs sont donc extrêmement ambitieux. La France, de son côté, a mis en place la stratégie nationale hydrogène, avec un Conseil national de l'hydrogène. Vous en avez également parlé, ainsi que du nucléaire. Je souhaite que vous précisiez vos positions sur l'importance de la filière nucléaire pour le déploiement de la filière hydrogène dans notre pays, si nous souhaitons obtenir des résultats face à l'urgence climatique.

Ma seconde question porte sur la déclinaison dans l'ensemble des régions. Je souhaite connaître vos réflexions sur le déploiement territorial de l'hydrogène, notamment de façon pratique, par le maillage de stations hydrogène sur notre territoire.

M. Ronan Dantec. – Le débat sur l'avenir de l'énergie est toujours extraordinaire. Nous constatons que le système est matriciel, avec de nombreuses inconnues. En modifiant quelques variables, les solutions de chacun peuvent se révéler diamétralement opposées.

Je souhaite en premier lieu connaître votre avis sur le moment où il sera possible d'arrêter une stratégie, sachant qu'actuellement, nous explorons les différents systèmes. Par ailleurs, une question me semble essentielle. Elle concerne les acteurs de la production de l'électricité. Il a peu été question du photovoltaïque. Le projet d'Engie à La Mède est cependant un projet photovoltaïque. Je peux citer également le projet EDF de Dubaï. Le coût est de 11 euros le mégawattheure, contre 120 ou 130 euros depuis le réacteur nucléaire EPR de Hinkley Point. Le marché tranche par conséquent pour le photovoltaïque, qui requiert cependant des surfaces au sol considérables. Les grands producteurs d'électricité et peut-être d'hydrogène demain seront ceux possédant sols et soleil, notamment les pays désertiques. Ne pensez-vous pas qu'une pièce importante du puzzle concerne la production massive d'électricité photovoltaïque demain dans les pays sahéliens et désertiques ?

Mme Marta de Cidrac. – L'hydrogène vit actuellement un véritable engouement. La vertu de l'hydrogène semble désormais acceptée. Toutefois, quel est, selon vous, l'enjeu réel qui se pose dorénavant ? Est-il économique ? Est-il environnemental ? Est-il

un enjeu de souveraineté ? Il apparaît en particulier important d'élargir le débat sur l'origine de l'électricité alimentant la production d'hydrogène.

Par ailleurs, Jacques Treiner a évoqué les fluctuations que nos installations actuelles ne nous permettent pas d'absorber dans la production d'hydrogène vert en raison de l'intermittence de l'éolien ou du solaire. Surtout, il a parlé d'incohérences dans le débat aujourd'hui autour de l'hydrogène. Parlez-vous de l'origine de l'électricité alimentant la production d'hydrogène ? Parlez-vous de l'hydrogène lui-même ? Où situez-vous ces incohérences aujourd'hui autour du débat sur l'hydrogène ?

M. Didier Mandelli. – Je souhaite revenir sur un point précis de la loi d'orientation des mobilités. Ce point peut être déterminant notamment pour un grand nombre de *start-ups*. Il s'agit de la possibilité de rétrofit, c'est-à-dire la transformation de véhicules existants, qui évite les mises à la casse et le changement intempestif de véhicules pouvant continuer de servir. Nous avions intégré ce point pour les véhicules automobiles. Le décret du 13 mars dernier permet, de fait, d'intégrer cette technologie pour l'ensemble des véhicules de plus de 5 ans à moteur thermique, notamment au niveau des poids lourds.

M. Philippe Boucly. – Vos questions sont extrêmement intéressantes. Je ne comprends pas en revanche l'argument du manque de visibilité. Il me semble en effet que les annonces du 8 septembre dernier par deux ministres constituent clairement une stratégie. Concernant la planification, j'ai indiqué que la mise en place d'une gouvernance était prévue. Le Conseil national de l'hydrogène, en particulier, vérifiera que la stratégie affichée est effectivement réalisée.

S'agissant de la déclinaison au niveau du territoire, l'ensemble des régions de France sont adhérentes de France Hydrogène. Elles possèdent soit une feuille de route, soit une stratégie hydrogène, avec des montants significatifs alloués au développement de technologies sur leur territoire. Je citerai l'Occitanie, avec un montant de 150 millions d'euros d'ici 2030 et la Bourgogne-Franche-Comté, avec 90 millions d'euros. Nous constatons une volonté forte au niveau des territoires. C'est pourquoi nous avons souhaité créer des délégations régionales de France Hydrogène, de façon à décliner la stratégie au niveau des territoires.

Certes, des points de la stratégie restent à préciser, en particulier au-delà de 2030.

M. Ronan Dantec. – À mon sens, les usages prioritaires ne sont pas définis dans la stratégie. Nous ne connaissons pas les priorités en matière de mobilité industrielle. Par ailleurs, je ne suis pas certain que les grandes décisions stratégiques soient prises par exemple dans le domaine de la sidérurgie.

M. Philippe Boucly. – Nous sommes notamment en contact avec les dirigeants d'Arcelor Mittal France et avec le groupe Liberty, qui s'engagent dans des plans de décarbonation à l'horizon 2050. Je ne suis pas certain en revanche que l'hydrogène prenne une grande place dans la sidérurgie en 2030, le processus n'étant pas au point. Chacun monte en puissance. L'élan est présent. Du temps reste cependant nécessaire.

S'agissant de la vision à 2050, il est clair que nous nous dirigeons vers davantage d'électricité renouvelable pour produire notamment de l'hydrogène renouvelable. À l'heure actuelle, il demeure en revanche difficile de posséder une vision globale du dispositif à l'horizon 2050. Même les études de RTE ne me semblent pas couvrir l'ensemble des

domaines, notamment la conversion de la sidérurgie à de l'hydrogène renouvelable. France Hydrogène lancera prochainement une étude avec notamment RTE et l'Ademe de façon à obtenir une vision plus claire du sujet. Le développement du renouvelable en France est trop lent, concernant l'éolien *offshore* notamment. L'étude prendra également en compte l'importation d'hydrogène de pays richement dotés en énergies renouvelables, comme les pays de la péninsule ibérique ou encore le Maroc.

La question suivante portait sur la biomasse. Je crois avoir répondu dans mon propos liminaire. La stratégie française présentée par le Gouvernement le 8 septembre dernier met l'accent sur l'électrolyse de l'eau pour produire de l'hydrogène. Il existe cependant d'autres technologies pour produire de l'hydrogène, notamment la production d'hydrogène à partir de la biomasse, de chanvre ou des solutions de type captage et séquestration du carbone dans le cadre du vaporeformage.

Concernant la mobilité lourde, le manifeste que nous avions publié au mois de juillet dernier évoquait 250 trains pouvant passer à l'hydrogène. Une récente étude de l'Ademe mentionne pour sa part entre 250 et 300 trains susceptibles de passer à l'hydrogène dans le futur. Certes, l'Allemagne a déjà acheté 14 rames, quand l'Italie s'équipe en trains à hydrogène de fabrication française (Alstom). Je pense qu'il existe un sujet dans la relation entre les régions, l'État, la SNCF et Alstom, qui est probablement à clarifier. Il n'en demeure pas moins que le train est en cours de mise au point. Sa spécificité par rapport au train allemand est qu'il sera bi-mode, avec des lignes avec caténaires et des lignes non électrifiées, ce qui exige des développements plus longs qu'en Allemagne. Je crois savoir que l'Occitanie a commandé ses premières rames. La solution se met donc en place.

Enfin, le sujet de la formation est important. Il est essentiel d'identifier les compétences nécessaires et de mettre en place les formations *ad hoc*. France Hydrogène y travaille, en lien avec un certain nombre de régions.

M. Jacques Treiner. – L'introduction n'était pas inutile. Il existe beaucoup d'images d'Épinal concernant l'énergie, notamment l'électricité.

Sur la gestion des fluctuations, à l'heure actuelle, la production des énergies renouvelables en France demeure marginale. Il est donc possible de gérer les fluctuations. La question est de savoir si une forte pénétration des renouvelables intermittents est envisagée. Dans ce cas, les fluctuations sont supérieures à la puissance moyenne. Pour le solaire, elle s'étale de zéro la nuit à une fraction notable de la puissance installée le jour. Pour l'éolien, la fluctuation s'étend de quelques pourcents à 70 % de la puissance installée. Il ne sera donc pas possible de gérer ces fluctuations avec le système actuel. La gestion sera-t-elle possible avec des batteries et avec de l'hydrogène ? La réponse est, selon moi, clairement négative. La gestion des fluctuations de la demande d'électricité est un sujet ; la gestion des fluctuations de la production d'électricité avec une forte pénétration de ressources intermittentes est un autre sujet, qui doit être examiné. Je pourrais vous montrer en une demi-heure que, sans doute, la gestion des fluctuations de la production d'électricité avec une forte pénétration de ressources intermittentes demeurera impossible.

Il existe évidemment des répercussions sur les trois scénarios de production d'hydrogène, que nous pouvons observer dans le rapport de RTE. Avec de l'électricité peu chère et un facteur de charge le plus élevé possible, le prix est le plus faible.

Un élément de stratégie est clair, le remplacement de l'hydrogène industriel. Je mets en revanche un point d'interrogation sur la mobilité, le sujet ne pouvant pas être traité uniquement par l'hydrogène. De son côté, la gestion des fluctuations des intermittents avec l'hydrogène ne sera jamais possible. Nous n'augmenterons pas la production d'hydrogène avec des sources d'électricité fluctuantes. Il s'agit d'une image d'Épinal.

Du point de vue du climat, enfin, l'hydrogène n'a pas de couleur. Il est décarboné ou carboné. Le détail de la fabrication n'a aucune incidence sur le climat.

M. Laurent Michel. – Concernant les trains, plusieurs technologies, expérimentations et déploiements sont en cours de gestion par la SNCF avec les régions. Des trains électriques avec batteries peuvent rouler sur des voies avec caténaires, avant de finir leur voyage grâce à leurs batteries. Il existe également des trains à hydrogène. Des trains hybrides ont en outre été développés. En effet, la question de l'infrastructure se pose. L'investissement en caténaires n'est pas rentable, expliquant les solutions mixtes sur les lignes de faible taille, alors que les grandes lignes sont massivement électrifiées. Actuellement, les modalités d'intervention *via* un cofinancement conjoint de l'ensemble des acteurs sont en cours de finalisation au niveau interministériel avec le cabinet du Premier ministre.

Des questions ont posé sur les modèles économiques, avec des productions à partir de surplus d'énergies renouvelables. RTE a montré dans ses études que la production d'hydrogène avec du surplus d'électricité renouvelable non consommée n'était pas rentable avant un horizon 2035.

La formation est essentielle. La stratégie prévoit un volet relatif à la recherche, par le PEPR, qui alimentera notamment la formation par la recherche. Plus largement, il est question de 30 millions d'euros pour la formation initiale et continue et de 5 millions d'euros pour un travail sur un campus des métiers et qualifications. Ce volet est donc pris en compte.

Des questions ont été posées sur les objectifs, la stratégie et la déclinaison territoriale. Notre stratégie est en cours de construction. Elle sera en construction permanente. Notre plan hydrogène date de 2018. Notre stratégie date de 2020. Je suis d'accord avec M. Dantec pour reconnaître qu'il s'agit en partie d'une stratégie d'exploration. Les éléments qui avanceront moins efficacement permettront notamment de réorienter nos intuitions et nos futures orientations. De même, nous appréhendons progressivement la dimension territoriale. Je pense en particulier que les appels à projet seront l'occasion de monter des partenariats, dans une logique de co-construction.

S'agissant du nucléaire, sur le court et le moyen terme, la France a défendu la position selon laquelle l'électricité décarbonée du réseau peut être un moyen important de soutenir la production d'hydrogène par électrolyse. Dès lors, le nucléaire assumerait un rôle important, puisqu'il représente aujourd'hui 70 % de la production en France. À plus long terme, la question se pose du mix électrique postérieur à 2035. Des besoins d'électricité sont à prendre en compte, y compris pour alimenter l'hydrogène. Le remplacement d'une partie de la production du parc nucléaire par des moyens de production décarbonés devra s'enclencher. Il existe plusieurs options, qui seront tranchées à partir de 2022-2023.

La question a été posée de l'enjeu principal de la stratégie : enjeu économique, environnemental ou de souveraineté ? D'après moi, l'enjeu principal est environnemental. Il n'en demeure pas moins que la stratégie est bâtie sur ces trois composantes, car, outre l'enjeu environnemental, il existe une opportunité économique de monter des filières en France.

Enfin, le rétrofit des véhicules existants suscite un intérêt grandissant. Il existe désormais un cadre facilitant au niveau des homologations et des aides créées. Diverses pistes sont possibles. Je pense que le rétrofit rencontrera le succès s'il est industrialisable et peu coûteux.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie d'avoir accepté de répondre aux nombreuses questions de mes collègues. Vous avez pu constater tout l'intérêt que portent les sénateurs au développement des énergies renouvelables et de l'hydrogène. La question de la déclinaison concrète est revenue souvent. Vous conviendrez que, pour nous, représentants des territoires, une telle déclinaison est essentielle. Je vous remercie des appports que vous nous avez fournis à travers vos réponses.

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

La réunion est close à 12 heures 05.

Mercredi 10 février 2021

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Désignation de rapporteurs

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, il nous appartient de désigner un rapporteur sur la proposition de loi visant à lutter contre le plastique, qui reprend certaines propositions du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la pollution plastique, que Mme Angèle Préville et M. Philippe Bolo nous avaient présenté voilà deux semaines. Ses quatre articles visent spécifiquement à limiter la pollution microplastique, prolongeant certaines dispositions introduites par la loi 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite AGEC.

Cette proposition de loi sera examinée par notre commission le 3 mars prochain, avant un passage en séance publique le 11 mars suivant.

La commission désigne Mme Martine Filleul rapporteure sur la proposition de loi n° 164 (2020-2021) visant à lutter contre le plastique, présentée par Mme Angèle Préville et plusieurs de ses collègues.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous propose maintenant de procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi visant à la création d'une vignette « collection » pour le maintien de la circulation des véhicules d'époque, qui sera examinée par notre commission le 3 mars prochain, avant un passage en séance publique le 11 mars suivant.

La commission désigne Mme Évelyne Perrot rapporteure sur la proposition de loi n° 174 (2020-2021) visant à la création d'une vignette « collection » pour le maintien de la circulation des véhicules d'époque, présentée par M. Jean-Pierre Moga et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi relative à la sécurité globale - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

M. Jean-François Longeot, président. – J'en viens à la proposition de loi relative à la sécurité globale, qui, sous réserve de ce que décidera la Conférence des présidents qui se réunit cet après-midi, devrait être examinée en séance publique du mardi 16 au jeudi 18 mars prochain.

La proposition de loi comportait initialement deux articles sur la sécurité dans les transports et la sécurité routière. L'Assemblée nationale l'a enrichie et ce volet comprend désormais une petite dizaine d'articles portant notamment sur la sûreté dans les gares et dans les transports, la vidéoprotection, la sécurité ferroviaire, la sécurité routière ou encore la surveillance des drones.

Du fait de l'accroissement du nombre de dispositions concernant les transports et dans la continuité des travaux antérieurs menés par la commission, une saisine pour avis sur les dispositions du texte dans le domaine des transports nous a parue souhaitable. En effet, l'acte de partage établi en 2012 confie à notre commission compétence en matière de transport et de sécurité routière. Nos travaux s'inscriront en complément de ceux de la commission des lois, saisie au fond de ce texte.

La commission désigne M. Étienne Blanc rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 150 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la sécurité globale.

M. Jean-François Longeot, président. – Par ailleurs, le président Larcher, que j'ai rencontré hier soir, m'a confirmé que l'examen au fond du projet de loi Climat, présenté aujourd'hui en conseil de ministres, échoirait bien à notre commission et non à une commission spéciale. Je remercie d'ailleurs Didier Mandelli pour le soutien qu'il m'a apporté pour que notre commission pilote l'examen de ce texte que nous examinerons mi-juin.

Projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin - Audition de M. Hubert du Mesnil, président de la société Tunnel euralpin Lyon-Turin

M. Jean-François Longeot, président. – Nous accueillons aujourd'hui M. Hubert du Mesnil, président de Tunnel Euralpin Lyon Turin (TELT), qui est, depuis 2015, le promoteur public contrôlé par la France et l'Italie chargé de la réalisation des travaux définitifs de la section transfrontalière et qui en assurera l'exploitation.

Vous le savez, la liaison Lyon-Turin est l'un des mégaprojets européens d'infrastructures de transport. Cette liaison est composée d'un tunnel transfrontalier, de 57 kilomètres de long, et d'environ 150 kilomètres de lignes nouvelles.

Il s'agit d'un projet ancien, entériné en 1994. Depuis lors, quatre accords entre la France et l'Italie ont été signés sur ce sujet, la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a précisé que « l'État confirme son engagement dans la réalisation de la liaison ferroviaire internationale fret et voyageurs Lyon-Turin » et une dizaine de kilomètres du tunnel de base ont été creusés. Pourriez-vous nous faire un point d'avancement sur le chantier ?

Le Lyon-Turin, qui a vocation à s'inscrire dans le corridor méditerranéen du réseau de transport transeuropéen de transport (RTE-T), vise trois objectifs.

Son ambition est d'abord d'assurer un report modal vers le rail, tant du fret que des voyageurs, et de réduire le temps de trajet entre Lyon et Turin. À cet égard, pourriez-vous revenir sur la ligne de la Maurienne, qui relie déjà la région Rhône-Alpes à la frontière italienne, et sur les raisons qui ont conduit à privilégier la réalisation d'une nouvelle ligne ?

Ce projet vise ensuite à sécuriser les transports dans les Alpes franco-italiennes, après les drames que nous avons connus dans les tunnels du Mont-Blanc en 1999, et de Fréjus en 2005.

Son objectif est enfin de réduire les émissions polluantes et les nuisances sonores sur ce trajet. Sur ce dernier point, pourriez-vous nous en dire plus sur l'estimation de l'impact environnemental du projet ?

Avant de vous laisser la parole, je souhaite vous interroger sur trois points.

D'abord, pourriez-vous nous éclairer sur le calendrier du projet ? L'objectif de mise en service en 2030 est-il maintenu ? La ministre italienne des transports a annoncé en décembre dernier que 2032 était une « hypothèse plus raisonnable ». Qu'en pensez-vous ? En outre, dans son rapport de juin dernier, la Cour des comptes européenne estimait que la liaison ne serait probablement pas prête d'ici là et elle estimait que le chantier connaissait un important retard, qu'elle chiffrait à quinze années.

Nous souhaitons ensuite bénéficier de votre éclairage sur le financement du projet. Le protocole additionnel de mars 2016 fixe le coût de la section transfrontalière à 8,3 milliards d'euros. Là aussi, la Cour des comptes européenne a pointé dans son rapport d'importants dérapages budgétaires, avec une augmentation des coûts de 85 %. Qu'en est-il, d'après vous ? Pouvez-vous rappeler les parts respectivement prises en charge par la France, l'Italie et l'Union européenne, tant pour le tunnel de base que pour les voies d'accès ? Sur ce dernier point en particulier, l'Union s'est dite prête à financer 55 % des voies d'accès ; comment cette nouvelle a-t-elle été accueillie côté français ?

Enfin, ma dernière question porte sur les critiques dont le projet a pu faire l'objet. Dans un référendum datant de 2012, la Cour des comptes en formulait un certain nombre, à savoir la faible rentabilité socioéconomique du projet, la révision à la baisse des prévisions de trafic, les incertitudes en matière de financement et le pilotage insuffisant de l'opération. Comment avez-vous réagi face à ces observations ? Les difficultés soulevées voilà près de dix ans ont-elles été toutes réglées ?

M. Hubert du Mesnil, président de la société Tunnel euralpin Lyon-Turin. – Je suis engagé depuis longtemps sur ce projet, puisque j'ai participé, en 2001, à une étape importante, avec le ministre Jean-Claude Gayssot, quelque temps après l'accident du tunnel du Mont-Blanc. À cette occasion, la France et l'Europe ont pris conscience du problème majeur que représentait la circulation des poids lourds dans les traversées alpines.

Il y a eu une longue période d'études, de travaux de reconnaissance et d'explorations géologiques. Certains ont trouvé cette période trop longue ; pour ma part, je pense que nous avons eu raison de prendre le temps d'étudier la constitution de cette montagne. Une partie des délais a été due aux difficultés italiennes et aux violentes

oppositions s'étant manifestées dans la vallée de Suse, qui ont obligé à reprendre le projet. On s'interrogeait encore récemment sur l'attitude de nos amis italiens, mais nous sommes maintenant entrés dans une phase définitive, à savoir le creusement du tunnel principal lui-même. En effet, nous préparons les appels d'offres pour attribuer les marchés de réalisation du tunnel. Nous sommes donc dans une phase de réalisation massive, puisque ces appels d'offres pour la réalisation du tunnel représentent 4 milliards d'euros.

Par ailleurs, pourquoi une nouvelle ligne ? Cette ligne appartient au réseau européen. L'Union européenne veut réaliser, depuis longtemps, un réseau ferroviaire de grande capacité, à l'échelle européenne, pouvant traiter tant le fret que les voyageurs. Ce réseau est structuré autour de neuf corridors ; il s'agit en l'espèce du corridor sud, dit « Méditerranée », qui va du sud de l'Espagne à l'est de l'Europe. Il passe par Montpellier, remonte vers Lyon, traverse les Alpes puis continue vers l'Italie et vers l'est.

Il existe déjà une ligne allant de Lyon à Turin, *via* le tunnel de Fréjus, donc pourquoi en réaliser une deuxième ? Le tunnel de Fréjus date de 1871 ; cette ligne historique ne peut pas répondre aux objectifs actuels, ce sujet doit être clos de manière claire. Il y a deux raisons à cela.

D'une part, cette ligne n'est pas adaptée au fret, puisqu'elle ne permet pas un trafic de grande capacité et à grande vitesse. En effet, s'agissant d'une ligne de montagne, il faut couper le train en deux – il ne peut peser plus de 600 tonnes – et il faut prévoir deux, voire trois locomotives. C'est donc coûteux et inefficace.

D'autre part, il s'agit d'un tunnel monotube. Or la réglementation européenne exige deux tubes pour le transport de fret sur des trains de grande capacité, comme le tunnel sous la Manche. Du reste, le tunnel que nous construisons sous les Alpes est l'équivalent de ce tunnel : deux tubes indépendants à voie unique, permettant que les trains ne se croisent pas, avec des possibilités de passage d'un tunnel à l'autre en cas d'accident.

La ligne historique peut faire passer des trains, mais en très faible quantité. Le trafic annuel est aujourd'hui d'environ 3 millions de tonnes alors qu'il était de plus de 10 millions de tonnes il y a quelques années.

Sur l'impact environnemental, commençons par l'aspect négatif : chaque fois que l'on fait des travaux dans la montagne, on produit du dioxyde de carbone, donc le bilan commence par être négatif. Toutefois, il devient ensuite positif, puisque l'on supprime les camions pour les mettre sur les trains.

Aujourd'hui, 8 % du trafic passe par le rail, et 90 % par la route. En Suisse, plus de 60 % du trafic passe par le rail. Notre objectif est d'atteindre près de 50 %. On supprimera des camions, en faisant passer un million de camions sur les trains plutôt que sur la route.

Nous allons donc produire des nuisances environnementales au début, avec le chantier, puis nous redresserons la situation en supprimant des camions. On peut discuter du nombre d'années nécessaires pour que le bilan devienne positif ; je ne suis pas expert, je ne prends pas position. Je veux néanmoins limiter au maximum les nuisances environnementales liées au chantier puis faire en sorte, une fois le tunnel ouvert, de mettre le plus vite possible les camions sur les trains.

J'en viens au calendrier. L'objectif fixé par les financeurs – l'UE, à hauteur de 40 %, l'Italie et la France – est 2030. Il a été dit que l'on n'y arriverait pas. Je ne sais pas ; ce calendrier est tendu, mais nous essayons de le tenir. La crise sanitaire nous ralentit, sans nous bloquer. Nous gardons l'objectif de 2030, car il figure dans le contrat qui nous lie à l'Europe et aux deux États impliqués. Notre devoir est de faire tout notre possible pour le respecter.

Fin 2021, nous négocierons le nouveau contrat de financement avec l'UE ; nous rediscuterons donc du calendrier. Faudra-t-il garder 2030 ou décaler le programme de deux années ? Je laisse les responsables des trois entités prendre en considération nos difficultés ; elles ne sont pas énormes, mais elles sont réelles. Il y a toutefois un arbitrage entre le coût et le calendrier ; augmenter le nombre de tunneliers permet d'aller plus vite, mais coûte plus cher.

J'en viens au budget. Le coût, estimé à 8,3 milliards d'euros, est financé à 40 % par l'Europe, à 35 % par l'Italie et à 25 % par la France. Cette estimation est la même depuis que le projet a été lancé, elle n'a pas changé. En 2012, les États se sont mis d'accord sur le processus et la création du promoteur ; en 2015 : le projet a été lancé, avec cette estimation. Tiendrons-nous jusqu'au bout ? Je ne fais pas de pronostic, nous faisons tout pour maintenir le budget, mais il n'est pas vrai que le budget ait flambé.

J'appelle votre attention sur le fait que ce montant concerne le tunnel lui-même, dont nous sommes chargés. Au-delà, il y a les accès au tunnel, du côté italien et du côté français ; ce sont deux autres projets. L'objectif est d'aménager l'ensemble de l'itinéraire Lyon-Turin, mais cette estimation ne porte que sur le tunnel.

La société binationale franco-italienne TELT, totalement publique, contrôlée à 50-50 par les deux États, est chargée du tunnel. Toutefois, il faut une coordination sur l'ensemble de l'itinéraire, parce que, dans le tunnel, les trains de voyageurs circuleront à 220 kilomètres par heure et les trains de fret à 120 kilomètres par heure. Si le tunnel est terminé, mais que les accès ne sont pas aménagés, on ne pourra pas utiliser les capacités du tunnel.

Nous soutenons donc les projets d'aménagement des voies d'accès, qui font l'objet de discussions difficiles. Faut-il commencer par Lyon, par Chambéry ? Ce n'est pas de notre compétence, mais le projet des voies d'accès doit être bien conduit.

L'Union européenne est sur la même ligne, au point qu'elle a offert une contribution pour financer les voies d'accès. Nous espérons que cela accélérera l'aménagement de ces voies. C'est déjà réglé du côté italien ; du côté français, c'est plus compliqué, plus long, plus coûteux. La France souhaitait attendre la construction du tunnel pour aménager les accès, mais cela repousserait cet aménagement à une date trop lointaine. Cela n'a pas été accepté à l'échelon européen. Nous travaillons avec SNCF Réseau pour avoir plus rapidement un programme phasé d'aménagement. D'ailleurs, la Commission a fait savoir qu'elle souhaitait augmenter de 40 % à 50 % son financement, avec un bonus de 5 %, car notre société binationale est un bon élève. Cela porterait le financement européen à 55 %, ce qui est exceptionnel ; ce projet a donc une dimension européenne forte et il a cheminé grâce à la détermination forte de l'Union.

Je connais les critiques qui nous ont été adressées, notamment celles de la Cour des comptes. En l'occurrence, la notion de rentabilité a été évaluée par huit méthodes différentes ; selon que l'on s'appuie sur une année de crise ou sur une année de croissance,

nous obtenons des résultats différents. Toutefois, si l'on raisonne sur le très long terme, si l'on accepte l'idée que cet ouvrage est fait pour durer cent ans, cela ne change plus grand-chose. Je ne prends pas position dans ce débat. Ces méthodes ont été discutées et les autorités nationales et européennes ont décidé qu'il fallait se lancer dans le projet ; nous le faisons le mieux possible.

La société du TELT est considérée comme un bon élève par Bruxelles. Cette société binationale est complètement publique. C'est une condition que j'avais mise pour participer au projet ; j'ai vécu de près la construction du tunnel sous la Manche et je voyais qu'il fallait une société publique. Cela dit, cette société binationale est une organisation originale et cela demande des efforts d'adaptation culturelle entre les équipes françaises et italiennes, mais, si l'on accepte les différences, cela donne des résultats très bons, car il y a un personnel de grande qualité des deux côtés.

Du reste, les entreprises qui interviennent dans les chantiers sont presque toujours multinationales. Les groupements attributaires comptent des Français, des Italiens et souvent des Suisses ; ils associent des équipes de nationalités différentes, souvent des frontaliers, et cela fonctionne bien.

Un autre sujet qui nous importe, en dehors de l'environnement, est l'intégrité ; nous avons un mécanisme strict de contrôle pour éviter toute intrusion de la mafia.

M. Rémy Pointereau. – Monsieur le président, je suis heureux de votre nomination à la présidence du TELT ; en tant qu'ancien président de Réseau ferré de France, vous connaissez parfaitement notre réseau ferroviaire.

Notre commission a créé une mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, dont ma collègue Nicole Bonnefoy et moi-même sommes rapporteurs. Nous avons entendu dans ce cadre des propos contradictoires sur l'avenir du fret ferroviaire ; certains y croient beaucoup et envisagent un doublement de la part du ferroviaire, passant de 9 % à 18 %, d'ici à 2030, quand d'autres estiment qu'il faut renoncer à cette chimère du report modal.

Le projet du Lyon-Turin est fort heureusement fondé sur la première hypothèse. Quelles sont les prévisions de trafic sur cette liaison ferroviaire et quels sont les leviers pour favoriser le report modal ? Je pense notamment aux aides à l'exploitation et à la qualité de service.

Par ailleurs, pouvons-nous espérer que le Lyon-Turin augmente suffisamment le trafic de la ligne à grande vitesse (LGV) Paris-Lyon pour que soit construite la ligne Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon (POCL), qui aménagerait le territoire et doublerait cette LGV ?

M. Hubert du Mesnil. – Je commence par votre question sur les prévisions de trafic et la question du report modal. Quand le projet a été lancé, la SNCF avait l'intention de développer un réseau de TGV européen. Quand les États ont repris en main le projet et quand l'Union européenne l'a inscrit dans son projet de réseau, la composante du fret est devenue dominante, même si le tunnel doit être mixte.

Ainsi, si l'on pense que le fret ferroviaire n'a pas d'avenir ni d'intérêt, il faut mettre fin au projet, qui ne peut pas se défendre si l'on a seulement la perspective du transport

de voyageurs. Il y a d'autres projets de transport de voyageurs qui sont plus urgents en France, dont celui que vous mentionnez.

Ce projet n'a donc d'intérêt que si l'on croit que le report modal est possible et nécessaire. Est-il nécessaire ? Tout le monde voit bien son intérêt environnemental. Est-il possible et à quelles conditions ? Nous partons avec un handicap important, car nous sommes parmi les pays européens dont le fret ferroviaire est au plus bas. Si l'on pense que l'on ne peut pas faire mieux et qu'il faut se contenter du trafic autoroutier, il faut renoncer au projet.

Néanmoins, je ne crois pas que ce soit impossible. J'ai été très impressionné, dans les années 2000, par ce qui s'est passé en Suisse. La situation alpine de ce pays rend le trafic difficile, mais les Suisses ont refusé le laisser-aller du transport routier et ont fait ce qu'il fallait pour assurer le report modal, c'est-à-dire investir dans des infrastructures performantes de fret, avec deux grands tunnels nord-sud à travers les Alpes, déjà terminés, et réguler le trafic routier, c'est-à-dire faire payer. Ils l'ont fait avec un soutien populaire fort. Ils ont donc les mêmes difficultés que nous, mais ils ont construit leurs tunnels et, maintenant, plus des deux tiers du trafic passent par le rail. Ce qui a été fait en Suisse relève de la même logique, du même objectif – la lutte contre la pollution, le développement ferroviaire – et des mêmes difficultés que nous. Pourquoi ce qui est possible en Suisse ne le serait-il pas en France ?

Toutefois, cela ne suffit pas. Si nous pensons être aussi capables qu'eux, pour que le fret ferroviaire soit important, il faut d'autres conditions, notamment la qualité de service et l'existence de sillons. Une fois que le train a traversé les Alpes, il doit passer par Lyon puis remonter vers le nord. Les sillons réservés au trafic de marchandises doivent être de qualité. Il faut donc, pour le fret, les mêmes exigences de fiabilité et de sécurité que pour les trains de voyageurs. On le sait, quand il y a des travaux ou des mouvements sociaux, les trains de fret ne passent pas, il n'y a pas d'engagement de qualité de service. Le report modal n'aura lieu que s'il y a une volonté en ce sens et cette volonté est largement partagée.

D'autre part, un effort national est nécessaire, avec des moyens financiers, des investissements sur le réseau et des priorités en faveur du trafic de marchandises pour que ce trafic réponde aux mêmes exigences de qualité ici qu'ailleurs. En Suisse et en Italie du Nord, on est étonné de la façon dont le transport de marchandises est traité. Nous avons, en France, des TGV ultraperformants, mais notre système pour les trains de marchandises a des années de retard.

Il faut donc travailler sur tous ces registres, mais l'idée que le report modal n'est plus opportun me choque profondément.

Sur la question de la ligne Paris-Lyon, je serai moins capable de vous répondre. L'attention de Bruxelles porte sur le corridor sud – Espagne, sud de la France jusqu'à Lyon, puis traversée des Alpes. Le Paris-Lyon n'y appartient pas. Cela dit, le raccourcissement considérable de la durée des trajets devait augmenter le trafic vers Turin, puisque l'on gagnera deux heures.

Il faut réfléchir au sujet Paris-Lyon en tenant compte des perspectives de croissance du trafic italien. Je ne sais pas où en est le projet de doublement sur lequel j'avais travaillé à l'époque. Les progrès techniques et l'amélioration des outils de signalisation devraient permettre de densifier encore les lignes actuelles. Je ne peux dire comment évoluera le trafic TGV dans ce monde où tout change si vite, mais l'axe Paris-Lyon restera la flèche de notre réseau national.

Très peu de passagers empruntent aujourd’hui le Paris-Turin, car le trajet est trop long. Nous allons gagner deux heures entre Lyon et Turin et je pense, même si d’autres sont plus compétents que moi pour évoquer ces questions, que la proximité entre ces deux dernières villes devrait conduire à un développement du trafic, y compris avec Paris.

M. Stéphane Demilly. – Comme vous l’avez souligné, le projet Lyon-Turin soulève de nombreuses critiques, notamment quant à sa rentabilité. Les prévisions d’évolution du trafic de passagers et de marchandises font l’objet de désaccords, tout comme le coût écologique de la ligne. Au-delà de ces critiques, qu’en est-il des toutes dernières estimations pour assurer la rentabilité économique et environnementale du projet ?

Ce dernier, tout comme le merveilleux canal Seine-Nord Europe, a été retenu par la Commission européenne au titre du mécanisme pour l’interconnexion en Europe (MIE). Il est donc financé à hauteur de 40 % par des fonds européens. Souhaitez-vous également bénéficier du plan de relance européen ?

Mme Martine Filleul. – En ce qui concerne le report modal, vous avez évoqué l’exemple suisse, mais vous êtes resté assez flou sur les perspectives. Disposez-vous aujourd’hui de chiffres stabilisés ?

Avec Michel Vaspart, nous nous sommes demandé, dans le cadre de la mission d’information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, si le tunnel, les aménagements qui pourraient se faire sur l’axe routier Lyon-Turin et le canal Seine-Nord Europe ne conduiraient pas à privilégier les flux vers les ports du Nord, au détriment des ports français, notamment celui de Marseille. M. Vaspart s’intéressait particulièrement à la présence chinoise dans les ports italiens et à la question des routes de la soie. Pouvez-vous nous faire part de vos sentiments ?

M. Étienne Blanc. – Il s’agit d’un dossier essentiel pour l’économie et l’ouverture internationale de la région Auvergne-Rhône-Alpes, sachant que notre histoire est tournée vers l’Italie du Nord.

L’Europe accepte aujourd’hui de financer le tunnel de base à hauteur de 50 %. Or la priorité de Bruxelles est le transport du fret, non celui des voyageurs, pour des questions non seulement environnementales et économiques, mais aussi d’ouverture vers l’Europe de l’Est. Toutefois, pour que le fret soit effectivement au cœur de cet investissement, il faut améliorer les voies d’accès au tunnel de base, soit par la création d’une ligne directe entre Lyon et Saint-Martin-La-Porte, soit par l’amélioration de la ligne Dijon-Modane, sur les bords du lac du Bourget et traversant Chambéry. Les élus de la région ont donné leur priorité à une liaison directe entre Lyon et Saint-Martin-La-Porte. Quelle est la position de TELT ?

Nous avons, avec l’Italie, et même avec l’Europe, une discussion sur les délais. Bruxelles envisage de prendre un acte d’exécution pour s’assurer qu’ils seront bien tenus. Quelles décisions, quels actes juridiques, financiers et diplomatiques précis attendez-vous pour que ce délai de 2030 soit respecté et lever ainsi les craintes de la ministre italienne des transports, laquelle s’attend à un report au-delà de 2032 ?

M. Hubert du Mesnil. – Je ne me sens pas capable de décider quelle est la courbe du trafic qui justifie l’existence du tunnel. Après la crise financière de 2008 et la baisse de trafic qu’elle a induite, on a pensé que le projet ne se justifiait plus. Mais deux ou trois ans plus tard, le trafic était reparti à la hausse. Nous connaissons de nouveau une période difficile.

Je suis totalement incapable de la moindre prévision. Il faut faire des études, certes, mais ce n'est pas à elles de dicter ce qui relève avant tout d'une décision politique.

Cet axe aura d'abord pour rôle de faciliter les liens entre les deux régions économiques Auvergne-Rhône-Alpes et Piémont, qui ont déjà beaucoup de raisons de multiplier leurs échanges – personnes et marchandises. Si l'on élargit notre vision, cet itinéraire permet de relier l'Espagne, le sud de la France, le nord de l'Italie et le nord de l'Europe. Il s'agit d'enjeux économiques déjà considérables.

Ce qui est certain, c'est que notre projet permet de faire passer un million de camions, soit une part significative des poids lourds qui traversent aujourd'hui les Alpes par les trois axes Mont-Blanc, Fréjus et Vintimille. Cela ne sera possible que si ces camions trouvent, de part et d'autre, des itinéraires et des réseaux suffisamment prioritaires pour passer.

Ce projet s'inscrit bien dans le *Green Deal* européen et les choix stratégiques pour accélérer les politiques de lutte contre le changement climatique et la transition écologique. C'est aussi la raison pour laquelle la Commission insiste pour lever tous les doutes sur la réalisation de notre projet, dans les délais.

Nous bénéficions du plan de relance français à hauteur de 200 millions d'euros et nous nous inscrivons également dans la politique européenne de relance économique.

Madame Filleul, je ne pense pas que ce projet soit défavorable aux ports français. Je ne vois pas pourquoi le port de Marseille, qui dispose de capacités absolument remarquables, serait pénalisé par rapport aux ports italiens. Certes, avant la crise, les Italiens ont fait les yeux doux à la Chine. À l'époque, on attendait de la Chine financements et soutien aux grands trafics internationaux. J'ai toujours été très réservé sur ces questions : ma mission n'était pas d'accueillir plus facilement le trafic chinois. Nous avons déjà beaucoup à faire dans nos territoires.

Il est possible d'améliorer les voies d'accès, notamment l'axe Dijon-Modane. J'ai beaucoup de sympathie pour cet itinéraire magnifique, le long du lac du Bourget, mais ce n'est plus le corridor Méditerranée. Notre sujet est d'aller à Lyon, puis de descendre vers l'Espagne. Je ne me prononce pas sur l'intérêt d'améliorer la desserte de Dijon, je dis simplement que cela ne résout pas le gros problème lyonnais – traversée de la ville, gare de la Part-Dieu... Nous n'échapperons pas à un important effort d'investissement pour traiter le nœud lyonnais.

Dans le langage bruxellois, l'acte d'exécution permet à l'Europe d'intervenir dans un rôle de coordinateur des travaux. La France a tendance à dire que chacun doit rester chez soi dès qu'il est question des accès français, mais nos amis italiens souhaitent évoquer ces questions, car l'itinéraire est unique. Le rôle de Bruxelles est donc important.

Au total, la France ne finance que 25 % du coût du tunnel. À côté de la question de la rentabilité économique, on peut se demander si la France n'a pas intérêt, en ne payant que 25 % de cet ouvrage, à développer un équipement de transport ferroviaire fret de grande dimension.

Toujours est-il qu'il s'agit d'une volonté européenne durable, qui remonte à plus de trente ans. Les majorités et les gouvernements se sont succédé, mais l'Europe est toujours restée sur la même ligne.

M. Jacques Fernique. – Les Suisses ont montré de façon éclairante la nécessité de mener une politique globale. Ils ne se sont pas contentés de lancer la construction de leur ensemble de tunnels de base. Ils ont fixé, en 1992, le nombre maximal de poids lourds autorisés pour les traversées transalpines et se sont donné les moyens de faire bouger le curseur modal avant la mise en service des tunnels en amenant le ferroviaire à 60 %. Pour ce faire, ils ont non seulement mis en place la redevance poids lourd liée à la prestation, l'éco-redevance, mais aussi utilisé à plein régime la ligne ferroviaire historique.

En France, j'ai le sentiment que nous commettons une erreur de priorisation. Une fois le tunnel de base achevé, ne risque-t-on pas de se retrouver avec une cathédrale dans le désert, faute d'avoir suffisamment fait bouger le curseur modal ?

M. Philippe Tabarot. – Avec le tunnel de Tende, plus petit, ma région connaît également les questions environnementales, de coût, de probité et de dialogue qui se posent entre Français et Italiens. Votre projet accuse d'ailleurs un retard de quinze ans, tout comme le nôtre.

J'aimerais revenir sur les changements politiques que vous subissez, notamment du côté italien – il me semble que la ministre des transports n'est plus en poste et qu'il n'y a toujours pas de gouvernement... En France, ce projet avait été porté à l'origine par les écologistes, ce qui est plutôt logique au regard de l'effort engagé sur le fret ferroviaire. Or j'ai du mal à comprendre l'opposition du nouveau maire de Lyon. Comme certains de mes collègues, je me demande si un projet né dans les années 1990 est toujours d'actualité aujourd'hui, notamment au regard des évolutions énormes que nous avons connues, ces dernières années, en termes de mobilité.

Nous avons obtenu, avec le président Muselier, la prolongation de ce fameux corridor européen sud entre Gênes et Marseille. Or, à chaque fois que je me suis rendu à Bruxelles pour discuter de ces questions, j'ai eu l'impression que l'Europe souhaitait davantage ce projet que la France et l'Italie. J'ai même pu croire que l'Europe leur forçait la main en expliquant qu'il n'y avait pas de retour en arrière possible. Pouvez-vous nous rassurer sur ces différentes interrogations ?

M. Hubert du Mesnil. – Certaines évolutions politiques conduisent à des changements, à des questionnements, voire à des critiques. Je suis très troublé par la position des partis ou des mouvements écologiques. D'abord favorables au projet, en ce qu'il donnait priorité au report modal et au respect de la convention alpine, ils s'y opposent aujourd'hui. Report modal et protection de l'environnement sont pourtant les principales raisons d'être du tunnel. Et ces raisons sont aujourd'hui combattues par ceux-là mêmes qui les défendent, estimant que la voie actuelle suffit.

Nous n'arrivons pas à aborder ces questions de manière objective. La question de savoir combien de trains peuvent passer sur la ligne est rationnelle et appelle une réponse rationnelle, hors idéologie ou sensibilité. Il s'agit d'une analyse objective qui peut être vérifiée, expertisée. Or nous n'y arrivons pas et nous restons sur un malentendu fondamental. Nous en sommes là. Je ne sais pas si nous parviendrons à concilier nos positions, alors même que nous devrions partager la même ligne de préoccupations environnementales.

La politique italienne est assez subtile. En Italie du Nord, la volonté est très largement partagée dans les milieux économiques et politiques. Seul le Mouvement 5 étoiles s'y oppose, relayant ainsi les contestations très fortes de la vallée. Je pense que nos amis italiens ont commis une erreur en n'associant pas les territoires au lancement du projet, contrairement à ce que nous avons fait en France. Le tracé, réalisé de manière très technocratique, s'est heurté à un rejet total des élus et des habitants de la vallée, où circulait déjà une autoroute. Il n'y a pas eu de vrai débat public comme nous en connaissons. Le Mouvement 5 étoiles est resté dans cette opposition, mais sa collaboration au gouvernement Conte n'a pas freiné l'avancée du projet. Un point d'équilibre politique a été trouvé et il semble que la classe politique italienne y soit aujourd'hui globalement favorable.

Si la France a toujours avancé, on ne peut pas dire non plus qu'elle ait fait preuve d'une volonté farouche ni d'un très grand dynamisme pour aboutir. De fait, le projet a toujours été poussé par les présidents de la République successifs pour des raisons de rapprochement stratégique des régions européennes et de politique franco-italienne.

Je ne me place pas sur le terrain politique. Nos autorités publiques me fixent des objectifs que je m'efforce de remplir. Mon travail consiste à fournir aux deux États les éléments les plus précis possible pour que les politiques prennent les décisions. Ensuite, nous faisons le travail qui nous est demandé. Nous avons réussi à tenir ce cap, avec mon collègue italien directeur général, quelles que soient les péripéties politiques.

Fondamentalement, vous avez raison de dire que ce projet a tenu parce que l'Europe croit à ce réseau ferroviaire européen à grande dimension et à grande capacité. Elle croit que ce projet doit se faire pour permettre au corridor sud de fonctionner. Cette volonté a d'ailleurs permis de bousculer certaines résistances culturelles franco-françaises : nos concitoyens sont tous passionnés par le transport de voyageurs, mais bien peu par celui des marchandises. Lorsque je travaillais à Réseau ferré de France et que je voulais accorder une certaine priorité aux trains de marchandises pour leur permettre de rouler, on m'expliquait que je n'étais qu'un technocrate éloigné des problèmes des gens. Le président Huchon m'expliquait notamment que mes trains de marchandises qui ne pouvaient pas contourner Paris ne l'intéressaient pas, parce que son problème principal était d'assurer le trafic des RER. Je comprends bien la position d'un président de région, mais si les trains de marchandises ne peuvent ni traverser ni contourner Paris, il n'y aura tout simplement pas de trains de marchandises en France. Il est donc essentiel de trouver des compromis.

M. Joël Bigot. – Vous nous avez indiqué que l'Europe soutenait ce projet, ce qui constitue la condition de sa réussite, et prévoyait même d'augmenter son financement. Vous avez également souligné que neuf sillons étaient concernés en Europe, ce qui procérait d'une volonté politique de développer le fret ferroviaire.

Il semblerait, comme l'a souligné M. Fernique, que nos infrastructures ne permettent pas aujourd'hui de desservir l'accès à ce tunnel. Quand pensez-vous que la fluidité du trafic pourra être assurée côté français sur cette infrastructure très importante pour l'aménagement même du territoire européen ?

M. Olivier Jacquin. – Dans ce projet véritablement politique, la rationalité économique stricte peut être questionnée. Or vous ne m'avez pas rassuré sur un des points de fragilité énorme du projet, à savoir l'accès français au tunnel. Vous avez dit, de manière quelque peu ombrée, que votre objectif était de faire entrer un million de camions dans le tunnel. Or la réalisation de cet objectif environnemental que nous devons soutenir, *a fortiori*

maintenant que le tunnel est quasiment achevé, nécessitera l'existence de réseaux de qualité en amont et en aval. Et c'est là qu'est la fragilité.

Je ne peux qu'inviter notre commission à recevoir une délégation suisse pour nous exposer le système mis en place. Comme l'a rappelé Jacques Fernique, les Suisses ont de la visibilité et des ressources affectées. Le directeur général adjoint du ministère suisse m'avait fait une remarque amusée, expliquant que des ressources affectées et une programmation sur quinze ans permettaient d'éviter beaucoup de bêtises, notamment de nombreux allers et retours inutiles.

On a évoqué l'ampleur des rénovations, qui pourraient s'étendre jusqu'à Dijon. Les camions auront-ils alors l'obligation d'emprunter des réseaux combinés dans des conditions acceptables ? Certains questionnent globalement le fret ferroviaire, mais il a ses champs de pertinence, notamment pour les longues distances. Demain, un camion venant d'Amsterdam pour aller en Italie sera-t-il obligé d'emprunter une autoroute ferroviaire qui passera par le Lyon-Turin ?

M. Didier Mandelli. – J'ai eu la chance, lorsque j'étais rapporteur de la loi d'orientation des mobilités, de découvrir ce chantier. Je rappelle que c'est l'un des plus grands chantiers du siècle par sa durée, par les volumes et par le nombre d'entreprises et de personnels engagés. N'oublions pas qu'il s'agit d'une prouesse technologique assez exceptionnelle, qui traduit le niveau technique de nos entreprises, de nos ingénieurs et de nos techniciens. Je crois que nous pouvons en être fiers. On a parfois tendance à oublier l'ampleur de cette belle réalisation et le niveau d'engagement des personnels concernés. Je souhaiterais que la commission puisse visiter ce chantier.

M. Hubert du Mesnil. – Je suis très sensible à votre témoignage. Je vous confirme que je serais très heureux de recevoir une délégation de votre commission.

Nous constatons que les personnes qui viennent voir le chantier n'ont pas la même appréciation du projet, d'abord parce qu'ils voient que cela commence à ressembler à un tunnel, que l'ouvrage est assez beau esthétiquement et que des entreprises françaises, italiennes et suisses réalisent des prouesses techniques absolument remarquables. Il s'agit vraiment d'un projet d'échelle mondiale. Les entreprises et les personnels font un travail qui n'est pas toujours facile. En outre, malgré la crise sanitaire, le chantier n'a pratiquement pas été arrêté : des dispositions extrêmement rigoureuses ont été prises, qui ont permis au chantier de se dérouler sans accident. Il faut saluer l'intelligence des entreprises ainsi que le travail de recherche et d'innovation.

Pour ce qui concerne le calendrier des accès, le projet est prêt du côté italien. Son financement va être assuré par le plan de relance italien, très largement soutenu par l'Europe. Il est prévu que, dans un premier temps, la ligne existante soit aménagée jusqu'à Turin, qui est proche de Suse. Ce ne sera donc pas difficile à réaliser.

Côté français, les choses ont été relancées il y a un peu plus de deux ans. SNCF Réseau réalise actuellement un travail pour reprendre le projet que nous avions préparé à Réseau ferré de France. Ce projet d'accès était abondant, puisqu'il prévoyait deux lignes nouvelles de Lyon jusqu'à Saint-Jean-de-Maurienne, l'une pour le fret et l'autre pour les voyageurs. Ce projet a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP). Il a été attaqué devant le Conseil d'État, qui l'a approuvé. Comme il est trop coûteux, le ministère a décidé de créer une commission de travail, présidée par le préfet, qui consiste à reprendre le projet qui a

fait l'objet de la DUP et à le simplifier pour que la continuité du trafic soit assurée au moment de l'ouverture du tunnel, donc à l'horizon de 2030, et que l'on procède par étapes, une première étape permettant d'assurer un écoulement normal du trafic en 2030 dans le corridor qui va vers Lyon.

Deux scénarios, correspondant à deux itinéraires possibles, ont été approfondis. Le choix entre ces deux scénarios sera effectué l'année prochaine dans le cadre de la DUP. L'obstacle très important de la DUP ayant été franchi, le calendrier peut être compatible avec l'horizon de 2030-2032. Le choix entre les deux scénarios n'est pas facile. L'un accorde une priorité nette au fret et n'améliore pas beaucoup la situation pour les voyageurs dans un premier temps. Il y a un arbitrage à faire. Quoi qu'il en soit, la situation s'est plutôt bien rétablie. Quand le scénario sera choisi, nous pourrons aller de l'avant.

Il est vrai qu'il vaudrait mieux, pour un projet aussi long, que les financements soient assurés. Tel n'est pas vraiment le cas. L'Italie est le seul pays à assurer un financement pluriannuel du projet, le gouvernement Monti ayant fait voter un budget pluriannuel correspondant à 80 % de la part de l'Italie et à 35 % du coût total.

En France, nous sommes dépendants d'un vote annuel. Le financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) doit être renouvelé chaque année, même si nous avons l'engagement politique de l'État, qui nous autorise à signer les marchés.

Un travail a été réalisé voilà trois ou quatre ans pour proposer des financements d'une autre nature, notamment l'appel à l'eurovignette et un montage financier reposant sur un emprunt, qui n'a pas été accepté. La discussion n'est pas définitivement close, le respect des critères d'endettement étant en train d'être reconstruit. Il est sans doute un peu dommage de ne pas recourir à l'emprunt pour financer un projet qui va durer plus de cinquante ans... En tout état de cause, le sujet reste ouvert.

Pour l'instant, l'Afitf nous accorde les crédits chaque année. Jusqu'à ces derniers temps, ces crédits étaient relativement modestes, mais les sommes seront nettement plus importantes en 2021, 2022 et 2023. L'Afitf devra gérer cette difficulté. Nous n'avons pas d'inquiétude particulière, mais on ne peut pas dire qu'il y ait un financement structuré, pluriannuel et assuré. On fonctionne un peu au coup par coup.

La situation n'est pas bien meilleure sur le plan européen : le financement était assuré jusqu'en 2021 et a été prolongé en 2022. La discussion va s'engager pour les prochaines années, mais il est désormais question de ramener à trois ans le contrat que nous pensions avoir pour sept ans. Autrement dit, nous n'aurons pas non plus de la part de Bruxelles un montant assuré avec les clés de financement que j'ai mentionnées. Je n'ai pas de doute sur la volonté d'aller jusqu'au bout, mais il faut périodiquement remettre le sujet sur la table et, chaque fois, discuter les conditions et les modalités. C'est probablement une faiblesse.

Concernant la régulation, je rappelle que MM. Destot et Bouvard avaient travaillé ensemble sur une proposition de montage, avec un emprunt qui était gagé en particulier par des recettes venant des axes autoroutiers, comme l'a fait la Suisse. Le sujet est sensible. Les deux parlementaires avaient démontré qu'il était possible d'opérer un prélèvement de coût assez modéré sur un très grand nombre de camions sur un territoire très large, comprenant Vintimille. Bruxelles avait plutôt vu cela d'un bon œil. Je pense que le sujet n'est pas

définitivement abandonné, mais, pour l'instant, il ne fait pas l'objet de propositions élaborées. Il faut vraiment jouer sur les deux pistes.

Faut-il interdire le trafic de camions ? Il faut en tout cas le réguler. On peut déjà contraindre le trafic en interdisant toute une catégorie de camions – ceux qui transportent des marchandises dangereuses, ceux qui ne respectent pas les normes environnementales... – et grâce à la tarification.

La volonté de l'Europe est de supprimer la possibilité qu'un camion traverse l'Europe entière, depuis la Lituanie jusqu'au Portugal. Une partie du trafic intraeuropéen devrait passer sur le train.

M. Hervé Gillé. – On a du mal aujourd'hui à visualiser la stratégie logistique qui devrait se mettre en place pour essayer d'optimiser les flux vers cet ouvrage. On a le sentiment que c'est la logique du marché qui va s'appliquer et qu'il n'y a pas d'anticipation. Pourriez-vous nous donner des éléments d'appréciation à ce sujet ?

On peut penser que, demain, certaines liaisons aériennes pourraient être supprimées pour transférer le trafic sur la liaison ferroviaire. Le débat est-il d'ores et déjà ouvert pour anticiper au mieux ce transfert ?

Il est toujours difficile d'objectiver ce que l'on appelle « l'impact environnemental » de ce type de projets. Une évaluation environnementale de qualité du tunnel, projet emblématique aux niveaux européen comme mondial, permettrait d'apporter des clés de méthode et d'enrichir le débat politique. Qu'en pensez-vous ?

M. Hubert du Mesnil. – Je répondrai à vos questions avec beaucoup de modestie...

Les flux de marchandises évoluent, parce que le marché évolue. La crise obligera sans doute elle aussi à évoluer. L'emballage de l'économie a entraîné une mobilité très forte et une logistique débridée, avec une fuite en avant de tous les moyens pour obtenir les coûts les moins chers possible. On a vu à quoi cela pouvait nous mener sur le plan environnemental. J'espère que, la crise aidant, la logistique internationale sera mieux régulée et que l'emballage va pouvoir se calmer.

Il faut combiner la liberté du marché de la logistique avec une offre d'infrastructures de qualité et une régulation économique : il n'est pas normal que des déplacements ne coûtent rien. Je pense aux bateaux transportant des conteneurs de Chine à des prix défiant toute concurrence. Il faut donner aux choses leur véritable valeur. Un transport qui produit de la pollution, comme peut le faire un camion, doit la payer d'une manière ou d'une autre.

La crise vient de nous montrer que le laisser-faire ne conduisait pas forcément à l'optimisation. Les autorités compétentes, aux niveaux national, européen comme international, doivent prendre le sujet en main. Il y a certainement encore beaucoup de choses à faire si l'on veut redresser la situation et ne pas s'enfoncer dans la crise.

Nous avons bien avancé sur le sujet de l'impact environnemental : les normes sont de plus en plus nombreuses, une surveillance administrative est mise en place... Nous avons ainsi 141 points de contrôle, où l'on mesure en permanence, en collaboration avec des organismes publics et sous le contrôle des ministères, la qualité de l'eau et de l'air, l'intensité

du bruit, le nombre de poussières, etc. Au-delà des beaux discours, la question de l'environnement passe par des aspects techniques très concrets et des considérations scientifiques.

L'impact environnemental passe d'abord par une maîtrise du chantier. Nous avons déjà fait beaucoup de progrès, mais on peut encore en faire beaucoup. Je n'en donnerai qu'un exemple : celui des matériaux qui sortent du tunnel. Notre objectif est que plus de la moitié de ces matériaux soient réutilisés, pour faire du béton, des remblais, du réaménagement paysager, pour boucher les carrières... Or, aujourd'hui, il n'est pas possible de faire passer les matériaux de part et d'autre de la frontière italienne, parce que les réglementations française et italienne ne sont pas compatibles. L'Europe ne peut-elle pas œuvrer à une vision circulaire globale intégrée et à une harmonisation des règles pour que l'on puisse optimiser la gestion de nos matériaux comme on optimisera les transports de marchandises ?

Sur ce sujet, la raison peut l'emporter, surtout si l'intérêt pour tous de progresser sur l'environnement est bien perçu. Je suis en train de mobiliser les ministères compétents pour essayer de trouver une solution à ce problème – j'aurais ainsi contribué à l'Europe à ma modeste manière... J'espère que nous y parviendrons.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci, monsieur le président, pour la clarté de vos propos et pour cet échange particulièrement intéressant.

M. Hubert du Mesnil. – Je renouvelle l'invitation pour ceux d'entre vous qui le veulent dès que les circonstances le permettront.

La réunion est close à 11 h 05.

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. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Audition de Mme Valérie Pécresse, présidente du conseil régional d'Île-de-France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 19 h 15.

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

Mercredi 3 février 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Jean-Philippe Thiellay, président du Centre national de la musique

M. Laurent Lafon, président. – Bonjour à tous. Le Centre national de la musique (CNM) a été institué par la loi du 30 octobre 2019. La proposition de loi avait fait l'objet d'un examen minutieux de notre commission, notamment de notre rapporteur Jean-Raymond Hugonet.

Monsieur Thiellay, vous avez été nommé président le 26 novembre dernier d'une structure ambitieuse et attendue, destinée à fédérer les différentes familles de la musique autour d'un projet et d'une vision commune. Jean-Raymond Hugonet marquait ainsi cette ambition initiale en séance publique au Sénat : « *Le CNM doit bien devenir une maison commune, à même de porter, structurer, inspirer toute la filière musicale, infuser dans les écoles, révéler des talents à l'international* ».

Cette tâche déjà herculéenne en soi doit aujourd'hui vous paraître presque douce. Le CNM a dû, en effet, dans l'urgence, apporter des soutiens à l'ensemble d'un secteur très durement frappé par la crise pandémique. Pour l'amateur d'opéra que vous êtes, on peut dire que vous n'avez pas connu de prélude et que vous êtes entré directement dans le vif du sujet, l'État vous ayant rapidement délégué une bonne partie de la gestion de la crise dans ce secteur, en quadruplant le budget pour 2021.

Monsieur le président, la commission est donc heureuse de vous auditionner pour la toute première fois, afin que vous nous exposiez la manière dont le CNM a réussi à conduire parallèlement la structuration du nouveau Centre et les aides au secteur. Nous sommes également intéressés par votre regard sur l'état de la musique aujourd'hui et les voies d'une sortie de crise.

M. Jean-Philippe Thiellay, président du Centre national de la musique. – Merci monsieur le président, pour ces mots et pour votre invitation. Mesdames les sénatrices et messieurs les sénateurs, comme vous l'avez souligné, le Centre national de la musique est né d'une initiative parlementaire. Je crois que c'est le dernier établissement public de l'État à avoir été créé. Un établissement public à caractère industriel et commercial créé sur une initiative parlementaire, c'est encore plus rare. J'y vois un atout, qu'il faut faire vivre. Grâce à ces invitations, vous rendre compte des avancées dans la création de l'établissement et de la politique que nous mettons en œuvre me semble non seulement indispensable, mais surtout utile et agréable. Je vais essayer de brosser aussi rapidement que possible un tableau en trois temps.

La loi que vous avez votée est pleinement appliquée. Le Centre national de la musique est un établissement public « en ordre de marche ». La gouvernance interne à l'établissement, le conseil d'administration, le conseil professionnel, l'organigramme de

l'équipe, tout ceci fonctionne, malgré les difficultés liées au contexte sanitaire que nous connaissons.

Nous avons réalisé la fusion avec quatre associations partenaires qui avaient significativement occupé les débats parlementaires, le Fonds pour la création musicale, le Club action des labels et des disquaires indépendants français (Calif), le centre d'information et de ressources pour les musiques actuelles (IRMA) et le Bureau export de la musique française. La fusion, librement décidée par les organes de ces structures, est intervenue le 1^{er} novembre 2020 et les salariés ont été intégrés dans l'établissement public. Nous sommes en train d'achever l'élaboration d'une convention collective, ce devrait être fait d'ici la fin du mois de mars. Nous allons ensuite réunir tous les salariés au cours de la première quinzaine du mois d'avril, si tout va bien, dans des locaux adaptés au nouvel établissement. Pour l'instant, les salariés sont répartis entre cinq lieux distincts, exigus et inadaptés. Nos nouveaux locaux se trouveront entre la Bibliothèque nationale de France et la « station F » dans le 13^{ème} arrondissement.

Une des premières missions porte sur les études. Nous avons lancé – et, pour certaines, terminé – plusieurs enquêtes, dont l'une sur la place des femmes dans les festivals, car l'égalité femmes-hommes est un axe majeur de l'action de l'établissement. Une étude a également été rendue publique la semaine dernière sur la répartition de la valeur sur les plateformes de *streaming*. C'est le modèle dit *user centric*, par opposition au modèle *market centric*.

Nous allons publier dans quinze jours ou trois semaines un jeu de fiches très pratiques, à l'intention de la filière, sur les conséquences du Brexit. Une étude porte sur l'expérience spectateur. Elle présente malheureusement moins d'urgence aujourd'hui. Une étude porte sur l'outremer. Ce ne sont là que quelques exemples.

Notre établissement a été en première ligne face à la crise, ce qui résulte, pour partie, d'un choix délibéré. Le 18 mars, lors du premier vrai conseil d'administration, une feuille de route était établie, ainsi qu'un budget rectificatif pour l'année 2020. Le confinement étant intervenu deux jours plus tôt, le 16 mars. Nous avons fait le choix, soutenus en cela par le ministère de la culture, d'agir immédiatement en soutien des professionnels, alors même que nous avions une vision très limitée sur la durée du confinement, sur ses conséquences économiques et même sur les moyens dont nous pourrions disposer. Nous avons mobilisé toutes nos ressources, c'est-à-dire le fonds de roulement, les 7,5 millions d'euros votés par le Parlement dans le cadre de la loi de finances initiale, pour monter ce qui fut, à ma connaissance, le premier fonds de soutien, au-delà de l'intervention de l'État à travers le fonds de solidarité (dont l'intervention était plafonnée à 2 500 euros).

Cette volonté d'agir vite s'est combinée avec celle d'adapter sans cesse les dispositifs (par exemple en revoyant les plafonds et conditions d'attribution des aides), ce que nous continuons de faire. C'est l'un des avantages d'un établissement public : une fois réuni le conseil d'administration, nous pouvons modifier le règlement intérieur qui sert de base aux aides et celles-ci peuvent alors être mises en œuvre très rapidement. De fait, au printemps 2020, nos délais de règlement étaient de l'ordre de trois semaines. Ils se sont un peu allongés car la situation s'est compliquée par la suite.

Il y a eu plusieurs étapes entre le 18 mars, date à laquelle nous avons mobilisé tous les moyens de l'établissement (soit quelques dizaines de millions d'euros), et la mobilisation massive de moyens par l'État, à travers différentes lois de finances successives.

Au total, nous avons versé, en 2020, 98 millions d'euros, en tenant compte des quelques millions d'euros venant du Burex, du Fonds pour la création musicale et du droit de tirage que les redevables de la taxe avaient préalablement versés.

52 % de ces aides ont bénéficié à des associations, 43 % à des entreprises (lesquelles sont davantage aidées en montant). Plus de 70 % des bénéficiaires se trouvent hors de l'Ile-de-France, bien qu'il y ait de nombreux sièges de producteurs de spectacles et de maisons de disques à Paris.

L'urgence représente 67 millions d'euros, ce qui recouvre les différents fonds de secours et fonds de sauvegarde que nous avons inventés au fil de l'eau. Je note avec intérêt que quelques régions sont venues abonder ces fonds de soutien, notamment la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. La Ville de Paris, en plus de l'action conduite année après année pour l'équipement des salles, a également abondé ces fonds d'urgence. Des discussions ont par ailleurs abouti avec les régions Hauts-de-France et Grand Est.

Le CNM a continué de s'appuyer sur une action territoriale qui avait été lancée par le Centre national de la chanson et des variétés et du jazz (CNV) avant 2019. Près de 3,5 millions d'euros supplémentaires ont ainsi pu être versés en plus des interventions d'urgence, en lien avec les régions et les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), puisque tout ceci se décide de manière contractuelle avec l'État.

Cette aide a d'abord bénéficié au monde du spectacle vivant, car c'est celui qui a été touché en premier et qui redémarrera en dernier. Comme vous le savez, le CNM est compétent pour l'ensemble des esthétiques et modèles économiques, y compris la musique enregistrée. C'est une différence considérable par rapport au CNV. Dans l'urgence, cependant, nous avons fait le choix de privilégier le monde du spectacle et la production de spectacle, car c'est là que les risques de défaillances, de disparitions, de rachats, de perte de diversité étaient les plus grands.

Nous avons aussi essayé d'innover dans cette crise. L'année 2020 a fait apparaître des évolutions dans les pratiques culturelles des Français, qui ne pouvaient plus se rendre dans les salles de spectacle et ont davantage écouté de la musique en *streaming*, même si la « consommation » musicale a plutôt diminué, notamment lors du premier confinement. La musique enregistrée a plutôt bien résisté. Au printemps, son mode de diffusion passait beaucoup par du *livestream* gratuit. Il n'y avait pas de modèle ni de logique économique. En revanche, à partir de l'automne, des initiatives ont jailli, que le CNM a voulu soutenir, en y consacrant immédiatement 5 millions d'euros, afin de soutenir les modes de diffusion alternatifs de spectacles et d'encourager des captations, diffusées ensuite sur des chaînes de télévision nationales ou locales et sur internet, de façon gratuite ou payante. Le CNM calibre naturellement le niveau de son soutien en fonction de ces canaux de diffusion.

Ces nouveaux modes de diffusion ont permis à des dizaines de milliers de journées de travail d'être possibles, malgré l'absence de public. Des caméras étaient installées et le public était trouvé différemment. Des équipes techniques et artistiques ont ainsi pu travailler malgré tout. Ce dispositif, que nous avons inventé, en bonne intelligence avec le ministère de la culture, fait émerger de nouvelles pistes de réflexion quant aux modes de diffusion. Rien ne remplace le spectacle vivant ni une salle, car la musique est du son, phénomène physique qui se dégrade nécessairement lors de toute intermédiation. Néanmoins, cela permet de toucher un public différent dans cette période particulière, peut-être au-delà, et

de constituer des catalogues d'enregistrement, c'est-à-dire d'enrichir une forme de patrimoine musical.

Nous avons monté un fonds de compensation ouvert à toutes les esthétiques (ce qui inclut les musiques actuelles) dans le champ de la taxe sur le spectacle et pour la musique classique, hors du champ de la taxe. Ce fonds a commencé à accompagner la reprise qui s'est amorcée à l'automne, avant le couvre-feu puis la nouvelle interdiction de toute activité. C'est un outil extrêmement utile pour encourager l'investissement et aider ceux qui font vivre la musique à prendre des risques. Si, du fait de décisions administratives, ils ne pouvaient atteindre leur point d'équilibre, en termes de jauge, ce fonds de compensation permettait de compenser cet écart éventuel moyennant l'ajustement, en cas d'amélioration de la situation, du niveau d'aide publique versée par l'établissement. Nous avions budgété 50 millions d'euros pour ce fonds et en avons dépensé 22 millions en 2020. Les crédits votés en loi de finances rectificative ont naturellement été reportés à 2021. Nous avons sous-consommé ces crédits mais leur report à 2021 et le nombre de dossiers en cours d'instruction nous conduisent à estimer que ce fonds est virtuellement épuisé. Nous sommes même dans une impasse à hauteur d'une trentaine de millions d'euros, comme nous l'avons indiqué au ministère de la culture.

Il en est de même pour le « fonds de sauvegarde 2 », doté de 50 millions d'euros et ouvert à toutes les structures (musiques actuelles, musique classique, musique contemporaine). Nous avons consommé 12 millions d'euros et reporté 38 millions à 2021. Là aussi, compte tenu du nombre de dossiers en cours d'inspection et de l'élargissement des critères d'éligibilité, nous prévoyons une impasse de 12 millions d'euros qui pourrait conduire, dès les prochaines semaines, à baisser le niveau moyen de l'aide.

Je n'entrerai pas dans le détail du budget 2021, sauf si vous m'interrogez à ce sujet. Le plan France Relance, voté en fin d'année 2020, nous a permis d'attribuer 182,5 millions au programme de soutien. L'essentiel (115 millions d'euros) ira aux entreprises de spectacle, de musique et de variété, c'est-à-dire aux entreprises entrant dans le champ de la taxe sur le spectacle. Nous allons aussi, pour la première fois, aider les auteurs-compositeurs (sans lesquels il n'y a pas de musique), avec 7 millions d'euros en 2021.

Nous allons renforcer l'action visant la production et la distribution phonographique, que nous avons moins aidées en 2020, à hauteur de 19 millions d'euros. L'édition musicale (métier qui s'est considérablement transformé depuis deux cents ans, et qui contribue à l'émergence d'artistes et à la construction de carrières) sera soutenue à hauteur de 7 millions d'euros.

Une aide ira aux professions indépendantes qui n'étaient aidées ni au titre du spectacle, ni au titre de la musique enregistrée, c'est-à-dire les agents, managers, attachés de presse et entreprises individuelles n'ayant pas d'employé, à hauteur de 3,5 millions d'euros. Un renforcement de l'action en faveur des territoires est également prévu. Je n'y insiste pas, car la liste serait un peu fastidieuse. Tous ces éléments sont bien sûr publiés sur notre site internet.

D'une façon générale, la situation est très difficile. Il existe une très grande angoisse parmi les professionnels du spectacle vivant, en particulier parmi les organisateurs de festivals, car ceux-ci ont été, pour la plupart, annulés en 2020. Toutes les situations sont différentes. Certaines structures très subventionnées s'en sont plutôt bien sorties en 2020. D'autres, qui font face à des enjeux de billetterie massifs, craignent que leur trésorerie soit

mise à mal par les demandes de remboursement du public. Il est donc assez difficile de dresser un tableau exhaustif. Il existe en tout cas une grande inquiétude, en particulier pour l'été 2021.

Les crédits votés dans le cadre du plan France Relance nous permettent d'intervenir. Les 115 millions d'euros du « fonds de sauvegarde 3 » permettront de prendre en compte les pertes d'exploitation jusqu'au 31 mars 2021. Nous discutons actuellement du plafond avec les professionnels dans le cadre d'une concertation avec eux. Néanmoins, l'inquiétude sur les festivals n'a pas été prise en compte dans le plan France Relance, car nous pensions que le redémarrage pourrait avoir lieu au printemps ou durant l'été, notamment pour les très grandes jauge. Je ne veux citer aucun festival en particulier mais vous les avez bien en tête. S'il s'avérait que ces festivals ne puissent avoir lieu, cela aurait des conséquences pour lesquelles le plan France Relance n'est pas dimensionné. Nous travaillons très bien avec le ministère de la culture mais il y a là une vraie question.

Pour le reste, plusieurs questions sont sur la table. Je vais les mentionner sans trop entrer dans le détail. Comme le sénateur Hugonet le sait mieux que quiconque, le financement du CNM repose sur :

- une taxe sur le spectacle vivant musical et de variété ;
- une intervention de l'État à hauteur de 20 millions d'euros, une fois que la montée en puissance triennale sera terminée ;
- une contribution des organismes de gestion collective privée, qui finançaient les associations avec lesquelles nous avons fusionné ;
- une action conventionnelle, collaborative, avec les régions notamment.

Ce mécanisme doit être examiné du fait de la disparition des recettes sur les spectacles. Nous espérons naturellement que ceux-ci vont reprendre. Une autre question porte sur le champ de la taxe. Nous avons aidé des structures hors du champ de la taxe, ce qui me semble conforme à l'esprit de la loi, car nous représentons la « maison commune ». L'article 1^{er} de la loi ne mentionne pas une taxe mais le soutien à l'ensemble de la filière, en complément des interventions de l'État. Cette question sur le champ de la taxe a été posée par l'Union syndicale des employeurs du secteur public du spectacle vivant (Usep-Sv), qui regroupe différentes structures telles que les Forces Musicales et le syndicat professionnel des producteurs, festivals, ensembles, diffuseurs indépendants de musique (Profedim).

Il me paraît également nécessaire de trouver à court ou moyen terme d'autres mécanismes de soutien à la filière, car je crois que la taxe sur les spectacles, dans son périmètre actuel, les subventions de l'État et les organismes de gestion collective (qui sont en difficulté), ne suffiront pas à poursuivre la construction de cette maison commune de la musique pour soutenir la création, la musique enregistrée, l'export et la diversité. Je n'ai pas mentionné l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 8 septembre mais chacun l'a à l'esprit.

La contribution du digital au soutien de la filière constitue aussi une question. Je vise, en abordant celle-ci, un champ très large allant des idées évoquées ici même (par exemple à propos des objets connectés, dont une des utilisations majeures est l'écoute de la musique, sans qu'ils ne contribuent en aucune manière à la création) à la contribution de

grandes plateformes qui mettent en avant les artistes mais gagnent aussi beaucoup d'argent en utilisant leur présence sur leur site. Là aussi, je ne citerai aucun nom mais chacun voit à quelles plateformes je fais référence. Une large partie de cette architecture a été bâtie avant que le CNM ne soit créé. Certains mécanismes sont notamment passés par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) du fait de l'absence de CNM. Il me semble que nous pourrions aujourd'hui envisager d'adapter ces mécanismes aux nouvelles modalités d'action de la politique publique en faveur de la musique.

Enfin, il ne vous échappe pas que des discussions sont en cours au plan communautaire à propos des règles applicables en matière de TVA. Certaines plateformes diffusant davantage de sport que de musique posent la question du niveau de TVA sur les services de télévision par abonnement. La question de la TVA sur la musique peut se poser, à l'heure où les plateformes de *streaming* sont en développement mais ne gagnent pas d'argent, alors que la question de la rémunération des artistes se pose. Je pense que nous sommes dans un moment de transition, que la crise accélère.

Cela doit nous conduire, en concertation avec les professionnels et en lien avec les pouvoirs publics, l'État et le Parlement, à réfléchir à la construction d'un dispositif soutenable et consolidé. Nous n'y sommes pas, car les fondamentaux ne sont pas tout à fait stables.

En tout cas, le CNM, indépendamment de cette action de soutien qui prendra aussi la forme de soutien aux professionnels, d'édition d'ouvrages, de publication de notes, etc., a vocation à réfléchir sur les moyens de rendre la musique plus forte et d'en assurer la diversité, dans le respect des droits culturels qui constituent un objectif majeur de ce nouveau mode d'action publique.

M. Laurent Lafon, président. – Merci, monsieur le président. Je ne doute pas que vous aurez l'occasion de revenir sur un certain nombre de points, notamment ceux que vous avez abordés dans la dernière partie de votre exposé, à travers la réponse aux questions.

Je donne la parole à notre rapporteur pour avis des crédits du programme « Livre et industries culturelles », Julien Bargeton.

M. Julien Bargeton. – Bravo, à vous et vos équipes, car vous avez vécu un baptême du feu dans des conditions assez incroyables. Le CNM a été créé dans une période de pandémie inédite et vous avez tenu le choc. Je veux vous en féliciter, pour avoir su traverser cette épreuve en mettant sur de bons rails cet organisme qui était très attendu.

Je pense qu'il faudra que vous précisiez les perspectives budgétaires sur le long terme, notamment lorsque les enveloppes que vous évoquez seront dépensées. Le monde de la musique évoque la lenteur de déblocage des aides, notamment sur la musique enregistrée. Seul 0,5 % aurait été débloqué. Que pensez-vous du nombre de fonds qui ont été créés ? Faudrait-il les regrouper pour simplifier ce paysage ?

Il reste la question pendante du financement, à long terme, du Centre national de la musique, comme vous l'avez indiqué. Nous étions plusieurs à avoir proposé une contribution des matériels audio, qui forment l'un des seuls secteurs (hors du digital) à bénéficier de la création sans la financer. Cette piste est-elle à explorer et quelles voies privilégier pour que ses contours juridiques ne soient pas discutables ?

J'ai également une question sur les liens que vous entendez nouer avec les collectivités territoriales, en particulier pour le soutien des conservatoires et des salles communales.

Vous avez dit un mot de la recomposition des relations avec les organismes de gestion collective (OGC) dans le prolongement de l'arrêt de la CJUE, mais peut-être faudrait-il préciser ce qui se dessine.

Les montants des aides sont aujourd'hui plafonnés. Ces règles doivent-elles évoluer à vos yeux ? Il existe des inquiétudes au sein d'entreprises grandes ou moyennes qui sont actuellement en grande difficulté.

Enfin, vous pourriez nous dire un mot des études en cours sur le modèle *user centric* et la façon dont les artistes pourraient être mieux rémunérés sur les plateformes en ligne.

M. Laurent Lafon, président. – Je vais également donner la parole à Jean-Raymond Hugonet, qui était rapporteur de la proposition de loi visant à créer le CNM pour le Sénat.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Monsieur le directeur, je suis et nous sommes particulièrement heureux de vous accueillir aujourd'hui pour cette première audition. Il aura malheureusement fallu un virus pour démontrer, à quelques semaines près, le bien-fondé de la création du CNM. On pourrait se demander, un instant, ce qu'il se serait passé si le CNM n'avait pas existé.

Indépendamment du plaisir que j'ai eu à rapporter le texte de la proposition de loi au Sénat, je tiens à rappeler que la création du CNM avait été préconisée par Roch-Olivier Maistre dans un rapport sur l'état de la musique. Aujourd'hui, c'est chose faite. C'est une vraie victoire pour la musique.

Je me suis réjoui également de vous entendre rappeler que les auteurs-compositeurs étaient à la base de toute création musicale et que sans eux, il n'y aurait pas de musique. Cela semble une évidence. Néanmoins, dans un écosystème où les éditeurs ont un rôle fondamental (qui a évolué dans le temps), il est capital ne pas l'oublier.

Ma première question fait écho à celle que notre collègue Françoise Laborde avait soulevée en commission, à propos du modèle *user centric*. Merci d'avoir abordé cet aspect déterminant, parfois mal connu. Le rapport qui avait été élaboré ici comporte des liens permettant d'en savoir plus à ce sujet. A l'heure des plateformes numériques, il s'agit de trouver une rémunération plus équitable pour les auteurs-compositeurs, étant entendu que les systèmes marchands créent des déséquilibres. La question se pose dans des termes simples mais son analyse est complexe et quelques éléments d'explicitation seraient bienvenus.

La musique intéresse énormément de personnes. C'est curieusement au moment où se crée le Centre national de la musique que se font jour des initiatives telles que le changement de nom de la Maison de la Radio (qu'il faut désormais appeler Maison de la Radio et de la Musique), souhaité par la présidente de Radio France, ou la création de la chaîne Culturebox. Comment percevez-vous ces initiatives dans le poste qui est le vôtre aujourd'hui ?

M. Jean-Philippe Thiellay. – Merci, messieurs les sénateurs, pour vos paroles aimables, qui s'adressent à toute l'équipe bien plus qu'à moi-même. Nos salariés ont fait

preuve d'une très grande adaptabilité, sont passés en télétravail et ont démontré la passion qu'ils avaient pour ce métier de soutien de la filière. Je leur ai transmis également les remerciements que j'ai lus dans des rapports sénatoriaux de fin d'année, car c'est à eux qu'ils s'adressent.

En ce qui concerne les aides que nous avons mobilisées en 2020 et en 2021, nous avons réuni onze fois le conseil d'administration et modifié le règlement de l'établissement. Les plafonds ont d'abord été déterminés en fonction des moyens dont nous disposions, car nous ne savions pas, alors, quels étaient les besoins de la filière. Nous avons fixé un plafond à 10 000 euros, puis à 35 000 euros, puis à 120 000 euros. Dès lors que le fonds de sauvegarde, doté de 115 millions d'euros, viendra compenser des pertes documentées, allant jusqu'au 31 mars, il est évident que le plafond sera bien plus élevé. Je ne peux pas en dire davantage car son montant fait l'objet d'une concertation qui a lieu actuellement avec les professionnels – même si la décision incombe, *in fine*, au conseil d'administration sur proposition de l'équipe du CNM. Il dépassera en tout cas plusieurs centaines de milliers d'euros et même probablement le million d'euros. C'est de l'argent public. La Cour des comptes s'intéresse à ces dispositifs. Nous devons donc être certains de ce que nous souhaitons mettre en place.

Nous avons bien sûr créé trop de fonds à travers nos interventions en 2020. Leur nombre est trop élevé et sera réduit en 2021. Nous allons concentrer nos interventions sur la sauvegarde (c'est-à-dire éviter des faillites) et les mécanismes de compensation. À ce jour, je n'ai pas eu connaissance de défaillances d'entreprises ou d'associations dans le champ du spectacle ou de la musique enregistrée. Les dispositifs de compensation, eux, sont des mécanismes de relance à l'intention de ceux qui prennent des risques. La simplification de cette architecture d'aides devra veiller à maintenir un très large champ de bénéficiaires – ceux qui paient la taxe et ceux qui ne la paient pas.

Nous avons débuté une concertation très large, à laquelle participent plusieurs centaines de personnes, compte tenu de l'hétérogénéité de la filière, pour la définition de notre dispositif d'aides en régime de croisière. Là aussi, le paysage est divers (aides à l'export, aides à la création musicale, aides aux disquaires...). Il faut organiser tout cela de manière cohérente. Notre conseil d'administration doit se réunir le 15 mars prochain et l'objectif est que la plus grande partie de nos aides de droit commun soit alors définie, de même que les dispositifs devant répondre aux objectifs d'égalité entre les hommes et les femmes et de simplicité, sans oublier la notion de « parcours utilisateurs ». Un artiste réfléchit en termes de composition, d'interprétation, mais aussi de musique à l'image (pour soutenir ses créations sur internet), de passage à la scène et d'export. Auparavant, il fallait passer par cinq guichets (les quatre associations et le CNV). Nous ne pouvons parler d'un « guichet unique » car il n'est pas question de remplacer l'action de l'État ni celle des collectivités territoriales mais nous souhaitons fluidifier ce parcours à travers le CNM, et faciliter la mise en œuvre du soutien sur l'ensemble de cette chaîne de production, lorsqu'un tel soutien est pertinent.

Les organismes de gestion collective (Adami, SCPP, SPPF...) siègent au conseil d'administration et au conseil professionnel du CNM. Ils ont été très durement frappés par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. La question étant très technique, elle n'a pas pris la forme d'un débat public. Il n'en demeure pas moins que 25 millions d'euros par an, au bas mot, disparaissent de la production de spectacles et de disques. Nous verrons moins de logos des OGC sur les pochettes de disques ou les banderoles des festivals. Or, une partie de ces fonds revenait aux associations. Il en résulte une perte d'environ 8 millions d'euros par an pour le budget prévisionnel du CNM. C'est donc aussi un coup dur pour nous. Je n'ai pas de solution, car cette décision a été prise au niveau communautaire. L'arrêt de la Cour ouvre la

voie à un règlement communautaire qui pourrait trancher cette question des « irrépartissables juridiques ». La question dépasse de loin le Centre national de la musique. Nous avons annoncé que nous ferions preuve de solidarité, d'abord en accueillant les salariés des associations qui étaient financées par les OGC. Nous disons également à ceux-ci que nous comprenons les difficultés supplémentaires auxquelles ils vont être confrontés en 2021, qui s'ajoutent aux autres, et espérons qu'un retour à meilleure fortune leur permettra de reprendre un mécanisme de contribution à partir de 2022. C'est un dispositif original et intéressant que de disposer de dotations de l'État, d'une taxe affectée et de contributions du secteur privé.

La question des conservatoires est très importante, car tout part de la formation, en termes de culture musicale, de parcours de vie. Le CNM est un établissement public qui est avant tout destiné au secteur professionnel. L'alinéa 11 de l'article 1^{er} de la loi indique que le CNM participe au développement de l'éducation artistique et culturelle, dans son champ de compétences, en complément du rôle joué par l'État et les collectivités territoriales. Le ministère de la culture nous a demandé une cartographie de l'existant en matière d'éducation artistique et musicale. Je ne sais pas sur quoi elle va déboucher, d'autant plus que le ministère a décidé de se muscler dans ce domaine également. Le partenariat avec les collectivités territoriales permet en tout cas d'insérer dans les contrats de filière de nombreux types d'aides, puisqu'il s'agit de se mettre d'accord. Travailler sur la formation – initiale ou professionnelle – et renforcer ce rôle me semble pouvoir entrer dans les missions de l'établissement public.

Le sénateur Bargeton et le sénateur Hugonet m'interrogent sur le modèle *user centric*. Le sujet est à la fois très simple et très compliqué. Des millions de Français paient un abonnement à une plateforme de *streaming* et peuvent se demander où va cet argent. Le montant de ces abonnements alimente le chiffre d'affaires de ces plateformes au niveau national. Se pose ensuite la question de la répartition de ces recettes.

Au début de l'année 2020, le ministre de la culture, Franck Riester, nous avait demandé de travailler sur cette question, dans la perspective notamment de la loi sur l'audiovisuel, au travers de laquelle le législateur pouvait envisager d'intervenir. La perspective de loi audiovisuelle s'éloignant, nous avons un peu de temps pour travailler sur cette question extraordinairement complexe. Il faut d'abord noter que seuls Spotify et Deezer ont participé à l'étude. Toutes les autres plateformes l'ont refusé, pour des motifs qui leur appartiennent. Pour la première fois, au plan mondial, une étude confronte une méthodologie commune à ces deux plateformes. Notre objectif n'était pas de dire ce qui était bien ou mal, mais de montrer ce qui changerait dans l'hypothèse d'un passage au modèle *user centric*, sachant que le modèle actuel répartit globalement le chiffre d'affaires réalisé, et non votre abonnement.

L'étude est en ligne, avec un résumé qui se veut aussi simple que possible, même si les difficultés méthodologiques étaient grandes. En quelques mots, si nous passions au modèle *user centric*, c'est-à-dire si l'on répartissait la recette constituée par les abonnements au bénéfice des artistes que vous écoutez, et seulement à ces derniers, cela induirait des modifications dans cette répartition. En clair, quelques esthétiques qui sont les plus écoutées par les utilisateurs très engagés (les plus jeunes), y perdraient. Ce serait le cas en particulier pour le rap et le hip-hop. A l'inverse, le pop rock, le classique, le jazz et le hard rock, bénéficieraient de ce nouveau mode de répartition.

Il y a de nombreux aspects que nous n'avons pu explorer, notamment du fait de l'anonymisation des données, et parce que celles-ci ne portaient pas sur les distributeurs, sans

inclure les labels, encore moins les artistes. On ne sait pas si le pop rock, tel qu'il est défini par les plateformes, est du pop rock français ou international. Dans le classique, on ne sait pas si l'offre porte sur des *playlists* ou compilations rentabilisées par des majors depuis des décennies ou s'il s'agit d'œuvres jouées par un quatuor pointu dans un petit label. Il ne faut donc pas faire dire à cette étude davantage que ce qu'elle dit. Des changements auraient lieu mais les changements les plus forts, en pourcentage, s'appliqueraient à des volumes si faibles que l'impact financier, pour de très nombreux artistes et même de nombreux producteurs, serait marginal. C'est une photographie de l'année 2019. Le marché est en plein développement. Il y a des questions qu'il faut continuer d'explorer (transparence des données, algorithmes, recommandations, composition des *playlists*). Dans la mesure où nous avons réussi à créer la confiance avec les acteurs du secteur, nous entendons continuer de travailler sur certains de ces aspects et sur les questions que nous n'avons pas encore pu explorer, faute d'existence ou de la communication de nombreuses données. A ce stade, il semble permis d'affirmer que le modèle *user centric* apporterait des changements mais ne serait en aucun cas la baguette magique qu'on pourrait être tenté d'y voir. Néanmoins, la dynamique d'évolution du marché recèle encore de nombreuses incertitudes en soi.

Nos liens avec Radio France sont excellents. J'étais ravi que la Maison de la Radio soit renommée « Maison de la Radio et de la Musique ». Le CNM est une maison commune et n'a aucune prétention à incarner seul la musique. Plus nous parlerons de musique, mieux ce sera. Dans les actes, Radio France fait énormément. Il y a eu l'« Hypernuit », il y a dix jours, que nous avons cofinancée. Des choses ont lieu en ce moment en matière de création contemporaine, car même la musique classique est vivante. Radio France mène une politique formidable, à laquelle nous sommes étroitement associés. Cela me paraît une bonne manière de faire pour le service public.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Le CNM est bien lancé ; nous vous devons beaucoup, monsieur le président. Je me réjouis que le débat parlementaire ait abouti à cette création concrète et très utile en ces temps de crise. Recevez tous nos encouragements pour le travail dans lequel vous êtes engagé.

Je reviens sur une question de fond, que j'avais soulevée à plusieurs reprises lors des débats avec le ministre Franck Riester et plus récemment avec la ministre Roselyne Bachelot, quant au périmètre du CNM et à son articulation avec la direction de la musique du ministère de la culture. Je pense bien sûr à l'héritage du CNV, qui était plutôt consacré aux musiques de variété et aux musiques actuelles. Ma question vise particulièrement la musique de patrimoine et de création, autrement dit la musique classique. Ce secteur participe au groupe de travail que vous avez mis sur pied.

Se pose néanmoins la question des missions dont va se doter le CNM, en articulation avec la direction de la musique de la DGCA, étant entendu que le ministère a aussi un rôle d'aménagement du territoire et que la musique de patrimoine et de création est aussi le reflet de la vie dans les territoires. Quelle place le CNM entend-il donner à la musique de patrimoine et de création, qui a besoin d'être accompagnée, en temps de crise comme en temps normal ?

Une autre question porte sur le fonds d'urgence et d'accompagnement, à propos de ces structures qui ne paient pas la taxe sur la billetterie (à la différence d'autres contributeurs du CNM) et ne sont pas éligibles, pour cette raison, à ces aides. Je rappelle que la taxe sur la billetterie demeure une ressource importante mais parcellaire pour le CNM. De

plus, tous les adhérents ne s'acquittent pas de cette taxe. Je pense notamment au secteur phonographique.

Qu'en est-il de l'aide octroyée actuellement pour la captation et la diffusion, sachant que les structures musicales sont privées d'une diffusion directe dans les salles auprès de leurs publics ?

Mme Sylvie Robert. – Je me joins aux félicitations que vous ont adressées mes collègues et voudrais vous féliciter, monsieur le président, pour le programme que vous avez initié en matière de prévention contre les violences sexuelles et sexistes dans le domaine de la musique et pour l'égalité hommes-femmes. C'est une initiative bienvenue et très appréciée aujourd'hui.

Votre réactivité et votre adaptabilité, au cours de la première période de la crise, ont été vivement appréciées. Vous nous aviez fait part de vos préoccupations sur le plan budgétaire et même d'une impasse qui semble malheureusement se confirmer, ce qui montre que nous devrons examiner très précisément avec vous la façon dont les choses vont pouvoir se passer.

Vous vous trouvez aujourd'hui dans une deuxième étape, au cœur de laquelle se trouvent les modalités d'accompagnement. Nous ne sommes pas encore dans une phase de relance.

Je voudrais d'abord évoquer les festivals, qui me tiennent particulièrement à cœur mais n'ont malheureusement aucune perspective. La Bretagne est une terre de festivals. Je crois qu'une rencontre est prévue à ce sujet avec la ministre le 15 février prochain. Malgré l'absence de perspectives, les organisateurs de festivals travaillent. Ils ont échafaudé de multiples hypothèses de jauge dégradée et envisageant différentes configurations, de façon extrêmement responsable. Ils savent qu'ils risquent de devoir travailler dans une configuration nouvelle au printemps et peut-être même à l'été prochain. Le CNM sera-t-il au rendez-vous pour les accompagner dans ces nouvelles modalités ? Je pense particulièrement aux jauge dégradées. Ceux qui ne bénéficient pas d'aides publiques auront cette difficulté.

Vous avez très peu parlé des territoires. Or nous sommes attachés à cette question. Les collectivités territoriales sont à la fois attentives et parties prenantes des différents événements. Vous avez accompagné, voire signé, des contrats de filière. D'autres dispositifs se profilent-ils dans le contexte actuel ? C'est aussi notre capacité collective (élus, CNM, professionnels) d'imaginer des contrats de filière un peu différents dans la période actuelle qui est en jeu et j'aimerais savoir de quelle façon vous y travaillez.

Enfin, la question des phénomènes de concentration a été souvent évoquée dans cette assemblée. Un embouteillage est à prévoir au cours des mois et années qui viennent, car de nombreuses représentations d'artistes ont été reportées ou annulées. Le public a conservé ses billets. Nous voyons bien que résoudre ce problème sera très compliqué. Je sais que vous n'avez pas un rôle de régulation, mais peut-être pourrez-vous, au travers des aides, infléchir ces trajectoires que l'on sent s'amorcer.

M. Jérémy Bacchi. – Je voulais saluer à mon tour le travail réalisé au cours de cette année 2020, ô combien compliquée. Je me joins donc au concert de louanges adressées à vos collaborateurs et à vous-même pour le travail réalisé, même s'il reste beaucoup à faire. C'est l'objet de ma première question.

Vous évoquez un certain nombre de pistes pour l'année 2021, notamment l'élargissement éventuel des structures qui pourraient contribuer à la taxation, et l'idée d'une contribution digitale. Cela mériterait de vous entendre de façon un peu plus précise sur ces pistes.

Nous sommes dans une période où existe, localement, la volonté de trouver d'autres formes de représentation de spectacles. Les concerts-tests en font partie. Cette recherche existe aussi à Marseille, dont je suis élu. J'aimerais entendre des perspectives plus nationales sur cette question et aimerais savoir de quelle façon ces nouvelles formes de représentation pourraient favoriser la reprise plus rapide d'un certain nombre de spectacles.

Vous évoquez également la nécessité de trouver d'autres formes de transmission du spectacle vivant. À ce titre, peut-être avez-vous des discussions avec la nouvelle plateforme Salto, qui pourrait constituer un outil de transmission de formes de spectacle vivant, par exemple. C'est une interrogation que je vous soumets.

Enfin, je ne crois pas avoir entendu évoquer la question du piratage. Elle est de moins en moins présente dans le débat public alors qu'elle continue d'avoir un impact extrêmement prégnant sur la production.

Mme Sonia de La Provôté. – Je me joins au concert de compliments qui vous ont été adressés, en saluant également l'absence d'ostracisme qui distingue la filière, quand bien même certaines structures ne paient pas la taxe. D'autres secteurs seraient bien inspirés de considérer les choses de cette façon. Le fait que les soutiens mis en œuvre embrassent l'ensemble du territoire national (même si, selon que l'on est public ou non, on ne bénéficie pas du même accompagnement) me paraît également à saluer. Il faut parfois faire sauter les barrières, lesquelles sont, somme toute, virtuelles, et ne contribuent pas à faire vivre un écosystème. Votre action a contribué à maintenir une partie de la diversité de celui-ci.

La question des festivals a été posée. Elle se pose évidemment avec acuité dans tous nos territoires, notamment dans la perspective éventuelle de jauge dégradées, mais cela ne dépend pas entièrement de vous.

J'aimerais savoir quel regard vous portez sur le Pass culture et sa contribution éventuelle à l'accompagnement de la culture. Quel est à vos yeux son « rapport qualité-prix », pour dire les choses rapidement ?

Vous avez évoqué les droits culturels, qui favorisent la diversité des esthétiques et des pratiques (amateurs et professionnelles) mais renvoient aussi à tous les territoires. Le CNM a un rôle important à jouer de ce point de vue, car il a démontré sa capacité à s'adapter et à porter un regard différencié et bienveillant, quels que soient le lieu, les structures ou acteurs portant la musique.

Le numérique constitue à l'évidence un enjeu important mais également une opportunité pour les auteurs-compositeurs. De nombreux auteurs ont d'ailleurs émergé, ces dernières années, à la faveur de l'absence de filtre, vis-à-vis du public, qui prévaut avec le numérique. Peut-être une contractualisation avec les grands acteurs du numérique pourrait-elle conduire à exiger d'eux cette contribution qu'ils sont seuls à pouvoir apporter, car le public à portée de main du numérique est très large. Il pourrait donc leur être demandé qu'ils permettent à des artistes émergents de se produire à grande échelle, face à un public, à moindre coût.

Mme Catherine Dumas. – Monsieur le président, la cérémonie des Victoires de la musique va arriver très vite. J'apprends dans la presse que la prochaine cérémonie, prévue le 12 février, pourrait constituer le premier test français dans le contexte du covid, devenant ainsi le premier rassemblement musical accueillant du public depuis près d'un an.

L'organisation de ce concert-test, auquel 1 300 spectateurs assisteraient, pourrait se faire en collaboration avec Innova Medical Group, spécialiste dans la production de tests antigéniques. Des expérimentations ont été conduites en Europe, récemment en Espagne. Elles permettent d'envisager des représentations dans des salles fermées, avec des places assises ou debout, moyennant notamment la réalisation d'un test à l'entrée des salles. Les résultats semblent plutôt concluants.

Que pensez-vous de l'opportunité d'organisation d'une expérience similaire, notamment dans le cadre des Victoires de la musique ? Un test en extérieur pourrait-il aussi être envisagé afin de préparer la saison des festivals ? Nous avons compris que leur sort était en suspens. L'enjeu consiste bien à donner au plus vite une visibilité aux professionnels qui font vivre la culture en France, quant au calendrier de réouverture des salles de concert. J'ai interrogé la ministre de la culture à ce sujet également et attends sa réponse.

Mme Annick Billon. – Je me joins aux félicitations qui vous ont été adressées, monsieur le président. Le CNM a joué une partition très bien réglée durant la pandémie et a démontré l'utilité de son rôle.

Vous avez évoqué la restructuration du financement. Nous savons que les collectivités jouent un rôle très important pour combler des pertes de recettes et maintenir des structures à flot. Comment envisagez-vous cette restructuration des financements ?

Par ailleurs, à propos des festivals, un problème particulier réside dans le désengagement des bénévoles, que l'on observe également dans le milieu du sport, alors qu'ils constituent un rouage précieux de l'organisation de tous les festivals au sein des territoires. Une année blanche éloigne nécessairement ces bénévoles des évènements. Ce constat rejoint la question de la perte potentielle de savoir-faire, voire de vocations, du fait de l'année que nous avons traversée.

M. Jean-Philippe Thiellay. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, en dix minutes, je ne pourrai que survoler certaines de ces questions, qui sont pourtant toutes fondamentales.

Je commencerai par celle de l'articulation d'un opérateur avec le ministère de la culture et l'État. Durant quarante ans, cette question a pesé sur l'absence de création d'un opérateur dans le domaine de la musique. Marcel Landowski l'explique en 1979 dans *Bataille pour la musique* : il va créer le Centre national de la musique et de la danse. Puis il explique qu'à peine déposé l'article de loi dans le projet de loi de finances, la filière s'est divisée. Le ministère de la culture, qui n'était pas bien vu, s'est raidi. Le CNM n'a finalement pas vu le jour.

Il faut prendre les choses aujourd'hui de manière concrète et dépassionnée. Je suis convaincu que la direction générale de la création artistique (qui est notre tutelle, avec la direction générale des médias et des industries culturelles) a son rôle à jouer : fixer des objectifs, contrôler leur atteinte, participer au conseil d'administration et aux groupes de travail). Il en est de même avec les DRAC, qui constituent le bras armé de l'État dans les régions et connaissent bien une partie de la vie musicale. Nous devons travailler en parfaite

intelligence avec elles. Il y a eu un débat visant à savoir si les DRAC devaient constituer les représentants de l'établissement. Ce débat est tranché. En revanche, il faut trouver, sur le terrain, les moyens permettant de faire vivre les DRAC et de veiller à la cohérence de l'action publique. Il y a donc toute une série de choses que le CNM ne fera pas (par exemple le versement de subventions à d'autres opérateurs ou à de grands acteurs). En revanche, l'agilité d'un établissement public, la capacité à modifier les règles lorsque c'est pertinent, constituent des atouts. Le CNM est une personne morale de droit public.

La question de la taxe constitue une ligne de partage. La loi n'en parle pas et utilise des termes beaucoup plus larges que le seul champ de la taxe du CNV. Celle-ci est née d'une initiative des professionnels, sur la base d'une association qui existait antérieurement. Ils sont donc attachés à ce dispositif. La seule manière de sortir de ce débat consiste à poser la question du champ d'application de la taxe. Je n'ai pas de réponse. La décision incombe à l'État et au législateur. Nous sommes à la disposition de tous pour y travailler. Au cours de la première période de la crise, nous avons cherché à ouvrir toutes les commissions, sans considération pour les esthétiques. De nombreux représentants du monde classique, avec leurs organisations associatives ou professionnelles, travaillent avec le CNM et je m'en félicite, car les problématiques (production, tournées, export, digital) sont souvent comparables.

Les 5 millions d'euros que j'évoquais, concernant le fonds de captation, ont bénéficié à des opéras, à des orchestres, à des clubs de jazz, à des concerts pop. Cela prouve que les outils et les problématiques peuvent être communs.

S'agissant des festivals, la ministre de la culture, Roselyne Bachelot, a mené une action très forte dès la rentrée, comme vous avez pu le constater. Les festivals de musique (qui paient la taxe et bénéficient à ce titre du droit de tirage ou des aides sélectives) représentent 15 à 20 % de l'action du CNM en régime de croisière. Pour le reste, en particulier les structures qui ne paient pas la taxe, nous sommes à la disposition de l'État, qui seul peut décider en la matière. Le fonds de compensation, que nous avons mis en place à l'automne, a bénéficié à certains festivals, par exemple « Jazz sous les pommiers » (avec une jauge très dégradée). C'est un outil très malléable qui peut presque jouer le rôle d'un mécanisme assurantiel, s'il est impossible pour les artistes de se produire. En cas de jauge dégradée, il peut permettre aux organisateurs d'atteindre le point d'équilibre.

Je veux saluer avec vous la très grande capacité de résistance des professionnels. Certains ont élaboré six ou sept scénarios différents. Ils font preuve, de surcroît, d'une certaine sérénité malgré les difficultés et sont absolument admirables.

Nous avons toujours indiqué à l'État que nous étions à sa disposition pour travailler (notamment avec deux syndicats, le Prodiss et le SMA, qui ont mis en place des protocoles) sur la question des tests. Celle-ci se pose principalement en termes de police administrative et incombe donc plutôt à l'État. Nous sommes associés aux travaux du ministère. S'agissant des Victoires de la musique, je crois savoir qu'une demande d'autorisation a été déposée à la préfecture. Je n'en sais pas davantage. De nombreuses questions pratiques se posent, par exemple si le test doit être utilisé plutôt sur la gestion des files d'attente ou les sorties, par exemple, en testant les personnes de façon très large, sans viser seulement le risque de contamination. Comme vous l'avez dit, la ministre nous réunit de nouveau dans deux semaines.

Étant moi-même très attaché à ma région (qui est celle du sénateur Bacchi), je me déplace chaque fois que je le peux dans les territoires. Le confinement ne m'a pas empêché de

me rendre en Normandie, en Bretagne, en Auvergne-Rhône-Alpes et dans le sud de la France. Ce contact nous manque néanmoins.

Nous mobilisons 3,5 millions d'euros supplémentaires, dans le budget 2021, en faveur des relations avec les clientèles. Nous souhaitons élargir les contrats de filière à toutes les esthétiques et à la musique enregistrée. Cela dépendra des réponses des collectivités territoriales (à commencer par les régions mais peut-être aussi les villes et métropoles qui ont des compétences anciennes en matière culturelle et musicale). La loi énonce que le CNM associe les collectivités territoriales à l'exercice de ses compétences, ce qui me paraît une bonne formulation. Si nous mobilisons 3,5 millions d'euros supplémentaires, c'est avec l'espoir de partager avec les collectivités des objectifs communs de façon à mobiliser encore davantage de moyens, autour d'objectifs communs, si possible de long terme (structuration, professionnalisation), avec une évaluation *in fine*.

Je me souviens d'une table ronde, il y a un peu plus d'un an, ici même, sur le sujet de la concentration. Nous allons y travailler. L'Autorité de la concurrence est saisie et va rendre son avis dans les prochaines semaines. Nous disposerons ainsi d'un cadre juridique permettant de réfléchir en dépassant certains fantasmes et certaines craintes objectives. Nous n'éditons pas des normes dont nous sanctionnerions la méconnaissance mais nous pouvons orienter certaines choses à travers la politique d'aide et ses orientations. Nous serons vigilants sur l'effet sur les cachets – le report sur une période concentrée dans le temps pouvant induire des comportements de concurrence, loyale ou moins loyale. Les demandes d'aide passant par le CNM, en particulier pour les professionnels, nous serons informés et pourrons prendre les décisions opportunes.

Le sénateur Bacchi évoquait le piratage. Celui-ci existe dans le *streaming* mais nous manquons de données. Nous allons y travailler. Cette semaine a lieu une réunion avec la Hadopi afin de travailler sur le piratage des œuvres musicales. La question est un peu passée au second plan dans la mesure où le téléchargement a beaucoup diminué, et même quasiment disparu. Le piratage des comptes, en revanche, reste malheureusement très actif et constitue une source de déperdition de valeur.

Nous avons de bons contacts avec le service du Pass culture. La musique est plébiscitée par ses utilisateurs. Il y a là un outil de relance très utile. Nous souhaitons intégrer les disquaires – en particulier les disquaires indépendants, réseau auquel nous tenons – dans ce dispositif, sachant que l'achat physique représente près de 40 % du chiffre d'affaires global de la musique enregistrée. L'objectif sera notamment d'y associer les disquaires indépendants.

Le sénateur Bacchi et la sénatrice de La Provôte évoquaient les opportunités du numérique et le « *do it yourself* », même si vous n'avez pas cité cette vilaine expression, qui désigne la capacité, que donne le digital, à mettre en avant ses propres créations. Cela donne parfois lieu à des découvertes extraordinaires. Je pense à ce jeune pianiste qui a été filmé à l'hôpital de la Timone, à Marseille, et qui a signé un contrat avec Deutsche Gramophon pour enregistrer un album. Au-delà de ces très belles histoires, il faut se projeter. Le modèle de *streaming* n'est pas stabilisé. Les plateformes proposent toutes la même chose au même prix - lequel n'est pas appelé à diminuer à court terme. La situation actuelle augure de possibles mouvements de concentration (c'est-à-dire des rachats) et laisse envisager le développement d'autres formes de service, susceptibles de faire naître une autre expérience pour les utilisateurs de *streaming*, peut-être même jusqu'au *live*. Tout ceci bouge et le CNM n'a pas vocation à dire à des entreprises privées dans quelle direction elles doivent aller. En revanche, analyser les habitudes et besoins des spectateurs, qui vont évoluer, relève de notre

rôle. La suite des études *user centric* devra notamment tenter de discerner des tendances d'évolution de ces pratiques et de ces offres dans un horizon de dix-huit mois, deux ans ou cinq ans. Nous souhaitons bien sûr aider des acteurs français et européens à ne pas sombrer.

La dernière question que vous avez posée, concernant les conséquences humaines de cette crise, n'est pas la moins importante. Le bénévolat se situe hors du champ du CNM mais il est clair que de nombreux festivals ne pourraient fonctionner sans bénévoles, pour en assurer l'accueil, aller chercher les artistes à la gare, etc. Nous n'avons pas encore de visibilité quant aux conséquences qu'aura la crise actuelle de ce point de vue. Il existe des statistiques terribles quant à l'abandon, par certains artistes, de leur carrière. Je crains de devoir être relativement pessimiste de ce point de vue malgré l'année blanche et malgré les fonds publics assez généreusement dispensés en France, par rapport à d'autres pays. Je me trouvais dimanche matin à Versailles pour une captation, avec trois artistes, l'un Français et deux artistes étrangers (dont l'un faisant partie de l'Union européenne, l'autre non). Les deux artistes non français n'avaient pas perçu d'argent public dans leur pays depuis le mois de mars. Il faut faire preuve d'une grande vigilance, observer et parfois alerter, afin de prendre les bonnes décisions de soutien en faveur de ceux qui font vivre la musique dans notre pays.

M. Laurent Lafon, président. – Merci, monsieur le président, pour la précision de vos réponses.

Vous avez compris, à travers la diversité et le nombre de questions qui vous ont été posées ce matin, que la commission est très attentive au secteur de la musique. Nous étions demandeurs, depuis de nombreuses années, de la création du Centre national de la musique. Nous sommes donc particulièrement heureux de vous avoir reçu ce matin et ne manquerons pas de poursuivre le dialogue avec vous. Nous avons compris que, sur un certain nombre de sujets, les évolutions étaient encore à venir et que nous aurions à les appréhender ensemble, chacun dans son rôle.

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

La réunion est close à 10 h 50.

Mercredi 10 février 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Désignation d'un rapporteur

M. Laurent Lafon, président. – Nous devons désigner notre rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, créant la fonction de directrice ou de directeur d'école. La conduite de nos travaux sur ce texte, qui devrait être examiné en séance publique, à la demande du groupe RDPI, le mercredi 10 mars prochain, pourrait être confiée à notre collègue M. Julien Bargeton.

Nos collègues M. Max Brisson et Mme Françoise Laborde avaient réalisé un rapport de grande qualité sur ce sujet.

M. Jacques Gosperrin. – Je n'ai aucune difficulté à ce que M. Julien Bargeton soit désigné rapporteur, mais un travail extraordinaire avait été réalisé par M. Max Brisson et Mme Françoise Laborde. Je trouve dommage que cette continuité ne puisse s'exercer. Dans la mesure où l'inscription de ce texte à l'ordre du jour est demandée par le groupe RDPI, je me plierai toutefois à cette décision.

M. Julien Bargeton. – C'est une demande du groupe RDPI, pour une proposition de loi issue de l'Assemblée nationale. Bien évidemment, je travaillerai étroitement et en binôme avec Max Brisson ; j'aurai en effet besoin de sa grande connaissance du sujet.

La commission désigne M. Julien Bargeton rapporteur sur la proposition de loi n° 566 (2019-2020) adoptée par l'Assemblée nationale, créant la fonction de directrice ou de directeur d'école.

Projet de loi relatif au code mondial antidopage - Point d'étape

M. Laurent Lafon, président. – Notre commission a confié à Mme Elsa Schalck, rapporteur, et à moi-même la mission d'expliquer nos demandes de garanties au Gouvernement sur le projet de loi relatif au code mondial antidopage, que nous avons rejeté la semaine dernière.

Mme Elsa Schalck, rapporteur. – Merci monsieur le Président de m'autoriser à intervenir sur le sujet. Je vous rappelle que deux sujets nous semblaient mériter des éclaircissements : la nature des pouvoirs d'enquête administrative confiés à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et les conditions du transfert du laboratoire à l'université de Paris-Saclay.

Depuis la semaine dernière, nous avons échangé avec les différents acteurs, et hier avec la ministre des sports.

Des évolutions positives ont eu lieu sur les pouvoirs d'enquête administrative. Selon la ministre des sports et la présidente de l'AFLD, un compromis accorde à l'agence l'essentiel des compétences qu'elle demandait et notamment le pouvoir de convocation et la possibilité de recourir à une identité d'emprunt. L'AFLD devrait également pouvoir recevoir des informations des autorités judiciaires sans toutefois avoir la possibilité d'en faire un usage dans ses procédures disciplinaires, en raison du secret de l'instruction. Ces avancées sont très satisfaisantes puisqu'elles rapprochent les pouvoirs d'enquête de l'AFLD de ceux d'autres autorités indépendantes.

La ministre a admis le retard pris dans l'accompagnement du transfert à l'université de Paris-Saclay. Elle nous a informés de la mise en place d'un comité de pilotage ainsi que d'un soutien en ingénierie apporté par l'inspection générale. La prise en charge des coûts de fonctionnement du laboratoire reste toutefois à clarifier. Si la ministre a réaffirmé le montant des crédits prévus pour le déménagement, elle a reconnu que le coût du fonctionnement du laboratoire n'avait pas été évalué et qu'il restait donc à déterminer ses modalités de prise en charge.

En revanche, la réponse de la ministre concernant le laboratoire n'est pas complètement satisfaisante. Celle-ci nous a toutefois assuré que le processus permettant de respecter la date du 1^{er} novembre 2021 était bien engagé. Nous avons mis le doigt sur une

difficulté réelle qu'il conviendra de lever dans les meilleurs délais. Nous échangerons avec la présidente de l'université pour vérifier ces informations. La ministre s'est engagée à nous apporter ces réponses lors du débat en séance publique mardi prochain.

M. Laurent Lafon, président. – En rejetant ce texte, nous avons pris une bonne décision qui a contribué à faire avancer les choses. Mais restons prudents jusqu'à la séance publique, durant laquelle la ministre devra réaffirmer ses engagements. J'invite donc MM. Savin et Kern à maintenir leurs amendements sur ce texte.

M. Michel Savin. – Je vous remercie pour ces informations. Sur le premier point, cela va dans le bon sens. Mais nous restons encore dans le flou sur l'organisation et le financement du laboratoire. Nos amendements seront maintenus ; nous en débattrons lors de la séance publique. J'espère que nous aurons des réponses de la ministre et de la présidente de l'université. Rien n'a été préparé ni organisé. Heureusement que le Sénat a soulevé ces interrogations ; cela sert aussi l'AFLD, sans partenaire direct, car chacun se renvoyait la balle. Il faudra des éclaircissements et des engagements.

M. Jean-Jacques Lozach. – Notre commission a fait œuvre utile en secouant le cocotier. Si nous arrivons à précipiter une réunion du comité de pilotage pour le laboratoire, ce serait déjà un point positif. J'espère que cela rassurera la présidente de l'université Paris-Saclay. Nous nous sommes placés de son côté.

Je comprends qu'on ne puisse pas rentrer dans le détail du financement car il y a un principe d'annualité budgétaire, mais on pourrait nous donner quelques éléments.

Maintenons la pression jusqu'au bout sur le pouvoir d'enquête de l'AFLD. Nous maintiendrons nos trois amendements et les retirerons éventuellement en séance publique. Notre devoir, sur ce sujet, est d'être aux côtés de l'AFLD, bras armé de l'État dans la lutte antidopage. Elle doit disposer des conditions optimales pour exercer ses fonctions.

Restitution des biens culturels – Présentation d'une proposition de loi

M. Laurent Lafon, président. – Je donne à présent la parole à Catherine Morin-Desailly qui souhaite nous proposer de co-signer une proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je remercie particulièrement MM. Max Brisson et Pierre Ouzoulias, qui ont participé avec moi à la mission d'information sur la restitution d'œuvres d'art. Dans le prolongement de nos travaux et des débats sur le projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal, nous avions prévu de formuler des propositions concrètes. Nous vous proposons donc de cosigner une proposition de loi très simple.

Son article 1^{er} réaffirme la nécessité du Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des œuvres d'art ; ma proposition en tant que rapporteure de la loi de restitution au Bénin et au Sénégal avait été retoquée par le Gouvernement.

L'article 2 est issu des travaux du groupe de travail de Michel Van Praët au sein de la Commission scientifique nationale des collections sur les restes humains. À l'issue de la loi de restitution des têtes maories que j'avais proposée et qui a été votée en 2010, il avait été demandé un travail sur la particularité des restes humains dans la perspective d'une loi-cadre

sur les possibles restitutions. M. Van Praët vous a présenté ce travail au printemps dernier. Nous nous en inspirons donc pour vous proposer de définir un cadre précis pour ces restitutions.

Avenir des acteurs de la filière du livre – Audition de Mme Anne Martelle, présidente et M. Guillaume Husson, délégué général du Syndicat de la librairie française (SLF), de M. Vincent Montagne, président du Syndicat national de l'édition (SNE), Mme Régine Hatchondo, présidente du Centre national du livre (CNL), et M. Christophe Hardy, président de la Société des gens de lettres (SGDL) et vice-président du Conseil permanent des écrivains (CPE)

M. Laurent Lafon, président. – Nous recevons à présent Mme Régine Hatchondo, présidente du Centre national du livre (CNL), M. Christophe Hardy, président de la Société des gens de lettres (SGDL) et vice-président du bureau du Conseil permanent des écrivains (CPE), Mme Anne Martelle, présidente du syndicat de la librairie française (SLF), et M. Vincent Montagne, président du Syndicat national de l'édition (SNE).

La France attache une importance primordiale à ce « cœur de la culture » qu'est le livre. Ce n'est pas un hasard si le débat sur les commerces « essentiels » a été largement porté par les libraires, tant les Français semblent physiquement attachés à l'objet « livre » et débattent encore avec passion des dernières parutions comme des classiques de notre littérature.

Pourtant la situation n'est pas simple. De trop nombreux auteurs ne sont pas reconnus à leur juste valeur et peinent à vivre de leur art. Leur statut semble poser aux pouvoirs publics un problème complexe, comme a pu en témoigner le rapport récent rédigé par Bruno Racine. Trois quarts des éditeurs sont des petites structures qui ne vivent parfois que grâce aux sacrifices de passionnés. Enfin, les librairies sont parmi les commerces les moins rentables, et survivent souvent par la volonté farouche de leurs propriétaires.

Notre commission a souhaité permettre à tous les acteurs de la filière de s'exprimer non seulement sur la crise, mais également sur les perspectives qui s'ouvrent à eux. La crise sanitaire avait fait craindre le pire pour toute la filière, comme la commission l'a souligné au printemps dernier. Je salue à cette occasion les travaux réalisés par notre ancienne collègue Mme Françoise Laborde pendant le confinement. Finalement, les soutiens publics comme le soutien renouvelé des lecteurs ont peut-être permis d'échapper au pire.

M. Christophe Hardy, président de la Société des gens de lettres et vice-président du bureau du Conseil permanent des écrivains. – Je vous remercie de votre invitation. Je préside la SGDL depuis mai 2020 et suis vice-président du CPE. Bessora, présidente du CPE, qui n'a pu venir ce matin, m'a chargé de porter la parole de notre conseil. Le CPE rassemble l'essentiel des organisations d'auteurs du livre : écrivains, traducteurs, dramaturges, scénaristes, illustrateurs...

J'évoquerai d'abord l'avant-crise. Fin 2015, le ministère de la culture, en lien avec le Centre national du livre, la Fédération inter-régionale du livre et de la lecture, la SGDL et le CPE ont réalisé une enquête sur la situation économique et sociale des auteurs du livre. Ils ont dressé un constat brutal de précarisation et de fragilité croissante. Les auteurs voient leurs revenus se dégrader depuis 1979 : 8 % seulement des auteurs perçoivent des revenus artistiques supérieurs au SMIC. Les auteurs sont souvent obligés d'exercer une autre activité

professionnelle, beaucoup d'auteurs se paupérisent et ont le sentiment d'une dégradation des relations avec les éditeurs. Tout cela dessine les contours d'un métier qui est de plus en plus difficile d'exercer. Le rapport de Bruno Racine, en janvier 2020, a fait un constat analogue et a ouvert de multiples pistes pour y remédier.

La crise qui a débuté en mars dernier aggrave considérablement cette fragilité structurelle observée depuis plusieurs années : la fermeture des librairies ; l'annulation des salons qui sont, avec les librairies, les lieux privilégiés où les auteurs rencontrent leur public ; l'annulation des résidences d'écriture et des rencontres en milieu scolaire... Tout cet enchaînement d'événements désastreux assèche nos sources de revenus artistiques pour une durée impossible à estimer. Or pour l'exploitation commerciale de nos ouvrages, nous touchons des droits d'auteur en différé : ceux pour 2020 nous seront versés en une seule fois en juin prochain. La crise de la covid-19 a également bouleversé les programmes de parution pour plusieurs mois, voire des années. Des contrats ont été annulés, des projets abandonnés, des sorties repoussées.

Il n'est pas sûr que la progression des ventes sur les plateformes de type Amazon, favorisée par les deux confinements, ait des conséquences bénéfiques pour une grosse majorité des auteurs de l'écrit : la plateforme concentre l'attention sur certains ouvrages aux noms vendeurs, à la différence de la librairie physique qui valorise la diversité de la production littéraire. La crise pandémique et économique est loin d'avoir produit tous ses effets, qui vont être longs. Nous n'avons aucune visibilité sur l'ampleur et la durée de la crise, et sommes engagés depuis un an dans une guerre d'usure dont nous ne voyons pas le bout. Nous subissons une lame de fond puissante, et d'autant plus dévastatrice qu'elle a lieu dans un paysage déjà sinistre.

Pour lui résister, nous avons pu compter sur les dispositifs d'aide d'urgence, le fonds de solidarité national et les fonds sectoriels qui ont amorti certaines conséquences immédiates de la crise. Nous plaidons bien sûr pour que ces dispositifs soient prolongés en 2021. Les auteurs devraient pouvoir accéder cette année encore au fonds de solidarité national en prenant comme référence pour le calcul des aides les revenus artistiques de 2019 – c'est-à-dire des revenus qui n'auront pas été impactés par la crise sanitaire... Sans doute faudra-t-il imaginer au-delà de 2021 d'autres dispositifs de soutien pour limiter l'impact économique de la crise de la covid-19 sur les auteurs les plus fragiles. Il pourrait être créé un fonds de soutien spécifique aux auteurs, complémentaire du fonds de solidarité, qui compenserait les pertes des revenus en droits d'auteur liées à la baisse des ventes de leurs livres en 2020.

Au printemps 2020, la mise en place du fonds de solidarité national a été pour les auteurs un choc révélateur : le dispositif concernait à l'origine les travailleurs indépendants, les micro-entrepreneurs et les très petites entreprises. Impossible pour les artistes et les auteurs d'y prétendre, faute de cocher la case correspondante, une fois de plus... Cet oubli a été réparé, tardivement, mais il est symptomatique de l'abîme qui existe entre d'une part l'attachement symbolique de notre pays à la figure abstraite et idéalisée de l'écrivain, et d'autre part une certaine « invisibilité sociale » des écrivains réels.

L'année 2020 a également mis en évidence un fait dénoncé depuis longtemps, à savoir l'accès réel à nos droits sociaux. L'exemple canonique de ces difficultés, c'est celui de la jeune autrice qui, voulant bénéficier du congé maternité, s'entend réclamer avec un entêtement désespérant ses derniers bulletins de salaire ou une attestation de son employeur... En 2020, on a atteint des sommets d'absurdité et d'incohérence. Jusqu'en 2019, le recouvrement de nos cotisations sociales était assuré par l'Association pour la gestion de la

sécurité sociale des auteurs d'œuvres cinématographiques, musicales, photographiques et télévisuelles (Agessa). Depuis la réforme du régime des artistes-auteurs en 2018, c'est l'Urssaf Limousin qui est responsable de ce recouvrement. Le transfert de gestion annoncé, préparé, aurait dû se faire sans accroc. En réalité, il a donné lieu à des dysfonctionnements tels qu'ils donnent un sentiment terrible d'improvisation.

Ces dysfonctionnements catastrophiques ont jeté nombre d'auteurs dans le désarroi, la panique ou l'exaspération. Certains même ont jeté l'éponge, renonçant à leurs droits sociaux futurs, faute d'être parvenus à se créer un compte auprès de l'Urssaf. Cela fait maintenant des mois que nous subissons ce qui relève d'une « maltraitance administrative ». Elle vient s'ajouter aux effets de la crise sanitaire et économique qui nous rendent un peu plus fragiles alors que nous l'étions déjà depuis des années, bien avant la crise de la covid-19. Tout cela crée pour nous une situation globale d'insécurité sociale et administrative. Réfléchir sur l'avenir de la filière du livre, c'est aussi porter son regard sur cette réalité pragmatique mais peu enthousiasmante qui concerne la vie ou la survie d'un auteur au jour le jour ; c'est mettre en lumière les conditions réelles et concrètes dans lesquelles nous exerçons nos métiers. J'emploie délibérément le pluriel pour signifier la diversité de situation des auteurs, la diversité des secteurs de la création, et la diversité de leurs choix professionnels : certains d'entre eux exercent à plein temps le métier d'écrire, d'autres l'exercent en parallèle d'autres activités professionnelles.

Sur ces sujets sociaux et administratifs, nos ambitions sont simples : nous voudrions rapidement que notre régime social tel qu'il existe aujourd'hui et tel qu'il existera demain soit connu, compris et respecté par les administrations dont nous dépendons. Nous voudrions avoir face à nous des interlocuteurs formés, capables de nous conseiller, de répondre avec clarté et pertinence à nos demandes concernant l'exercice de nos droits. La solution passe certainement par davantage de moyens, peut-être en quantité mais surtout en qualité. C'est une question de volonté politique. Ce sont là des sujets dont votre commission pourrait s'emparer car la maltraitance administrative que l'affaire Urssaf Limousin résume jusqu'à la caricature, le manque de visibilité ou de reconnaissance sociale que la création du fonds de solidarité nationale révèle, ne sont pas dignes d'une Nation qui s'enorgueillit à juste titre de sa longue histoire littéraire et de son riche patrimoine artistique.

Pour les artistes en général, et pour les auteurs en particulier, il serait salutaire de lancer une campagne ambitieuse sur un « choc de sécurisation », qui s'inscrirait dans le cadre de négociations que nous souhaiterions régulières, ambitieuses et fructueuses avec la représentation nationale, avec le Gouvernement et avec nos partenaires de la chaîne du livre, au premier rang desquels les éditeurs.

Peut-être pensez-vous que lorsque l'on est un véritable auteur, on se débrouille avec l'adversité... Mais cette manière d'imaginer la vie d'un créateur appartient à un folklore désuet. L'histoire fourmille d'œuvres accomplies malgré des circonstances défavorables et dans un environnement hostile ; mais cela ne signifie pas que pour bien écrire, il faudrait rechercher cette adversité. La précarité n'est pas un bon stimulant pour l'écriture ; « bouffer de la vache enragée » ne favorise pas la créativité ; au contraire, cela la bride, la ralentit, la contraint, la stérilise. L'insécurité – matérielle, sociale ou juridique – empoisonne l'acte de créer et empêche le plein accomplissement d'une œuvre. Une quiétude minimale est indispensable à la vie d'un créateur. Sans elle, comment pourrait-il inventer, imaginer, travailler et se projeter dans cet avenir si particulier, à la fois excitant et incertain qu'est la possibilité d'un livre ?

Les termes de votre invitation dessinent un paysage inquiétant : l'avenir de la filière du livre, placé sous la menace de nouvelles modalités d'accès à des productions culturelles de plus en plus abondante... le livre aurait donc du souci à se faire pour son avenir. De récentes enquêtes ont montré l'appétence renouvelée pour le livre en période de confinement, avec une augmentation des pratiques de lecture et une diversification des supports utilisés. Ce serait un comble si les auteurs ne récoltaient pas les fruits de cet engouement, ou plutôt de ces retrouvailles du public avec le livre, objet particulièrement choyé de notre patrimoine culturel et vraie valeur refuge en période d'angoisses et d'incertitudes.

Je ne peux m'empêcher d'établir un parallèle entre l'espace-temps suffisamment sécurisé dont un auteur a besoin pour que naisse le livre et l'espace-temps que s'accorde le lecteur au moment où il ouvre la première page d'un ouvrage qu'il va lire d'un bout à l'autre. Dans les deux cas, une même faculté d'attention et de recueillement ; comme une fraternité secrète entre la concentration de l'écrivain et celle du lecteur. Voilà le meilleur antidote à la dispersion et à l'éparpillement auxquels nous incitent les productions culturelles de plus en plus abondantes, à « l'apocalypse cognitive ».

M. Vincent Montagne, président du Syndicat national de l'édition (SNE). – Je vous remercie de votre accueil. Je m'associe à ce que vient de dire Christophe Hardy sur la situation des auteurs. En 2020, avec la suppression des salons, des festivals, des dédicaces, l'auteur a été la première victime sociale et économique de la chaîne du livre.

En 2020, notre chiffre d'affaires a diminué de 2,7 % en valeur et de 3,4 % en volume, c'est finalement assez exceptionnel au regard des autres industries culturelles et créatives. Mais ce résultat cache des variations du chiffre d'affaires acrobatiques au cours de l'année : – 278 millions d'euros pendant les 55 jours du premier confinement ; puis + 130 millions d'euros ; – 93 millions d'euros au mois de novembre ; – 120 millions d'euros ensuite...

Avec la crise, le secteur a connu une dure mutation économique, mais celle-ci a aussi montré l'attachement des Français au livre. Ils sont 33 % à s'être mis à lire davantage, notamment les moins de 25 ans ; 43 % pour tromper l'ennui, 33 % pour se déconnecter de l'actualité et 31 % pour réduire le temps passé sur les réseaux. Le livre irrigue aussi les autres industries culturelles et créatives, comme le montrent les nombreux films et séries qui transposent des livres.

La lecture mériterait d'être déclarée cause nationale et que des moyens supplémentaires lui soient consacrés afin de la réhabiliter. On voit bien que lorsqu'un sujet touche les jeunes, leur temps de lecture quotidien augmente de 30 minutes.

Le Syndicat national des éditeurs (SNE) que je préside représente 85 à 90 % de l'édition française, mais 50 % de nos adhérents réalisent moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires. Ce sont des PME qui souffrent de la concentration des ventes sur quelques *best-sellers*. On constate un appauvrissement des auteurs qui ne réussissent pas à percer.

Avec la loi de 1957, améliorée en 2014, la chaîne du livre a été modernisée : les intérêts des différents acteurs sont plus alignés que divergents, grâce au prix unique et à la répartition auteur-éditeur qui assure une rémunération strictement proportionnelle.

N'oublions pas que les situations sont très diverses, entre la bande dessinée qui tire son épingle du jeu et l'édition de tourisme dont les ventes ont baissé de 44 %, entre un auteur dont l'écriture est l'unique activité et celui pour lequel elle est une activité annexe. Chaque secteur, chaque métier, est différent.

Mme Anne Martelle, présidente du Syndicat national de la librairie française (SNL). – Je vous remercie de votre invitation. Faire de la lecture une cause nationale : nous ne pouvons que souscrire aux propos de Vincent Montagne.

Les 3 300 librairies françaises constituent l'un des tout premiers réseaux au monde et constituent, à l'échelle de notre pays, le premier circuit de vente de livres, soit près de 40 % des ventes au détail. Les librairies indépendantes représentent un atout pour la culture, le développement de la lecture, l'emploi, la vitalité des territoires et la diversité culturelle. La diversité de la librairie permet la diversité de l'offre éditoriale et de la création elle-même, et c'est ce qui justifie l'engagement des pouvoirs publics nationaux et locaux à ses côtés. Actrice de la diversité, la librairie fait obstacle à la standardisation culturelle, et constitue aussi un atout pour la vitalité culturelle et sociale des villes. La librairie est un lieu de vie et d'échanges : ce sont des femmes et des hommes – et non des algorithmes – qui recommandent ce qu'ils ont lu et aimé. La librairie, c'est un lieu incarné, un espace de découverte dans lequel s'organise une relation humaine autour des livres. La librairie est partenaire d'associations, d'écoles, de bibliothèques, de théâtres et de cinémas ou encore de festivals. Elle est également actrice de la vie culturelle locale au milieu des chaînes et des commerces franchisés. La librairie indépendante est un pôle de résistance contre l'uniformisation des centres-villes. C'est également un atout pour l'emploi : si les libraires apportent davantage de conseils, de diversité et d'animations que les autres circuits de vente de livres, c'est parce qu'elles s'appuient sur les femmes et les hommes qui les animent, ses 13 000 salariés. À chiffres d'affaires comparables, la librairie génère deux fois plus d'emplois que les grandes surfaces culturelles, trois fois plus que la grande distribution et quatorze fois plus que le commerce électronique. Défendre la librairie, c'est défendre l'emploi local. C'est aussi un atout pour les lecteurs qui bénéficient du même prix qu'ailleurs, d'une offre de proximité et d'expertise. Ils peuvent commander, en magasin ou sur le site internet du libraire, n'importe lequel des 700 000 titres disponibles. Ils peuvent également rencontrer des auteurs invités. En privilégiant la librairie de proximité, les lecteurs-citoyens participent à la défense de la diversité culturelle et à l'économie locale.

Nous traversons une crise sanitaire d'une ampleur inédite qui frappe notre profession pourtant déjà structurellement fragile sur le plan économique. La librairie est le commerce de détail le moins rentable en France, avec un résultat net autour de 1 %. Une librairie avec trois personnes va dégager un bénéfice de 5 000 euros, ce qui ne permet ni d'investir, ni de rémunérer correctement les salariés et de garder les meilleurs dans le métier – le salaire moyen d'un libraire expérimenté est de 1 600 à 1 800 euros bruts. La profession a perdu 1 500 emplois en dix ans, soit plus de 10 % de ses effectifs : cette perte de compétences est un danger pour l'ensemble de la filière, pour les éditeurs et les auteurs. Ces conditions économiques expliquent la faiblesse des fonds propres et de la trésorerie de ce secteur et sa vulnérabilité face à une crise aussi violente que celle que nous traversons. Les librairies ne disposent en moyenne que de quelques semaines de trésorerie laborieusement constituée au fil des ans : un mois de trésorerie en librairie, c'est trois à cinq ans de résultats.

Avec la crise sanitaire, les librairies ont été fermées pendant près de trois mois. La perte de chiffre d'affaires durant le premier confinement a atteint les 95 % ; elle n'a été que de 30 à 40 % durant le deuxième, grâce à l'activité de *click and collect*, qui nous a permis de

conserver le lien avec nos clients, mais qui est chronophage et peu rentable. Les aides publiques ainsi que le retour massif des clients en librairie ont permis d'atténuer les effets de la crise sur l'ensemble de l'année ; mais l'activité s'est néanmoins rétractée d'un peu plus de 3 % en moyenne et une librairie sur cinq accuse une baisse de son chiffre d'affaires supérieure à 10 %, et jusqu'à 40 %. Cela concerne les grandes librairies – qui ont pâti de l'instauration des jauge et de la limitation des déplacements –, les librairies des quartiers d'affaires ou universitaires, les librairies des institutions culturelles qui étaient fermées ou encore les librairies de création récente – très endettées et n'ayant pas accès au prêt garanti par l'État (PGE).

Si la catastrophe redoutée a pu être évitée, rien n'est gagné et les incertitudes demeurent fortes. En sortie de crise, les librairies se retrouveront au mieux face à leurs difficultés économiques structurelles. C'est pourquoi nous défendons plusieurs mesures afin d'améliorer durablement la situation des librairies.

Il s'agit tout d'abord de la suppression du rabais de 9 % pour les achats de livres des bibliothèques. Cette suppression aurait un coût modéré pour les collectivités, mais constituerait un gain très significatif pour les librairies. Ces achats représentent en effet une part importante du chiffre d'affaires des librairies – près de 15 % pour les librairies générales et jusqu'à 30 % pour les librairies spécialisées jeunesse – : c'est souvent un complément indispensable pour assurer l'équilibre économique de l'activité de vente en magasin. Selon une étude du ministère de la culture de 2010, 68 % des achats des bibliothèques se font en librairie – voire 79 % pour les bibliothèques départementales de prêt (BDP) et 74 % pour les bibliothèques universitaires. Plus de 60 % du montant des achats des bibliothèques s'effectuent à l'intérieur du département et 76 % dans la même région. En vertu de la loi de 1981 sur le prix unique du livre, les collectivités peuvent bénéficier d'un rabais allant jusqu'à 9 %, mais, dans les faits, ce rabais s'applique systématiquement. La suppression du rabais pour les achats de livres des bibliothèques améliorerait la marge du libraire de 1 à 1,5 point. Du point de vue des collectivités, la suppression de ce rabais entraînerait, à volume d'achats constant, un surcoût de 12 millions d'euros. En 2016, les bibliothèques municipales et intercommunales ont acquis 8,4 millions de livres et les bibliothèques universitaires 0,75 million : sur cette base, le surcoût lié à la suppression du rabais serait de 10,8 millions d'euros pour les collectivités locales et de 1,15 million d'euros pour les universités. Pour une ville de 100 000 habitants et plus, le surcoût lié à la suppression du rabais de 9 % serait de l'ordre de 25 000 euros ; pour une commune de 2 000 à 5 000 habitants, il serait de 772 euros.

Notre deuxième proposition concerne les frais de port. Il s'agit d'une mesure qui figure dans la proposition de loi déposée par la sénatrice Laure Darcos en fin d'année. Nous demandons un dispositif pérenne qui mette les librairies et les grandes plateformes internet sur un pied d'égalité. Pour expédier un livre à un client, un libraire acquitte entre 6 et 8 euros de frais de port, alors que, pour la même expédition, Amazon facture un centime d'euro. Le dumping sur les frais de port imposé par Amazon place les libraires dans une situation intenable. Nous proposons donc une double mesure : obliger Amazon à ne pas facturer à perte les frais d'exploitation et faire bénéficier les libraires d'un tarif postal plus avantageux que le tarif Colissimo – par exemple le tarif dont bénéficient déjà les éditeurs de livres pour l'envoi de leur service de presse.

Notre dernière proposition consiste à inciter les grands groupes d'édition à accorder de meilleures conditions commerciales aux librairies – surtout les plus petites – en inscrivant dans la loi de 1981 le principe d'une remise commerciale minimale. On estime en

effet qu'une librairie ne peut pas couvrir ses charges sans une remise d'au moins 36 %, or celles-ci tournent aujourd'hui autour de 28 à 34 %.

Mme Régine Hatchondo, présidente du Conseil national du livre (CNL). –

Les trois présentations précédentes résument bien la situation : la situation des auteurs se précarise de manière structurelle, même hors crise sanitaire ; on assiste à un déclin du lectorat ; notre extraordinaire tissu de librairies n'a fait que décroître ces dernières années ; certains éditeurs pourtant très créatifs sont fragilisés par la modestie de leur chiffre d'affaires. L'année 2020 a néanmoins été positive, car elle a remis le livre – véritable création porteuse de sens – au cœur des discussions familiales et amicales. Mais les problèmes structurels que rencontre la profession sont réels : concentration, surproduction, fragilité du tissu de vente, détournement progressif du lectorat, etc.

Le Centre national du livre (CNL) a vocation à être le bras armé de la politique publique du Gouvernement en faveur du livre. Il intervient au niveau de chaque maillon de la filière, à la fois sur le plan économique et sur le plan culturel. Il a ainsi mis en place un fonds de soutien pour les auteurs et les traducteurs, auquel s'ajoute le financement de bourses et de résidences. Nous travaillons également à l'élaboration d'un soutien aux petites maisons d'édition qui ont été particulièrement affectées par la crise.

En 2020, le secteur du livre a résisté, mais en se concentrant sur un nombre de titres plus faible.

Le CNL intervient fortement et régulièrement pour soutenir les librairies. Durant la crise, 2,26 millions d'euros ont été mis à disposition de la SGDL, la Société des gens de lettres, dont un million d'euros provenait du CNL et 1,2 million d'euros des organismes de gestion collective.

Grâce au plan de relance, les librairies françaises ont bénéficié de 15 millions d'euros. Les festivals, même s'ils ont été annulés ou reportés, ont perçu une subvention de la part du CNL de plus d'un million d'euros, ce qui a permis de rémunérer les auteurs qui avaient été sollicités. Enfin, 3 millions d'euros ont été dédiés aux maisons d'édition fragiles.

En 2021, nous travaillerons à un rehaussement du plafond des aides à la modernisation des librairies. Cela peut aller du mobilier à l'éclairage, en passant par le développement informatique, notamment des sites internet, ou l'adhésion au portail de sites internet favorisant la vente en ligne. En effet, même si on peut le regretter, ce mode de vente se développera. Nous réfléchissons également aux critères qui nous permettront de continuer à aider les petites maisons d'édition. Nous mettrons en œuvre le plan de relance souhaité par le ministère de la culture en faveur des bibliothèques, par le biais d'une enveloppe de 5 millions d'euros en 2021 et de 5 millions d'euros en 2022. Il permettra d'enrichir les fonds des bibliothèques, mais aussi de soutenir les librairies de proximité, puisque les acquisitions se feront par le biais des librairies. À cet égard, je le souligne, j'ai bien noté la problématique de la remise de 9 % concernant les acquisitions des collectivités territoriales.

Enfin, le CNL se penchera sur la problématique de l'élargissement du public des jeunes, en relation avec l'ensemble des professionnels qui sont autour de cette table. Il convient d'inciter les bibliothèques à l'achat de livres et d'instaurer des actions de médiation auprès de l'enfance et de la jeunesse.

En surfant sur le succès, en 2020, du livre, qui est redevenu un objet de désir, nous devrions mettre en œuvre une politique du livre extrêmement active.

M. Julien Bargeton. – Je souhaite d'abord poser une question. Vous êtes revenus sur la crise sanitaire, en indiquant notamment la temporalité des baisses et les différences entre librairies de taille différente.

Avez-vous des chiffres concernant ce que l'on appelle le *Click and collect*, que je nomme plutôt le « Réserver et emporter » ? Vous l'avez dit vous-même, on s'attendait à quelque chose de grave. Mais la baisse, qui atteint 3 %, est moins importante que ce qui était redouté.

Ensuite, je voudrais revenir sur les aides du CNL. Comment envisagez-vous, de façon structurelle, le soutien au secteur du livre ? Comment le CNL peut-il réorienter une partie des aides pour répondre aux difficultés structurelles du secteur ?

Je souhaite également évoquer le secteur de la traduction, qui constitue un lien vers la diversité. Je pense notamment aux difficultés du salon de Francfort.

Je veux aussi vous interroger sur le secteur de la bande dessinée, souvent évoqué comme très dynamique, mais compliqué en termes de répartition de valeurs.

J'ai aussi à cœur de rappeler tout ce qui a été fait en faveur des librairies, ces « boutiques de l'esprit ». Le secteur, dont la rentabilité est faible, est très fragile. Toutefois, grâce à l'activité partielle, aux prêts garantis par l'État, au fonds de solidarité et au report d'échéances sociales et fiscales, les librairies ont pu bénéficier d'un soutien important. Par ailleurs, je le rappelle, dans le cadre des lois de finances rectificatives et de la loi de finances, 25 millions d'euros, puis 12 millions d'euros ont été affectés aux librairies.

Je pense également au sujet des frais de port, sur lequel Laure Darcos, je le sais, reviendra.

Mme Régine Hatchondo. – Pour ce qui concerne le CNL, les 22 dispositifs d'aide, qui se répartissent sur 24 commissions, vont se poursuivre. Nous porterons une attention particulière à la question des auteurs, à la fois en améliorant leurs revenus annexes, mais aussi en accroissant les bourses résidence et les politiques de compagnonnage.

Grâce au plan de modernisation des librairies, nous disposons de moyens supplémentaires. Nous n'avons d'ailleurs pas dépensé la totalité de la somme qui nous a été allouée en 2020 dans le cadre du plan de relance. Ainsi, nous avons lancé des « tutos » sur les réseaux sociaux, pour montrer aux professionnels, qui ne sont pas suffisamment informés de leurs droits, comment déposer un dossier au CNL.

Par ailleurs, le CNL est très attentif au statut des traducteurs, lesquels portent un certain nombre de demandes : augmentation du coût du feuillet, augmentation du coût pour ce qui concerne les langues rares. Nous en débattrons avec l'ensemble de la chaîne du livre. Quoi qu'il en soit, les budgets consacrés aux auteurs et aux traducteurs seront en augmentation.

M. Guillaume Husson, délégué général du Syndicat de la librairie française (SLF). – Les commandes internet ont représenté en moyenne 60 % à 70 % du chiffre d'affaires durant le deuxième confinement. Je le rappelle, durant le premier confinement, les

librairies ont eu beaucoup moins recours aux expéditions et aux retraits en magasin. En effet, pour des raisons sanitaires, les équipes étaient en activité partielle.

Nous avons entre 3 300 à 3 400 librairies en France. On estime que 2 000 d'entre elles n'ont pas encore de site internet. Toutefois, entre les deux confinements, environ 300 librairies ont créé leur site internet, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

Pour autant, la gestion des retraits et des expéditions n'est vraiment pas le métier du libraire : il n'y a ni contact humain, ni conseil, ni prescription, ce qui engendre une moindre diversité des achats.

Enfin, durant le confinement du mois de novembre, les librairies ont perdu en moyenne 30 % à 40 % de leur chiffre d'affaires. Pourtant, toutes les équipes, renonçant au bénéfice de l'activité partielle, étaient mobilisées. Elles ont donc sauvé une partie de leur chiffre d'affaires au détriment de leurs marges, qui se sont détériorées.

Mme Anne Martelle. – Je voudrais revenir sur les aides publiques, qui ont été extrêmement importantes, ce dont nous sommes parfaitement conscients. À de très nombreuses occasions, nous avons d'ailleurs remercié les pouvoirs publics de leur présence aux côtés des librairies.

Toutefois, les libraires, grâce à l'utilisation de ces aides, ont simplement compensé en partie les pertes d'exploitation. Ils n'ont pas œuvré pour leur avenir, dans le cadre d'investissements dynamiques.

Mme Régine Hatchondo. – C'est bien la raison pour laquelle l'aide à la modernisation a été créée. Il s'agit de nous positionner non pas uniquement sur une politique de compensation de pertes mais dans une dynamique positive tournée vers l'avenir. L'aide à la modernisation répond à ces questions d'investissement en faveur des sites internet et du développement de l'informatique.

M. Vincent Montagne. – Je souhaite faire un commentaire sur les cessions de droits internationales, pour répondre à votre question.

Entre 2007 et 2017, le nombre de cessions de droits a plus que doublé, en atteignant le chiffre de 13 500, pour ce qui concerne les auteurs français vers les pays étrangers. Il s'agit d'une formidable croissance, due à internet, mais aussi au grand salon de Francfort.

Même si Francfort a virtualisé sa foire, on a assisté à une baisse des cessions en 2020, en valeur et en volume, d'environ 25 %. Il est important de le comprendre, dans le cadre des cessions de droits, le partage entre les éditeurs et les auteurs bénéficie aux auteurs. Par conséquent, la situation actuelle pénalise plus particulièrement ces derniers.

Mme Laure Darcos. – Monsieur Hardy, j'ai été très sensible à vos propos concernant l'Urssaf. J'avais interrogé le Gouvernement, selon lequel les assiettes sont forcément des sortes de moyennes de l'année précédente... Selon vous, quelles améliorations pourraient être apportées, dans la mesure où le système va perdurer ?

Par ailleurs, concernant les interventions des auteurs dans les écoles et les établissements scolaires, l'Éducation nationale a-t-elle avancé pour ce qui concerne leur rémunération ?

Madame Hatchondo, en tant que membre du conseil d'administration du CNL, je me félicite de l'action spectaculaire menée en quinze jours par votre prédécesseur, Vincent Monadé, à qui on peut rendre hommage. Tous les services ont réagi immédiatement en adoptant un plan d'urgence extrêmement important de 5 millions d'euros.

Je souhaite revenir sur les aides à la modernisation des librairies et, notamment, à la mutualisation des services offerts par les librairies. Certes, il existe des plateformes interlibrairies. Toutefois, il serait intéressant de consolider ce genre de projets, afin d'offrir des vitrines plus structurées face aux mastodontes que je ne citerai pas.

Monsieur Montagne, je veux revenir sur le Salon du livre : avez-vous été aidé financièrement, dans la mesure où les pertes de l'année dernière et celles de cette année se font cruellement sentir ? Bénéficiez-vous d'un plan d'aides en la matière ?

À ce propos, je voudrais rendre hommage à Michel Le Bris, qui est décédé dernièrement. J'aimais beaucoup le festival *Étonnantes voyageurs* de Saint-Malo.

Madame Martelle, monsieur Husson, vous savez l'intérêt que je porte à la question des frais de port. Amazon dispose d'une livraison quasiment gratuite. Vous n'avez pas insisté sur ce point : si le *Click and Collect* a si bien fonctionné durant le deuxième confinement, c'est parce que le ministère de la culture avait accepté que soient remboursés aux libraires l'ensemble des frais de port. Ainsi, on le constate, dès qu'on règle ce sujet, les choses fonctionnent beaucoup mieux !

Vous avez demandé, je le sais, le tarif Frequencyo ou les mêmes facilités que pour l'envoi de la presse. Pour ma part, j'ai proposé des grilles tarifaires au poids. Quel est votre avis en la matière ?

Mme Sylvie Robert. – La modernisation, comme l'a dit Laure Darcos, est un vrai sujet, d'autant qu'on ne sait pas de quoi sera fait demain.

Une question sur les salons : au-delà de mon attachement au festival *Étonnantes voyageurs* – je salue à mon tour la mémoire de Michel Le Bris –, un débat existe aujourd'hui sur l'ouverture des musées ou des centres d'art ; *quid* des salons ? Le Salon du livre aurait dû se tenir au mois de mars.

M. Vincent Montagne. – Il doit ouvrir le 28 mai.

Mme Sylvie Robert. – J'ose espérer que les autres salons pourront également avoir lieu, selon des protocoles adaptés. On a beaucoup parlé de la fragilisation de certaines maisons d'édition ; les salons sont l'occasion pour elles de rencontrer leur public.

Si la question de la tenue des salons ne se pose plus, je m'en félicite. Il serait dommage que les difficultés actuelles contribuent à monter les différents acteurs de la culture, musées, cinémas, salons, les uns contre les autres.

Un mot sur le rabais de 9 % accordé aux collectivités territoriales : demandez-vous sa suppression seulement pour l'année 2021 ? C'est un sujet important ; vous savez combien je suis attachée aux bibliothèques.

Mme Céline Brulin. – Étant moins spécialiste de ces sujets que les deux collègues qui m'ont précédée, mes questions vous paraîtront peut-être naïves. Merci, en tout

cas, pour votre participation à cette table ronde, qui nous permet d'appréhender la filière dans son ensemble.

Des mesures conjoncturelles, mais aussi structurelles, sont nécessaires. Lorsque vous discutez avec les pouvoirs publics, avez-vous en vue un plan de filière prenant en compte la globalité de la chaîne ?

Madame Martelle, je vous trouve très courageuse de demander à des sénateurs la fin du rabais aux collectivités locales. Je comprends cette demande, mais ne faudrait-il pas l'assortir d'une compensation de l'État pour la TVA ? Les collectivités ne sont pas en grande forme, et je ne suis pas sûre qu'elles soient en situation de répondre concrètement à une telle demande ; ou bien, si elles se mettent en situation d'y répondre, cela se traduira par moins d'acquisitions de livres.

Vous avez très bien expliqué, par ailleurs, que les phénomènes de concentration s'accroissaient, les géants du numérique, notamment, n'y étant pas étrangers. Ne faut-il pas faire évoluer les outils existants de redistribution entre les auteurs afin de corriger cette concentration ?

Vous avez dit combien la présence de librairies indépendantes dans nos communes était importante ; ne pourrait-on pas réfléchir à un soutien spécifique aux librairies dans le cadre du dispositif *Petites villes de demain*, qui s'adresse à des collectivités de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité ?

Je verse une idée, pour conclure, au débat sur la nécessité d'élargir les publics et de promouvoir le goût de la lecture : s'il est un lieu qui me semble extrêmement propice à la lecture, ce sont les transports en commun. Je plaide pour systématiser la présence des livres, je ne sais sous quelle forme, dans les métros, les bus et les trains.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Faire de la lecture une grande cause nationale, comme l'a dit Vincent Montagne, est nécessaire ; Erik Orsenna ne disait pas mieux lorsque nous l'avons auditionné.

Le Gouvernement a décidé d'un plan d'urgence, qui transite par le CNL, dont la dotation est considérable ; comment jugez-vous le rôle qu'ont joué les collectivités territoriales, communes, intercommunalités, régions, pour aider, dans cette période, la filière professionnelle du livre ?

Ma collègue Sylvie Robert a évoqué les salons ; il est vrai qu'ils sont un outil de promotion, de valorisation, de pédagogie. Je m'interroge malgré tout sur l'évolution de celui de Paris : je note, année après année, la désaffection des grandes régions et de leurs agences. Comment redynamiser les grands salons, où les droits d'installation sont très élevés, pour leur redonner tout leur sens et toute leur valeur ?

Mme Sonia de La Provôté. – Les librairies ont finalement été rangées au nombre des commerces essentiels parmi les non-essentiels ; *quid*, néanmoins, de la place particulière du livre dans les politiques culturelles ? Au-delà, par exemple, de la question de l'accès au livre dans les quartiers prioritaires, n'est-il pas nécessaire de redonner au livre, à la lecture et à la création écrite leur place pleine et entière parmi les politiques culturelles ?

Quelle place pourrait, selon vous, être celle du livre audio ? Il s'agit, me semble-t-il, d'une solution intéressante permettant d'accéder à l'écrit là où lire est impossible – et je ne parle pas seulement du handicap.

Le pass culture semble faire la part belle au livre ; qu'en pensez-vous ? Y a-t-il là une réelle opportunité pour le développement économique du livre ?

M. Laurent Lafon, président. – J'allais dire un mot du pass culture ; j'ai été très surpris qu'aucun intervenant n'en fasse mention.

Pour ce qui est des PGE, ils devront, comme leur nom l'indique, être un jour remboursés... Ce remboursement ne posera-t-il pas un problème, à court ou moyen terme, pour certaines structures dont vous avez mentionné la fragilité ?

Mme Anne Martelle. – Madame Darcos, vous avez rappelé qu'une aide a été accordée aux libraires en fin d'année sous la forme d'une prise en charge des frais de port. Le public a ainsi pris conscience de l'existence et de l'efficacité des sites internet des librairies. Mais cette aide étant ponctuelle, les libraires ne vont pas pouvoir continuer à honorer les commandes internet, qui ont d'ailleurs beaucoup baissé depuis début janvier, alors que les frais classiques s'appliquent de nouveau.

Concernant l'idée d'une compensation intégrale des frais de port, est-ce à l'État de s'aligner sur la politique prédatrice d'Amazon en la matière ? Nous souhaiterions vivement que les libraires bénéficient d'un tarif de livraison privilégié, afin de supprimer le delta avec Amazon.

Quant à la suppression du rabais de 9 % aux collectivités territoriales, elle est certes ambitieuse, mais nécessaire. Beaucoup de librairies, pas forcément les plus grandes, travaillent avec les bibliothèques. Les plus grandes bénéficient en général de bonnes remises chez les éditeurs. Pour les plus petites librairies, situées dans des lieux plus « sauvages » du territoire français, la négociation avec les éditeurs sera plus compliquée. Mettons qu'une petite librairie obtienne un marché auprès d'une bibliothèque ; si l'on additionne les 9 % de rabais aux 6 % prélevés par la Société française des intérêts des auteurs de l'écrit (Sofia), sachant que la remise accordée aux libraires est de 32 % sur le prix du livre, et vu le travail considérable qu'exige une commande publique, cela laisse peu de marge pour vivre.

Je suis tout à fait prête, néanmoins, à échanger sur les enjeux auxquels sont confrontées les collectivités locales ; il faut trouver une solution pérenne à ce problème structurel.

Je suis très favorable, par ailleurs, à ce que l'on ouvre une discussion sur le soutien aux librairies des petites villes. La distribution physique du livre peut s'avérer très complexe, d'un point de vue logistique, dans certains petits territoires. Accompagner les librairies sur ce plan, cela ne peut que les aider à s'enraciner. Je précise que, venant d'Amiens, j'ai eu plusieurs contacts avec Xavier Bertrand au sujet des aides que la région Hauts-de-France pouvait apporter aux librairies.

J'en viens au pass culture. Dans les librairies tests, l'expérience a été très positive. Le livre est le premier bien culturel que l'on achète avec le pass, et cette opération nous a permis d'accueillir des jeunes que nous ne voyions jamais en librairie auparavant. Il s'agit donc d'un bon dispositif, qu'il faut pérenniser et enrichir.

M. Vincent Montagne. – Quelques chiffres sur le Salon du livre : 160 000 visiteurs, 3 200 auteurs, 1 000 journalistes accrédités, 1 300 exposants venant de 50 pays invités. C'est le visage culturel de la France et de la francophonie. J'ajoute que les régions y maintiennent leur présence ; elles l'avaient réduite, certes, mais elles sont revenues. Je les invite à faire davantage d'efforts pour donner de la visibilité à leurs auteurs.

Nous avons l'an dernier assumé le remboursement intégral de tous les exposants qui avaient commandé une surface inférieure à 25 mètres carrés, ainsi que de tous les auteurs. Je suis assez déçu que, malgré une discussion avec Franck Riester en avril dernier, l'État n'ait pris en charge que 5 %, et pas davantage, de la valeur économique que représente le Salon du livre ; je ne comprends pas cette décision. Le Salon est un élément important de représentation, toujours inauguré par le Président de la République ou par le Premier ministre. Se tiendra-t-il à la fin du mois de mai ? Je ne le sais pas.

Un mot sur les PGE. Compte tenu des économies de charges réalisées par les éditeurs en 2020, beaucoup de petits éditeurs n'ont pas souscrit de PGE ; il n'existe donc pas de difficulté particulière eu égard au remboursement de ces prêts.

Le livre audio, qui était déjà bien installé dans le paysage en Allemagne, connaît une croissance forte en France. Sa part dans le chiffre d'affaires des éditeurs reste assez faible, mais il s'agit d'un format d'avenir : on pourra désormais écouter un livre tout en faisant autre chose. Un certain nombre de points juridiques restent à fixer, néanmoins, concernant l'adaptation au livre audio de la loi Lang sur le prix unique.

M. Christophe Hardy. – Laure Darcos a évoqué l'Urssaf ; j'ai envie de dire que, de toute façon, nous sommes condamnés à vivre avec elle, puisque c'est elle qui est désormais chargée de la gestion de nos cotisations sociales. À l'automne dernier, nous avons fait remonter tous les dysfonctionnements qui avaient été repérés par les différentes associations d'artistes et d'auteurs. Le ministère de la culture est donc très au courant de ce dossier. Jusqu'à une date récente, une personne dédiée était chargée de faire la transition entre Agessa (Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs) et Urssaf, mais cet interlocuteur n'existe plus. Le discours de l'Urssaf consiste à dire que tous les problèmes sont réglés, ce qui est loin d'être le cas. Quant aux courriels adressés à l'Urssaf, ils restent toujours lettre morte.

Cette situation pose, plus globalement, la question de la formation de nos interlocuteurs dans l'administration ; le plus souvent, ils ne sont tout simplement pas formés. J'ai pris l'exemple caricatural mais symptomatique de l'autrice qui voulait faire valoir son droit à congé maternité. L'administration demande des bulletins de salaire ou évoque l'employeur, choses qui n'existent pas pour les auteurs, prouvant ainsi sa méconnaissance des problématiques des auteurs. Il faut donc absolument que les administrations chargées de nous accompagner dans la gestion de nos droits forment de petites équipes, au niveau régional par exemple.

Les interventions dans les écoles posent un problème kafkaïen – c'est beaucoup dire... – de rémunération. Les écoles disposent d'un logiciel, Chorus, pour rémunérer les interventions des auteurs en milieu scolaire ; mais cet outil rigide impose que l'auteur ait un numéro de Siret (système d'identification du répertoire des établissements). Les auteurs ont aujourd'hui la possibilité de vivre sans ou avec numéro de Siret ; ils ont la possibilité de déclarer tous leurs revenus en traitements et salaires ou en bénéfices non commerciaux (BNC). La majorité des auteurs, qui ont l'habitude de déclarer leurs revenus en traitements et

salaires, risquent donc de se détourner des interventions en milieu scolaire, ce qui est très dommageable pour la diversité : on va assister à un resserrement sur un petit noyau d'auteurs « professionnels » qui ont choisi l'option « BNC-Siret ».

Mme Laure Darcos. – Le Gouvernement avait fait la même erreur, en fin d'année dernière, sur les exonérations de charges ; nous avions déposé, avec Sylvie Robert, des amendements au projet de loi de finances visant à ce que ce dispositif intègre l'ensemble des auteurs et artistes n'ayant pas de numéro de Siret.

M. Christophe Hardy. – Je précise que la majorité des auteurs de l'écrit fonctionnent en traitements et salaires, alors que les plasticiens, qui ont davantage de charges à déduire, fonctionnent majoritairement en BNC.

J'en remets une couche sur les librairies de proximité : c'est le meilleur moyen d'échapper à l'algorithme. On y entre pour acheter un livre, on en ressort avec un autre, que l'on n'avait pas du tout prévu d'acheter. C'est la même expérience que l'on fait en bibliothèque : la confrontation physique à la présence des livres change totalement la donne. Le libraire a précisément cette fonction : orienter, conseiller et ouvrir l'appétit du lecteur.

Pour ce qui est de l'audiolivre et de la lecture à voix haute, des initiatives existent, comme le concours « Les petits champions de la lecture ». Et on pourrait tout à fait imaginer que les usagers des transports en commun puissent écouter des lectures de livres à voix haute en se munissant de simples écouteurs.

Mme Régine Hatchondo. – Le sujet de la modernisation des librairies *via* notamment la création de sites internet et de plateformes communes est évidemment dans les mains du Syndicat de la librairie française. Vous pouvez compter sur nous pour accompagner tout projet de développement technologique qui nécessiterait un soutien financier ; cela fait partie de nos missions.

Je partage ce que vient de dire Christophe Hardy sur les livres audio : on pourrait imaginer qu'il soit possible, dans les transports en commun, de se connecter à une plateforme donnant à entendre des textes dits par des comédiens à voix haute, manière extraordinaire de démocratiser la lecture et de faire tomber le mur de glace qui se dresse entre certains de nos concitoyens et le livre.

Nous allons lancer une étude sur le marché du livre audio, afin de mettre à jour celle que le CNL avait réalisée en 2008-2009. Ce marché est le seul, avec ceux de la bande dessinée et des livres jeunesse, à avoir connu pendant le confinement une croissance à deux chiffres.

Sur le pass culture, les réactions ont été bonnes – on ne peut que s'en réjouir : le livre représente 50 % des achats dans les quatorze départements qui ont testé le pass. Au-delà de l'aspect chèque cadeau, il faut que nous prenions appui sur l'application, qui est fort bien faite, de géolocalisation des activités. Nous allons ainsi utiliser le pass culture pour géolocaliser la totalité des manifestations du festival *Partir en livre*, à destination de la jeunesse, qui aura lieu partout en France du 30 juin au 24 juillet.

Vous avez évoqué le ministère de l'éducation nationale ; il doit évidemment être un partenaire privilégié pour le ministère de la culture s'agissant de la relation des élèves à la culture en général. En ce qui nous concerne, nous avons eu un échange très approfondi avec

l'administration du ministère de l'éducation nationale en vue de construire un partenariat fort à la veille de *Partir en livre*. Il faut utiliser tous les dispositifs d'apprentissage ludique inventés ces derniers temps : « classes apprenantes » ouvertes jusqu'au 13 juillet, « colos apprenantes », « vacances apprenantes », siestes littéraires, etc. Nous faisons au ministère de l'éducation nationale des propositions de contenus afin de remettre le livre au cœur des vacances ; mille et une idées sont formulées, de manière un peu brouillonne pour l'instant, mais cette réflexion donnera lieu à quelque chose de très organisé dans le cadre de *Partir en livre*.

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

La réunion est close à 11 h 55.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 10 février 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Soutenabilité de la dette publique - Audition de M. Olivier Blanchard, économiste au Peterson Institute, Mme Jézabel Couppey-Soubeyran, professeur à l'École d'économie de Paris et maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, MM. François Ecalle, président de l'association « Finances publiques et économie » (Fipeco) et chargé d'enseignement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor et Mme Amélie Verdier, directrice du budget

M. Claude Raynal, président. – La crise sanitaire constitue un choc économique sans précédent en période de paix pour l'économie française, avec un recul de l'activité de 8,3 % en 2020. Il faut remonter à 1942 pour trouver une baisse plus marquée du PIB. L'attrition des recettes qui en résulte et les mesures de soutien et de relance adoptées pour soutenir notre tissu productif vont aboutir à une forte hausse de l'endettement public, qui devrait atteindre 122,4 % du PIB à l'issue de l'exercice 2021 d'après le scénario gouvernemental, contre 98,1 % en 2019. Ce surcroît d'endettement a toutefois jusqu'à présent été émis à taux négatif et racheté sur les marchés secondaires par la Banque de France, si bien que le Fonds monétaire international prévoit que la charge de la dette française devrait, paradoxalement, continuer de reculer l'an prochain. Elle atteindrait ainsi 1,2 % en 2021, soit deux fois moins qu'en 2007 !

Dans ce contexte si particulier, certains suggèrent de renforcer les mesures de soutien et de relance, quand d'autres commencent à évoquer la fin du « quoi qu'il en coûte ». Certaines idées plus originales ont également été formulées dans le débat public ; il me semble important que celles-ci soient débattues devant les parlementaires, d'autant plus que des mesures auparavant considérées comme critiquables sont maintenant promues, alors que d'autres, longtemps considérées comme *mainstream*, sont contestées. Certains voudraient, par exemple, abandonner le débat sur la dette au profit d'une interrogation sur l'utilisation des ressources nouvelles afin que le plan de relance atteigne ses objectifs. Pour autant, nous devons discuter de la dette elle-même. En effet, les Français s'interrogent : alors qu'on leur dit depuis des années que celle-ci est trop élevée et doit baisser, on indique aujourd'hui que ce n'est plus la priorité. En outre, la politique monétaire influençant la politique budgétaire, la question de la dette emporte des conséquences sur le budget, que nous votons. Cette table ronde, à la fois en visioconférence et en présentiel, sera donc utile à tous ces titres.

Veillons à éviter les affirmations trop brutales qui règnent dans le débat médiatique entre économistes afin que notre discussion soit enrichissante et respectueuse de tous les tenants et aboutissants du problème. Notre panel est intéressant et divers : les services de l'État sont représentés par Mme Amélie Verdier, directrice du budget, et M. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor, qui nous parleront de la constitution, de la maturité de la dette et de l'avenir ; auxquels s'ajoutent

M. Olivier Blanchard, ancien chef économiste du FMI est économiste au Peterson Institute, M. François Ecalle, président de l'association Finances publiques et économie (Fipeco) et Mme Jézabel Couppey-Soubeyran, professeure à l'École d'économie de Paris et maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Mme Amélie Verdier, directrice du budget au ministère de l'économie, des finances et de la relance. – Quelques rappels pour commencer : la soutenabilité de la dette publique concerne la dette brute, en dehors des créances que les acteurs publics détiennent sur des tiers, c'est-à-dire la dette de l'ensemble des acteurs publics portée par l'État, mais aussi par les organismes de sécurité sociale, par l'Unédic et par les collectivités locales. La question qui se pose n'est pas celle d'un risque à court terme sur la capacité de la France, mais bien celle de la soutenabilité, c'est-à-dire de la capacité à faire face durablement au remboursement du capital et des intérêts, sans effet d'éviction du financement de politiques publiques.

Vous avez rappelé, monsieur le président, le paradoxe de 2021. Le déficit budgétaire a été multiplié par deux, le déficit public est passé de 2,2 % du PIB à une prévision de 11,3 % – son exécution définitive sera connue fin mars. Un tel déficit est inédit, même s'il est possible que le résultat soit un peu moins mauvais que prévu. Dans le même temps, la charge de la dette a baissé, passant d'une prévision de 38,5 milliards d'euros à une exécution de 36,2 milliards d'euros. Nous avons en effet payé moins d'intérêts en raison de taux négatifs. Faut-il s'en inquiéter ou considérer qu'il y a de la marge ?

La soutenabilité de la dette publique se mesure en rapportant le stock à la richesse produite, c'est-à-dire au PIB. Un tel rapport est, certes, contestable, car on ne va pas rembourser la dette en une année, mais il permet de mesurer la contrainte qui pèse sur l'économie française. C'est un indicateur simple disponible dans le temps et dans l'espace et permettant ainsi des comparaisons dans ces deux dimensions. Il n'existe pas dans la littérature de niveau objectif ou de seuil qui poserait un problème de soutenabilité, mais des disciplines calées dans le cadre européen, des règles communes, qui étaient appréciées avec souplesse avant d'être suspendues au printemps dernier. En théorie, il faut s'inquiéter quand le taux d'intérêt réel de la dette devient supérieur au taux de croissance de l'économie, déclenchant un effet boule de neige. Nous en sommes loin.

Je vais me concentrer sur la stratégie générale de finances publiques en insistant sur trois points.

Le premier est qu'il est important de donner confiance aux entités qui achètent notre dette sur les marchés. Pour cela, nous devons être transparents sur notre situation financière. Nous sommes bien notés en la matière et nous nous sommes dotés de règles de discipline générale pour mesurer et modérer l'endettement. La France est un État très transparent sur sa situation, elle publie son niveau de dette publique chaque trimestre, ainsi qu'un bulletin mensuel de situation budgétaire de l'État, elle publie également ses comptes à échéance régulière et l'appréciation de son déficit et de la dette publique est réalisée de manière indépendante par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Ensuite, elle soumet à ses collègues de la zone euro sa situation, laquelle subit une appréciation technique par les services de la Commission européenne et politique au sein du Conseil. Cela donne de la force à l'appréciation de la situation française. L'État produit chaque année, de surcroît, des comptes certifiés par la Cour des comptes et la lecture du projet de loi de règlement et du compte général de l'État permettra, cette année, d'obtenir, au-delà de l'exécution du solde et du chiffre de déficit public, la photo des comptes à la fin de 2020 et l'ombre portée de la crise, visible dans les provisions et engagements hors bilan. Ceux-ci

seront plus importants que l'année passée, reflétant de manière transparente les risques pesant sur nos comptes. Peu d'États sont aussi transparents, d'autant que nous sommes dans l'incertitude, notamment sur la sinistralité en ce qui concerne les garanties. La crise a appelé des mesures à plusieurs étages, dont certaines, financées par la dette, ont un effet immédiat sur le déficit public, d'autres ont un impact sur la dette, mais pas sur le déficit public, d'autres sont des mesures de trésorerie et d'autres, enfin, des mesures potentielles, comme l'apport de garantie, qui peut ne rien coûter, voire rapporter, mais dont l'effet doit être mesuré. Enfin, le Gouvernement a fait appel à une commission indépendante confiée à Jean Arthuis sur l'avenir des finances publiques pour éclairer la situation, évaluer la soutenabilité de la dette et aider à construire la stratégie. S'agissant de la confiance, je rappelle que la France s'impose des règles s'agissant de la dette : l'équilibre de la section de fonctionnement des collectivités territoriales, l'interdiction de l'endettement faite aux organismes divers d'administration centrale, visant à éviter la dette cachée, l'État apporte sa garantie à l'Unédic et la dette de la sécurité sociale est encadrée. Un rapport de la Cour des comptes paru début 2019 sur la soutenabilité de la dette publique, d'ailleurs commandé par la commission des finances du Sénat, soulignait l'intérêt de ces règles et pointait le risque que constituait une éventuelle fragmentation de la dette.

Ma deuxième remarque vise à rappeler que la soutenabilité de la dette française s'apprécie dans une zone monétaire, la zone euro, qui a adopté des règles budgétaires communes. Elle dépend donc à la fois de la stratégie de finances publiques française, de la qualité moyenne des stratégies de l'ensemble des membres et de la position relative de la France. Il y a une tendance claire à l'accumulation de la dette et la question de sa soutenabilité n'est pas celle de son accroissement en période de crise, qui est inéluctable, mais bien, en France, celle de la difficulté de son reflux en poids dans la richesse nationale quand la croissance est de retour. L'appartenance à la zone euro nous oblige : rappelons que la France sera le troisième bénéficiaire en montant du plan de relance européen, lequel sera financé par de la dette puis remboursé par une ressource propre commune. Il est important d'avoir des règles communes, puisque nous sommes protégés par un bien commun : l'euro. Souvenons-nous de la situation de la France au début des années 1990, lorsque nous subissions des attaques spéculatives sur le franc alors que l'augmentation de la dette était bien inférieure. De ce point de vue, j'insiste sur le fait que la France a affronté la crise dans une situation moins favorable que le reste de la zone euro. S'agissant de la trajectoire des soldes primaires publics avant la prise en compte de la charge de la dette, la France avait nettement amélioré sa situation depuis 2017, avec une réduction du déficit primaire et un début de reflux du poids de la dette publique dans la richesse produite, mais était le dernier pays, avec l'Espagne, à ne pas être revenue en situation d'excédent primaire.

Enfin, troisième et dernière remarque, la soutenabilité de la dette doit s'apprécier à moyen terme comme un test de notre capacité à financer nos politiques publiques. L'objectif de la politique budgétaire en 2020 et en 2021 est d'abord le soutien global à l'économie, mais, à moyen terme, ce n'est pas le seul, car notre budget doit d'abord financer des politiques publiques efficaces. En 2021, la charge de la dette dans le budget de l'État s'élève donc à 36,8 milliards d'euros, sur un objectif de dépense total de presque 500 milliards d'euros. Si son poids est inférieur aux prévisions, il est toutefois supérieur aux moyens consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche comme aux crédits de paiement anticipés de la mission « Plan de relance de l'économie ». Pour encourager l'achat de dette française, il faudra convaincre de l'efficacité et de la performance de la dépense. En sortie de crise, il sera nécessaire de planifier dans le temps des efforts de réduction des déficits. Il faut ne plus faire que de la macroéconomie, mais analyser dans le détail la dépense publique, car le meilleur gage de la soutenabilité de la dette se trouve dans l'efficacité de cette dépense.

Pour conclure, à mon sens, ce débat est une excellente chose, il correspond d'ailleurs à une recommandation de la Cour des comptes comme de la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (Milolf) de l'Assemblée nationale.

M. Olivier Blanchard, économiste au Peterson Institute. – Allons directement au but : comment peut-on estimer en pratique la soutenabilité de la dette ? Deux équations résument la dynamique de la dette, qu'il est essentiel de comprendre. La première est la suivante : « $d = (1+r)/(1+g) d(-1) - s$ », dans laquelle « d » est le rapport de la dette au PIB, « s » le rapport de la balance primaire au PIB, « r » le taux d'intérêt, « g » le taux de croissance de l'économie. Il y a donc deux composantes de l'évolution de la dette : la première est la balance primaire – si « s » est positif, la dette diminue –, la seconde, la dynamique de la dette elle-même, laquelle croît au taux d'intérêt « r » alors que l'économie croît au taux d'intérêt « g ». La dynamique de la dette est donc déterminée par le rapport entre les deux.

La question de la soutenabilité se résume à l'alternative suivante : la dette risque-t-elle d'exploser ou peut-on la stabiliser ? Cela correspond à la seconde équation : « $d = d(-1) \Rightarrow s = (r-g)/(1+g)d$ », qui permet de répondre à la question suivante : quelle balance primaire faut-il pour maintenir un rapport constant de la dette au PIB ?

La connexion s'interrompt.

M. Claude Raynal, président. – En attendant de rétablir la connexion avec M. Blanchard, je donne la parole à M. François Ecale, qui est présent parmi nous.

M. François Ecale, président de l'association Finances publiques et économie et chargé d'enseignement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. – À mon sens, la dette publique est soutenable si l'État est en capacité d'honorer ses engagements lorsqu'il contracte un emprunt, c'est-à-dire payer les intérêts, mais surtout le principal, éventuellement – toujours, dans le cas de la France ! – en réempruntant. Si les créanciers de l'État ont le sentiment que celui-ci n'en est pas capable, ils vont exiger un taux d'intérêt intégrant une prime de risque de plus en plus forte, aggravant ainsi le problème, ce qui peut se terminer par une crise des finances publiques, dont la résolution est toujours douloureuse.

La question est donc : dans quelles conditions la dette est-elle soutenable ? On ne peut pas déterminer un seuil d'endettement en pourcentage du PIB au-delà duquel la probabilité d'une telle crise deviendrait trop importante, car cela dépend de multiples facteurs variables selon les pays et les périodes. Les économistes avancent qu'une condition pour conserver cette confiance est la capacité à garder le contrôle de l'endettement public afin d'éviter que celui-ci n'augmente indéfiniment et n'explose. La dette publique peut augmenter dans les périodes de récession, mais il faut montrer ensuite que l'on en reprend le contrôle en la stabilisant.

Lorsque le taux d'intérêt de la dette était supérieur au taux de croissance, le message était simple : il fallait dégager un excédent primaire d'autant plus élevé que la dette était elle-même élevée, sans attendre que l'ampleur de cette dernière rende cet effort impossible. Désormais, nous pouvons penser que, pour encore longtemps, le taux d'intérêt de la dette sera inférieur au taux de croissance du PIB. Le message est alors plus complexe : le solde primaire, qui permet de stabiliser la dette, n'est plus un excédent, mais un déficit primaire, d'autant plus important que la dette est élevée. Si le déficit primaire, quel que soit son niveau, est constant, la dette pourra toujours être stabilisée à un certain niveau. Certains économistes concluent de ces observations qu'il n'y a plus de problème de soutenabilité de la dette.

J'y vois quant à moi trois objections. La première est qu'aucun économiste ne pourra garantir que le taux d'intérêt de la dette restera inférieur au taux de croissance jusqu'à la fin des temps. En 2020, cela n'a d'ailleurs pas du tout été le cas, et la dette a explosé.

Deuxième objection, quel que soit le déficit primaire, nous pourrons toujours stabiliser la dette, éventuellement à 500 % ou à 700 % du PIB, mais nous aurons peut-être avant des problèmes, notamment en termes de confiance par rapport à nos créanciers.

Troisième objection, à mon avis la plus importante, tous ces calculs reposent sur une hypothèse forte, à savoir que le déficit primaire lui-même est stable. Or depuis soixante ans, c'est-à-dire depuis les débuts de la Ve République, le déficit primaire de la France est sur une pente clairement ascendante.

Dans ces conditions, selon moi, l'enjeu en termes de finances publiques pour la France dans les prochaines années n'est pas de savoir quel sera le taux d'intérêt. Faisons l'hypothèse que le taux d'intérêt de la dette sera nul jusqu'à la fin des temps. La formule présentée par Olivier Blanchard peut être simplifiée : pour que la dette soit stabilisée, il faut que le déficit public soit égal au produit de la dette publique par le taux de croissance du PIB. Si vous considérez que le taux de croissance du PIB est une donnée, à ce moment-là il faut stabiliser le déficit. Si le déficit public augmente en pourcentage du PIB continûment, la dette publique explose.

Par conséquent, l'enjeu pour la France dans les prochaines années sera de stabiliser son déficit public. Celui-ci baîssera mécaniquement entre 2021 et 2023 parce qu'il y aura un rebond du PIB et parce que les mesures d'urgence et de relance vont disparaître. Néanmoins, au-delà de 2024, pour stabiliser le déficit public en pourcentage du PIB, si vous ne voulez pas accroître continûment les prélèvements obligatoires, il va falloir que les dépenses publiques n'augmentent pas plus vite que la croissance potentielle. Cela signifie que si la croissance potentielle est ramenée à seulement 1 % ou 1,2 % à l'issue de la crise, l'objectif dans les prochaines années sera faire en sorte que la dépense publique ne s'élève pas à plus de 1 % ou 1,2 %, comme nous l'avons fait dans les années 2011-2019. Je ne suis pas du tout sûr que nous puissions réitérer une telle performance.

Aujourd'hui, la soutenabilité de la dette est assurée grâce à l'intervention de la Banque centrale. Voilà pourquoi les créanciers de l'État ont totalement confiance dans la dette publique. Cependant, cette intervention ne durera pas indéfiniment, surtout si la dette publique augmente elle-même indéfiniment. Pour toutes les banques centrales, la limite c'est l'inflation. Or personne ne peut garantir que l'inflation ne repartira pas et ne dépassera pas les cibles que se seront fixées les banques centrales. Si cela devait se produire, la Banque centrale serait obligée de relever ses taux d'intérêt et de réduire sa participation au financement de l'économie. L'État ne pourra plus faire appel à elle pour se refinancer, que cette intervention se fasse comme aujourd'hui en rachetant des titres publics sur le marché secondaire ou qu'elle se fasse au travers de propositions beaucoup plus imaginatives, comme celles qu'une prochaine oratrice vous proposera.

En conclusion, nous n'échapperons pas à une maîtrise des dépenses publiques dans les années à venir, mais je crains que le travail d'Amélie Verdier soit très difficile.

M. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor. – Le sentiment de soutenabilité est un jugement qui se base sur un faisceau d'indices de ratios de

finances publiques. Deux ratios, en particulier, retiennent l'attention des agences de notation : le ratio de dette sur PIB et le ratio de charges d'intérêts rapportées aux recettes de l'État.

Le ratio de dette sur PIB met en rapport une donnée de stock – la dette – et une donnée de flux – la richesse produite par un pays. C'est un ratio qui présente l'avantage de permettre une comparabilité immédiate entre les pays, mais il n'existe pas de seuil universellement valable : la Grèce a fait défaut en 2012 avec un ratio de dette sur PIB de 170 % ; l'Argentine a fait défaut en 2000 avec un ratio de 60 % ; mais aujourd'hui le Japon n'a manifestement aucun problème de soutenabilité et ne fait pas face à la défiance des investisseurs alors que son ratio atteint 238 % du PIB. Il n'y a donc pas de seuil magique. Toutefois, en fonction du niveau de développement de chaque pays, des seuils de vulnérabilité ont été identifiés par la Banque mondiale et par le FMI, s'agissant en particulier des pays en développement. C'est un indicateur qui est très scruté par les marchés et par les agences de notation.

Au-delà du niveau absolu de cet indicateur à l'instant t , c'est la trajectoire qui importe. Cette trajectoire dépend du solde budgétaire primaire du pays, du taux d'intérêt moyen auquel il se finance et de son niveau de croissance. Une trajectoire ascendante en constante accélération – ce n'est pas le cas de la France – serait un mauvais signal en matière de soutenabilité.

L'autre ratio très examiné est celui des charges d'intérêts rapportées aux recettes de l'État. L'évolution dynamique dans le temps de ce ratio dépend à la fois de l'évolution des taux d'intérêt pour l'État et de la dynamique de la croissance. Cet indicateur est intéressant parce qu'il fait ressortir deux variables-clés : le taux d'intérêt moyen de la dette et le taux de croissance de l'économie.

Aujourd'hui, quelle que soit la métrique que l'on regarde, la dette de la France est soutenable. Si l'on tient compte de l'indicateur de dette sur PIB, elle se situe à des niveaux comparables à celles du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Espagne. Elle est supérieure à celle de l'Allemagne, mais inférieure à celle de l'Italie et du Japon. Le choc d'endettement de 2020 n'a pas modifié cette hiérarchie. Si l'on tient compte de l'indicateur de charges d'intérêts rapportées aux recettes fiscales, la France est plutôt bien positionnée, avec un ratio de 2,7 % en 2019. L'Allemagne et les Pays-Bas sont à un niveau de 1,7 %, la Belgique est à 3,9 %, le Royaume-Uni et l'Espagne sont autour de 5,6 % et l'Italie est à 7,1 %.

Si l'on examine le rapport entre le coût de la dette et le taux de croissance, on s'aperçoit que le coût de la dette est en constante diminution. Il se situait fin 2020 à 1,3 %, soit à un niveau proche du taux de croissance potentielle estimé par différentes institutions internationales. Ce coût moyen de la dette continue à diminuer au fur et à mesure que nous « roulons » notre dette, que nous la refinançons en remplaçant d'anciens emprunts à taux élevés par des emprunts à taux plus faibles.

Par conséquent, au vu de ces deux indicateurs, nous ne sommes pas en situation de perte de contrôle de la dynamique de la dette : nous ne risquons pas de connaître l'effet « boule de neige » d'une dette auto-entretenue. Élément rassurant, tout indique que nous devrions encore bénéficier de cet environnement de taux très favorables pendant quelques années au vu de l'orientation adoptée par les banques centrales, particulièrement par la BCE.

Non seulement le coût moyen de notre dette baisse, mais sa maturité moyenne augmente à plus de 8,2 années. Elle est la plus élevée des quatre grandes économies de la

zone euro. La dette française est soutenable : c'est la raison pour laquelle nous bénéficions de la confiance des investisseurs.

Nous empruntons à des taux extrêmement faibles et même négatifs jusqu'à des maturités de quinze ans aujourd'hui. Nous le devons, pour beaucoup, à l'action concertée des banques centrales et à leurs programmes d'assouplissement quantitatif, singulièrement aux mesures mises en place par la BCE depuis 2015 et renforcées en 2020, notamment parce que nous ne pouvons pas compter sur l'effet positif d'une inflation à 2 % par an en moyenne, qui est la cible du mandat de la BCE.

Bénéficiant de la confiance des investisseurs, nous bénéficions, par là même, d'une extraordinaire flexibilité financière, ce que toutes les agences de notation reconnaissent. L'État est en mesure de lever des financements de trois mois à cinquante ans dans d'excellentes conditions de liquidité et de sécurité permettant de faire face à des chocs importants, à la mesure de celui auquel nous avons été confrontés l'année dernière et auquel nous continuons d'être confrontés aujourd'hui.

Nous sommes passés en 2020 d'un besoin de financement initial de 230 milliards d'euros environ à 360 milliards d'euros au terme de la quatrième loi de finances rectificative. Grâce à la profondeur et à la liquidité des marchés financiers, nous avons pu mettre en place des plans d'urgence et des plans de relance, protégeant ainsi les entreprises et les salariés, c'est-à-dire la capacité de création de richesses de notre économie.

La soutenabilité de la dette n'est pas un problème aujourd'hui. Dès lors, il est inutile d'agiter des chiffons rouges ou de chercher des solutions à des problèmes qui n'existent pas, d'autant que ces dernières risqueraient de remettre en cause les avantages de financement dont nous bénéficions aujourd'hui. Ce bénéfice, je le répète, repose sur la confiance des investisseurs. Cet actif a été patiemment construit depuis 1797, soit depuis la faillite des deux tiers sous le Directoire. C'est une attitude constante qui a traversé deux empires et cinq républiques, basée sur le fait que l'État honore sa signature.

Il n'y a aucune raison que la soutenabilité de la dette soit un problème demain pour autant que nous prenions assez rapidement les bonnes orientations. Quelles seraient-elles ? Naturellement, il ne m'appartient pas de les formuler, d'autant qu'une commission, présidée par l'ancien ministre Jean Arthuis, a été chargée par le Premier ministre d'y réfléchir. Il convient néanmoins d'avoir en tête quelques principes de bon sens.

Première règle de bon sens, il faut s'assurer en régime de croisière d'un niveau de prélèvements obligatoires constant. L'ensemble de la dépense publique – État, collectivités locales, sécurité sociale – peut augmenter, mais pas plus rapidement que le rythme de croissance nominale de l'économie.

Deuxième règle de bon sens, il faut privilégier peut-être encore davantage que nous ne le faisons aujourd'hui les dépenses publiques d'investissement plutôt que les dépenses de fonctionnement, de prestations et d'assistance. Seules les dettes générées par les premières constituent un actif pour le futur et peuvent s'autofinancer en entraînant le supplément de PIB qui assurera leur soutenabilité.

Le fait est que, depuis trente ans, nous faisons face à un double déficit : budgétaire, de quelques points de PIB, et des comptes extérieurs, pour environ 1 point de PIB. Nous vivons donc collectivement légèrement au-dessus de nos moyens. Un léger effort

collectif s'impose pour équilibrer cet ensemble *via* une action graduelle et modérée, mais résolue, sur plusieurs années. Grâce à la BCE et à la maturité moyenne de notre dette, nous bénéficions d'un horizon de temps de plusieurs années – cinq ans, voire plus – pour corriger ces déséquilibres et placer notre trajectoire d'endettement sur un sentier maîtrisé, de manière à recréer les marges d'absorption de choc utilisées à l'occasion de cette crise. Si nous ne réalisons pas cet effort collectif, nous risquerions de faire face à des lendemains qui pourraient nous faire déchanter.

M. Claude Raynal, président. – Je vais redonner la parole à M. Blanchard. Nous avons progressé dans notre audition, pourriez-vous compléter les propos ou marquer les nuances que vous souhaitez apporter à ce débat ? Vous aviez été interrompu au moment où vous présentiez votre deuxième équation.

M. Olivier Blanchard. – La dette est soutenable quand on est capable de générer un revenu primaire permettant de la stabiliser. La formule est très simple, mais la réalité est très compliquée, car une incertitude pèse sur les taux d'intérêt et sur les niveaux de croissance. Il faut abandonner l'idée d'un chiffre magique de 60 % pour le rapport dette-PIB. En France, la dette est parfaitement soutenable, comme l'a souligné M. Requin.

Quelles sont les implications de tout cela pour la politique budgétaire en France dans les années à venir ? Tant que la covid est là, il ne faut absolument pas hésiter à dépenser tout ce que l'on peut en matière de santé, de protection des chômeurs et des entreprises. Nous disposons d'un espace fiscal suffisant, même si 2021 et 2022 ressemblaient à 2020. Quel signal envoyer après la covid ? Les chiffres et les graphiques auxquels se sont référés les intervenants précédents sont frappants : la dette française a augmenté régulièrement depuis le milieu des années soixante-dix, sans bonne raison. On voit assez mal pourquoi on devrait continuer dans cette voie. Il conviendrait, au contraire, d'essayer de la diminuer doucement. Le problème avec l'austérité budgétaire, c'est que quand on réduit les déficits, cela a un effet sur la demande. L'autorité monétaire peut aider à contrebalancer ce phénomène en ayant une politique monétaire plus souple. Mais nous sommes dans une situation où la politique monétaire n'a quasiment pas de marges. Nous risquons de nous trouver, après la covid, dans une situation similaire. Actuellement, la demande privée est frileuse. Elle risque de l'être davantage après la covid. Le seul moyen d'augmenter la demande, et de diminuer le chômage, est donc de recourir au déficit. On peut s'offrir des déficits pendant un certain temps, mais pas pour toujours...

En conclusion, promettre que l'on va diminuer la dette dès que la crise de la covid sera terminée est un engagement que je ne veux pas prendre. Cela me paraît dangereux. L'exemple du Japon est parlant. Voulons-nous faire la même chose ? Je n'en suis pas certain. Mais comment faire autrement ?

M. Claude Raynal, président. – Un sujet a peu été abordé : en quoi la dette portée par la Banque de France pour le compte de la BCE est-elle différente des autres dettes ? Je vais donner à présent la parole à Mme Jézabel Couppey-Soubeyran.

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran, professeur à l'École d'économie de Paris et maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. – Je déduis des interventions précédentes que la dette ne sera soutenable que si nous n'approfondissons pas les plans de relance actuels. Or cet approfondissement apparaît assez largement indispensable.

La dette contractée pour gérer la crise sanitaire vient s'ajouter à un encours de dette accru par la gestion de la crise financière. Pourrons-nous encore à l'avenir prévenir par la dette la crise climatique que cette crise sanitaire ne fait peut-être que préfigurer ? Certes, il faut prendre garde à la dynamique haussière de la dette. Les travaux consacrés à l'instabilité financière sont assez clairs en ce qui concerne la dette privée : elle ne peut pas augmenter indéfiniment et elle passe nécessairement par des points de retournement, qui sont des moments de crise financière. Néanmoins, ces travaux ne sont pas exactement transposables à la dette publique, car l'État n'est pas un emprunteur comme les autres : il est immortel et fait rouler sa dette. Cela l'immunise-t-il pour autant contre une crise de la dette ? La réponse est « non », comme la zone euro en a fait l'expérience entre 2010 et 2012 lors de la crise des dettes souveraines. Qu'est-ce qui permet aujourd'hui d'éloigner ce spectre ? Malheureusement pas la volonté de partager et de mutualiser les dix-neuf risques souverains de la zone euro, car nous sommes encore très loin de l'union budgétaire…

Dans une union monétaire sans union budgétaire, ce sont les rachats d'actifs de la Banque centrale européenne qui permettent de maintenir les taux souverains au plus bas et de fermer les écarts. Il ne faut donc pas sous-estimer le rôle de la BCE dans le niveau des taux d'intérêt de long terme. Si demain la Banque centrale européenne décidait de réduire son programme d'achats d'actifs ou faisait simplement une petite annonce malencontreuse à ce sujet, les taux souverains de la zone euro remonteraient et s'écarteraient.

Cette politique de rachats d'actifs profite-t-elle aux économies de la zone euro ? Les travaux menés sur cette question révèlent que les rachats d'actifs massifs ont des effets d'entraînement faibles et inégaux sur nos économies, et qu'ils sont un danger potentiel pour la stabilité financière, car ils approfondissent la déconnexion entre l'économie réelle et la sphère financière. C'est un vrai dilemme pour la Banque centrale européenne. En l'absence d'union budgétaire, elle est obligée de mener une politique monétaire de rachats d'actifs pour gérer la coexistence de dix-neuf risques souverains, mais cela ne profite pas aux économies de la zone euro. À terme, cela pourrait même compromettre ses objectifs de stabilité monétaire, de stabilité économique et de stabilité financière, et donc fragiliser son mandat.

In fine, le mandat de la Banque centrale européenne est quasiment suspendu à la capacité des plans budgétaires des économies de la zone euro à faire remonter l'inflation et à ramener les économies à leur potentiel de production. Ces plans sont-ils calibrés pour un tel résultat ? Sont-ils suffisamment rapides ? Sont-ils bien orientés vers l'investissement ? Gèrent-ils la crise sanitaire en même temps qu'ils préparent l'avenir. Réparent-ils la fracture sociale ? Préviennent-ils la crise climatique ? Clairement non ! Ils vont donc devoir être approfondis.

Il ressort des propos des précédents intervenants que cet approfondissement sera impossible. Christine Lagarde a bien raison de déplorer le manque d'énergie à réfléchir à l'affectation de la dépense publique pour que ces plans de relance réussissent. Bien affecter la dépense publique, cela signifie la concentrer davantage sur l'investissement. Allons-nous pouvoir investir davantage en augmentant toujours plus la dette ? Non, car cela créera un problème d'insoutenabilité. Profitons du fait que la Banque centrale européenne soit devenue l'une des principales créancières des États de la zone euro, avec ses programmes de rachats d'actifs, pour installer un dispositif d'annulation conditionnel à l'investissement public dans la santé, l'éducation et la transition écologique.

Christine Lagarde y voit une proposition inenvisageable, contraire à l'article 123 du traité, qui interdit à la BCE d'apporter une assistance financière aux États. Les achats

d'actifs, qui sont depuis 2015 l'instrument majeur de notre politique monétaire, n'étaient-ils aussi inenvisageables il y a quelques années ? D'une certaine manière, ils sont déjà une forme d'assistance financière aux États et ils butent beaucoup sur l'article 123.

Faut-il s'inquiéter de ce que l'accord politique de haut niveau requis pour mettre en œuvre un tel dispositif contreviendrait à l'indépendance de la Banque centrale européenne ? Soyons lucides, cette indépendance est aujourd'hui rompue par la gestion de la crise. La Banque centrale européenne et les États sont, de fait, interdépendants. Les États ont besoin de la Banque centrale européenne pour continuer d'emprunter à taux bas. La Banque centrale européenne a besoin des États, car si les plans de relance échouent elle n'atteindra aucun de ses objectifs et elle compromettra son mandat. Actons cette interdépendance entre la Banque centrale européenne et les États et amenons-les à un accord gagnant-gagnant. En parallèle, il serait important de travailler à l'union budgétaire, qui constitue le fond du problème.

D'aucuns affirment que les marchés pourraient mal accueillir cette décision et augmenter aussitôt la prime de risque sur les États. Il ne faut certes pas sous-estimer l'irrationalité des marchés, ni le caractère performatif de leurs jugements. Toutefois, les investisseurs privés ne seraient en rien touchés par cette annulation. Le risque de défaut des États ne s'en trouverait absolument pas augmenté, il serait au contraire diminué. L'euro pourrait-il souffrir de cette proposition ? Ce serait malheureux puisqu'aucun investisseur privé ne serait lésé et que la BCE aurait plus de chance d'atteindre ses objectifs !

J'entends souvent dire qu'il s'agit de propositions idiotes, voire d'un débat dangereux. Je pense au contraire que c'est un débat utile, car il ouvre des perspectives et fait tomber des tabous. Il nous interroge fondamentalement sur la question de la dette. Les intervenants précédents ont dit qu'on ne pourra pas continuer à augmenter la dépense publique sans rendre la dette insoutenable. Il faudra donc bien, si l'on veut approfondir les plans de relance, sortir de la dette. C'est un débat qui nous interroge sur les dispositions actuelles du traité, en particulier sur l'absence de financement direct des États par la BCE et sur l'indépendance de celle-ci. Par ailleurs, cela permettra de renforcer la vigilance de tous quant au risque de retour de l'austérité et de libérer la dépense publique de ce qui la bride, à savoir les règles budgétaires qui prévalaient jusqu'à la crise sanitaire et la dette de marché.

Je conclurai en disant que ce débat est utile, parce qu'il nous amène à réfléchir à l'incomplétude de la zone euro et à la nécessité d'approfondir la construction européenne.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souhaite poser trois questions.

La première concerne les taux d'intérêt. En s'endettant sur le long terme, on se donne du temps pour corriger le tir en cas de remontée brutale des taux d'intérêt. La dette de la France a cette singularité d'avoir une maturité deux fois plus courte que celle, par exemple, du Royaume-Uni. Ne serait-il pas pertinent d'allonger la maturité de notre dette pour offrir à notre pays de nouvelles marges de manœuvre, notamment en cas de durcissement de nos conditions de financement ?

Ma deuxième question porte sur la diminution des déficits publics. Les Allemands, de leur côté, prévoient déjà de les réduire fortement dès 2022. Or, lors de la crise précédente, la zone euro avait peut-être fait l'erreur de tenter de retrouver très rapidement des

marges de manœuvre budgétaires, ce qui avait cassé la reprise : quel serait à votre avis le bon moment pour engager le redressement de nos comptes publics ?

La troisième a trait aux règles budgétaires européennes. Il n'a échappé à personne que ces règles ont volé en éclats, puisqu'elles sont suspendues. Néanmoins, il y aura immanquablement un retour à la réalité. Je sais que des réflexions sont en cours pour les modifier : pouvez-vous nous dire où en sont les négociations et quelles sont, de votre point de vue, les préconisations en la matière ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. Merci aux différents intervenants pour leurs propos très instructifs sur l'insoutenable, ou non, légèreté de la dette.

On oublie un élément, pourtant largement mis en exergue par cette crise sanitaire, ce paradoxe que jamais nos finances publiques n'ont été aussi contraintes au sein de l'espace économique et monétaire européen, mais que jamais non plus il n'y a eu autant d'épargne disponible, particulièrement en France.

D'où ma question : pourquoi ne pas mobiliser l'épargne privée pour amplifier les plans de relance ? C'est le seul moyen qu'il nous reste pour optimiser l'effet de levier de l'investissement public et changer la donne. Serait-il pertinent de créer des véhicules spécifiques pour investir l'épargne dans les territoires, *via* des fonds souverains régionaux ?

M. Éric Bocquet. – Je salue l'initiative de la commission des finances d'avoir organisé cette table ronde. Nous n'avions jamais spécifiquement débattu du sujet de la dette, même si l'on sait que l'ombre de celle-ci plane toujours sur les débats budgétaires, notamment en loi de finances avec l'article 40 de la Constitution. En tout cas, ce débat est hautement politique et permet de sortir des anathèmes.

S'agissant de la proposition consistant à annuler la dette détenue par la BCE, évitons d'opposer les gens sérieux, d'un côté, et les dangereux démagogues, de l'autre. Le sujet est sur la table et le restera certainement encore longtemps.

Il existe un décalage saisissant entre l'inquiétude de nos concitoyens par rapport à la dette – 88 % d'entre eux craignent une hausse des impôts dans les années à venir – et la très grande quiétude de nos créanciers, qui nous prêtent aujourd'hui à taux négatif à court terme, et à un taux très faible même sur cinquante ans. Comment expliquer ce décalage ?

Autre sujet, la dette publique du Japon atteint 240 % de son PIB, mais il faut rappeler qu'elle est détenue à 95 % par les Japonais eux-mêmes. Ne faudrait-il pas s'inspirer de cet exemple pour inventer une autre manière de financer les États ? Je préférerais en effet que la France dépende d'une banque centrale plutôt que des marchés financiers.

M. Didier Rambaud. – En écoutant nos cinq intervenants de ce matin, je constate qu'il existe un consensus sur le fait que la dette est actuellement soutenable.

Ma première question a trait à la soutenabilité future de la dette. Dans quelle mesure peut-on poursuivre dans cette voie, alors que l'on sait qu'il sera nécessaire, dans les prochains mois, d'accompagner et de soutenir la reprise de l'économie ?

Ma deuxième question concerne son effacement. Reviendrait-on par ce biais à une situation en matière d'endettement semblable à celle qui préexistait à la pandémie ? Un effacement partiel des dettes aurait-il les mêmes conséquences qu'un effacement général ?

Ma troisième et dernière question concerne le traité de Maastricht. Est-ce le moment de faire évoluer les règles budgétaires européennes ?

M. Jérôme Bascher. – J'ai une question simple pour Mme Verdier : comment allez-vous faire pour évaluer la dette covid ? Je crains qu'il n'y ait autant d'évaluations du montant de la dette qu'il n'y a de brillants économistes... J'ai une autre question pour M. Requin : une fois la dette covid estimée, faudra-t-il la cantonner ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Tous les intervenants semblent plutôt d'accord pour dire que la dette est soutenable aujourd'hui, grâce notamment à la confiance des marchés. Si cette soutenabilité financière semble garantie, *quid* de sa soutenabilité démocratique et écologique aujourd'hui et, surtout, demain ?

En effet, on observe une forte aggravation des inégalités sociales. Nous devons nous interroger sur notre capacité à soutenir démocratiquement cette dette, alors que le Gouvernement souhaite absolument maintenir l'injustice fiscale actuelle et continuer à fragiliser le pays, malgré la parenthèse des plans de relance.

Je m'interroge également sur sa soutenabilité écologique. J'entends beaucoup parler des critères retenus par les marchés pour accorder leur confiance, comme le ratio dette/PIB ou la croissance. Mais quels seront les critères de demain face à la crise écologique ? Comment faire en sorte d'élaborer un véritable instrument de mesure de la dette climatique que nous continuons d'accumuler aujourd'hui ? Comment faire pour déterminer les montants qui seront nécessaires pour préserver nos écosystèmes, la biodiversité et, évidemment, assumer la transition écologique ? Cette question est primordiale, tant il est indispensable de déterminer les critères de la soutenabilité de l'action publique de demain.

M. Michel Canevet. – Notre débat préoccupe beaucoup nos concitoyens. Il existe différentes manières d'aborder ces enjeux. On évoque fréquemment le rapport entre l'encours de la dette publique et le PIB, mais ne faudrait-il pas inclure la dette des entreprises, soit 1 888 milliards d'euros aujourd'hui, pour apprécier correctement l'évolution de la situation ?

Compte tenu du coût actuel du financement par obligations, ne pourrait-on pas prévoir l'allongement de la maturité de notre dette, ce qui permettrait de stabiliser et de sécuriser nos financements ?

Face à ces enjeux, la confiance est absolument essentielle. Depuis l'affaire des assignats il y a deux siècles, la France a toujours honoré le remboursement de ses dettes. Sera-t-elle capable de le faire demain ? Ne faut-il pas craindre une remontée des taux d'intérêt ?

Enfin, puisque Mme Couppey-Soubeyran a évoqué l'importance des investissements dits « productifs », le plan de relance tel qu'il a été conçu vous semble-t-il répondre aux enjeux importants que sont la transition écologique et la création de richesses ?

M. Vincent Capo-Canellas. – On a abordé la question de la soutenabilité de la dette : a-t-on évalué la limite à partir de laquelle tous les voyants seraient au rouge ?

Certains ont aussi évoqué la stratégie de décroissance de la dette, en expliquant qu'il faudrait stabiliser le solde primaire. Nous sommes d'accord, mais, dans cette période de pandémie, surtout si elle dure, à quelle vitesse pensez-vous que la dette régressera ?

Dès lors que cette perspective paraît séduisante, comment réagissez-vous, les uns et les autres, par rapport à la proposition de Mme Couppey-Soubeyran d'annuler partiellement notre dette *via* la BCE ?

Mme Christine Lavarde. – Dans un document présenté par l'Agence France Trésor en septembre dernier, j'ai découvert l'existence d'une ligne intitulée « Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrée au désendettement ». Cette même ligne a ensuite disparu des documents budgétaires, puis est réapparue dans les tableaux d'équilibre présentés par le Gouvernement au moment du vote final du dernier projet de loi de finances. Que se cache-t-il derrière cette ligne ? Prépare-t-on le cantonnement de la dette covid ?

M. Vincent Segouin. – En 2019, la croissance de la France s'élevait à 1,3 %. Nous n'étions cependant pas à l'équilibre budgétaire, puisque nous avions recours à la dette. Lorsqu'on aura retrouvé ce rythme de croisière, le plan de relance nous permettra-t-il d'atteindre une croissance plus forte ?

Quelles sont les pistes fiscales que l'on pourrait suivre aujourd'hui, notamment pour mobiliser le capital des Français ?

Après avoir lu l'appel des cent économistes à annuler les dettes publiques détenues par la BCE, je me demande quelles ont été, dans l'histoire, les conséquences des annulations successives de la dette française, à chaque fois que l'État y a recouru.

M. Patrice Joly. – Si j'ai bien compris les propos des intervenants, il n'y a aucun problème de soutenabilité de la dette. Les débats à ce sujet sont avant tout idéologiques et concernent davantage la place de l'État et le rôle de l'intervention publique dans notre société.

Concernant les modalités d'appréciation de la dette, on évoque différents ratios, notamment celui des charges de la dette par rapport aux prélèvements publics et aux ressources de l'État : cette approche macroéconomique nous renvoie à la question de l'acceptabilité du prélèvement, et de l'impôt d'une manière plus générale, à celle de la justice fiscale et à celle de la répartition de cette charge. Ce point me paraît essentiel.

Enfin, je trouve un peu réductrice la distinction comptable entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. D'après mon expérience, il existe de bonnes dépenses de fonctionnement et de mauvaises dépenses d'investissement. J'aimerais savoir ce qu'en pensent nos interlocuteurs.

M. Vincent Éblé. – Ma question porte sur la gestion publique de la dette, abordée sous l'angle international. Si annulation même partielle de cette dette il doit y avoir, elle ne peut s'envisager qu'à la suite d'un accord des grandes nations sur le sort réservé à la dette contractée par les banques centrales.

Depuis le début de la crise, on a régulièrement comparé les situations sanitaires des États des grandes zones politico-économiques entre elles. En revanche, il existe peu d'études sur la manière dont ces États ont pris en charge leur dette publique : pouvez-vous nous éclairer de ce point de vue ? L'idée d'une grande conférence internationale permettrait-elle de dégager des solutions au problème des dettes souveraines ?

M. Victorin Lurel. – Comment continuer à financer la croissance sans tomber dans le travers des coupes budgétaires et de l'austérité, et sans augmenter les impôts ?

Peut-on financer la croissance et la relance *via* une création monétaire libre de dettes ? Autrement dit, est-il possible de créer de la monnaie pour financer des investissements ciblés, par exemple, sans contrepartie ? Si c'est le cas en théorie et en pratique, peut-on imaginer un contrôle démocratique sur cette création monétaire libre ?

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran. – Beaucoup ont conclu des interventions précédentes qu'il n'y avait aucun problème de soutenabilité de la dette. En réalité, il existe une difficulté majeure. La Banque centrale européenne serait en effet confrontée à un dilemme : pour que les taux d'intérêt restent bas dans la zone euro, il faudra que la BCE continue de racheter massivement des actifs. Or cette politique nous sera préjudiciable à terme, car elle a très peu d'effets d'entraînement sur les économies de la zone.

Autre enseignement : la dette est soutenable aujourd'hui, mais elle ne le sera demain que si nous stabilisons les dépenses publiques. Or nous avons un besoin crucial d'accroître ces dépenses dans le cadre des plans de relance, ainsi que pour réussir la transition écologique. Par exemple, pour réaliser les investissements publics et privés en faveur du climat dont nous avons besoin, il faudrait que la France soit en mesure de débloquer 100 milliards d'euros par an. Ce montant est dix fois plus élevé au niveau européen. Le plan France Relance permettra-t-il d'atteindre cet objectif ? Assurément pas !

Nous avons donc besoin d'accroître les dépenses publiques. D'où un nouveau dilemme : pour réaliser ces investissements, nous serons sans doute obligés de sortir de la dette, faute de quoi nous buterons sur la contrainte de sa soutenabilité.

Au fond, notre proposition d'une annulation conditionnelle de la dette n'est qu'une solution *a minima* ; il faudrait plutôt se demander si la Banque centrale européenne ne pourrait pas, à l'avenir, apporter son assistance financière aux États en les finançant directement, en monétisant une part de ses dépenses. Cette approche est évidemment inenvisageable et inimaginable dans le cadre des traités actuels. Il reste que les investissements publics nécessaires pour venir à bout de cette pandémie et prévenir la crise climatique seront impossibles à trouver sur le fondement d'une dette soutenable.

Il ne faut pas confondre la dépense publique et la dette publique. Nous avons un besoin impérieux de dépenses publiques, alors que la dette n'est en fait qu'une façon – contemporaine – de les financer. La dette est un instrument qui met les États sous la pression des marchés. Aujourd'hui, la BCE est obligée de racheter massivement des titres de dette publique sans que cela profite à nos économies, ce qui fait planer un risque d'instabilité financière, et ce qui accroît encore davantage la déconnexion entre sphère réelle et sphère financière.

Je précise à cet égard que l'annulation de la dette contractée auprès de la BCE ne pourrait évidemment pas s'obtenir sur la seule initiative des États.

Nous avons conçu notre proposition dans le contexte de la zone euro, qui est une union monétaire sans union budgétaire. Or ce sont sans doute les opérations en matière de politique monétaire qui sont les moins bien adaptées aux structures de financement des acteurs de la zone : ainsi, la plupart des entreprises de la zone euro ne se financent pas sur les marchés obligataires – elles profitent donc assez peu des rachats d'actifs –, et les effets de la politique de la BCE sont très inégaux selon les ménages.

Demain, il nous faudra trouver des financements libres de dettes. Cela peut vous paraître naïf, mais je crois qu'il faut se demander si l'on n'a pas déjà commencé à s'émanciper de la dette : quand la Banque centrale soutient les banques, non plus seulement en leur prêtant, mais en leur achetant des actifs, elle apporte un soutien qui ne repose plus sur la dette. Quand, en outre, les taux d'intérêt sont négatifs, on profite déjà, d'une certaine manière, d'une forme de monnaie gratuite, libre de dettes. Nous sommes donc déjà en train de vivre cette émancipation vis-à-vis de la dette qui nous permettra de réaliser, demain, les investissements dont nous avons besoin.

M. François Ecalle. – Pour répondre au rapporteur général, aujourd'hui, plus la dette a une maturité longue, mieux c'est. J'ai du reste compris des propos du directeur de l'Agence France Trésor que notre pays n'est pas si mal classé dans ce domaine par rapport aux autres pays. Dès lors, peut-être devrait-on en effet allonger encore un peu la maturité de notre dette.

Vous avez évoqué le *timing* des mesures de redressement. Pour moi, l'important, c'est déjà la stabilisation du déficit public. Il est évident que l'on ne peut pas prendre de telles dispositions avant que la France ait retrouvé une situation « normale ». Reste à définir ce que cela recouvre précisément. Pour moi, le retour à la normale ne se fera vraisemblablement pas avant 2023.

Concernant les règles budgétaires européennes, je rappelle que le traité de Maastricht prévoit que, dans chaque État, la dette doit être inférieure à 60 % du PIB ou, si elle est supérieure à ce ratio, elle doit être sur une pente descendante. Quoi qu'il en soit, il faut l'accord unanime des États membres de la zone euro pour modifier ces règles.

La question de la mise en place de véhicules spécifiques permettant d'orienter l'épargne dans la bonne direction est ancienne. Elle renvoie directement au problème de la fiscalité de l'épargne. Il se trouve qu'en France la fiscalité a tendance à privilégier l'épargne non risquée au détriment de l'épargne risquée.

L'un d'entre vous a mentionné l'inquiétude des citoyens par rapport à la dette, alors que les marchés sont calmes. Les citoyens ont surtout l'impression que, pour rembourser 2 400 milliards d'euros de dettes, il faudra augmenter les impôts du même montant. Or, en France, rembourser la dette signifie simplement qu'il faut réemprunter pour un montant équivalent. Le problème n'est donc pas de lever des impôts, mais de faire en sorte de continuer ainsi très longtemps. C'est la raison pour laquelle il est indispensable que les marchés continuent d'avoir confiance et que la Banque centrale européenne continue d'intervenir.

Au Japon, la dette est majoritairement financée par les Japonais, tout simplement parce que le taux d'épargne y est très élevé, et que le Japon est largement créditeur par rapport au reste du monde. Ce n'est pas du tout le cas de la France.

Je ne crois pas à une annulation partielle des dettes par la BCE. Si l'on commence à procéder ainsi, la pression deviendra irrésistible, car les besoins de l'État sont illimités. La limite, pour toute banque centrale, c'est l'inflation : un jour, on finira par la faire repartir et il faudra stopper le rachat massif de titres. Si l'on doit mettre fin à cette politique, le seul instrument restant à notre disposition à ce moment-là sera celui de la politique budgétaire : il faudra alors augmenter très fortement les impôts ou réduire très fortement les dépenses publiques. Je ne crois donc pas en cet instrument.

Pour moi, il s'agit d'un chiffon rouge agité devant certains de nos partenaires de la zone euro, en l'occurrence les pays du Nord. Nous avons besoin d'eux, dans la mesure où la solidarité au sein de la zone euro est aujourd'hui à sens unique et va du nord au sud.

Personnellement, je ne sais pas comment évaluer la dette covid. Quel serait en effet le scénario contre-factuel ? Que ce serait-il passé s'il n'y avait pas eu cette pandémie ? Je souhaite bien du plaisir à ceux qui tenteront de répondre à cette question. Quant au cantonnement de la dette covid, je n'ai toujours pas compris à quoi il pourrait servir. Après tout, si vous placez cette dette publique dans une structure *ad hoc*, vous devrez tout de même prévoir des recettes pour la rembourser, et ces ressources manqueront ailleurs.

J'en viens au problème de la soutenabilité écologique et des investissements nécessaires pour assurer celle-ci. Bien sûr qu'il faut des investissements publics ! Mais ceux-ci représentent en France 4 % du produit intérieur brut, tandis que les dépenses publiques atteignent 55 %. Nous avons donc des marges de redéploiement, d'autant qu'une bonne partie des investissements publics n'a strictement aucun rapport avec la soutenabilité écologique... Cela fait trente ans que je me bats pour promouvoir l'évaluation socioéconomique des investissements publics, avec un succès très relatif, il faut bien le reconnaître. Commençons par faire des investissements publics intelligents et décidons, si nécessaire, de les redéployer à l'intérieur de la dépense publique. Il n'est aucunement besoin d'annuler les dettes pour cela !

M. Olivier Blanchard. – Répondre à cette infinité de questions prendrait des heures ; j'ai préféré me limiter à deux questions importantes.

La première est la soutenabilité de la dette : Jézabel Couppey-Soubeyran a indiqué très clairement qu'à ses yeux elle n'était pas soutenable. Je suis d'un avis contraire. Après avoir exposé les divers éléments de réflexion et montré qu'il fallait tenir compte de l'incertitude pour les cinq à dix ans qui viennent compte tenu des taux d'intérêts, de la croissance, de la maturité de la dette et de la possibilité d'augmenter ou non certains impôts, j'arrive à la conclusion que, selon nos hypothèses, la dette est très probablement soutenable. Il n'est donc pas urgent de diminuer ou d'annuler la dette, et une place reste vacante pour engager de nouvelles dépenses pour lutter contre la covid si la situation se dégradait encore.

La seconde question, sur laquelle je ne suis pas d'accord avec Jézabel Couppey-Soubeyran, est l'annulation de la dette. Il faut procéder par étape. En principe, l'annulation d'une partie de la dette aurait des implications majeures, dont des faillites. Mais ce dont on parle, c'est uniquement l'annulation de la dette détenue par la BCE. Et là, je suis totalement perdu par le débat : certains disent que c'est bien, d'autres que c'est mal ; moi, je dis que cela ne change rien ! C'est un point fondamental que j'expliquerai en deux temps.

Imaginons tout d'abord que la Banque de France détienne des obligations du Trésor et décide d'annuler cette dette et les intérêts qui y sont afférents. Cela aboutit à ce que les profits basés sur le paiement des intérêts annulés ne pourront pas être reversés à l'État, et cette perte correspond exactement à la diminution initiale des intérêts. Par conséquent, du point de vue des revenus nets, c'est zéro ! C'est une simple question d'arithmétique.

C'est un peu plus compliqué dans le cas de la BCE. En effet, si elle décidait d'annuler la dette française et que cela diminuait ses profits, l'Allemagne et d'autres pays en profiteraient par des effets de distribution. Cela étant politiquement impossible, la BCE serait

contrainte de diminuer la dette de tous les pays dans les mêmes proportions, et on en revient alors au même argument que j'ai avancé précédemment.

Il faut arrêter cette discussion « idiote », si je puis dire – Jézabel Couppey-Soubeyran me pardonnera ce terme. Au mieux, ce débat pourrait avoir des effets psychologiques divers, au pire il n'a aucune raison d'être.

Concernant l'inquiétude des citoyens et des investisseurs, je suis totalement d'accord avec ce qui a été dit : les premiers sont encore dans le mode traditionnel où la dette était considérée comme dangereuse et annonciatrice d'énormes impôts ; les investisseurs, eux, sont confiants et se demandent simplement s'ils vont être payés en temps et en heure. Il y a donc une dichotomie entre les deux. En l'espèce, ce sont les investisseurs qui ont raison et les citoyens qui sont trop inquiets.

M. Claude Raynal, président. – J'attire juste votre attention sur le fait que la position de la population est celle qu'on lui a expliquée pendant très longtemps.

M. Olivier Blanchard. – C'est exact.

M. Claude Raynal, président. – Tout le débat public a tourné autour du surendettement de la France et de la nécessité de réduire la sphère publique. Il ne faut pas s'étonner de l'attitude des Français et de la difficulté à inverser la tendance. Nous-mêmes, en tant que parlementaires et quelle que soit notre couleur politique, avons constamment tenu le discours de la réduction des déficits publics. Depuis la crise de 2008, tous les gouvernements ont mené des politiques identiques en vue de la réduction de la dette. Ne nous étonnons pas si les Français s'irritent.

Monsieur Anthony Requin, je vous donne maintenant la parole pour répondre notamment à la question de la maturité de la dette, laquelle est passée de six ans à plus de huit ans. Qu'en est-il de votre placement à cinquante ans, que les investisseurs ont accueilli favorablement la dernière fois ? Faut-il aller plus loin ? Quelle est votre vision à cet égard ?

M. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor. – Je me focaliserai sur deux points : l'allongement de la maturité moyenne de la dette et l'annulation de la dette, sur laquelle je ne peux pas ne pas revenir.

La maturité moyenne de la dette est, dans la plupart des États occidentaux, qui sont des émetteurs fréquents, le reflet de l'habitat privilégié des investisseurs auxquels nous faisons face. La maturité moyenne de la dette est deux fois plus importante au Royaume-Uni qu'en France en raison de l'existence de fonds de pension destinés à gérer sur le long terme l'épargne des salariés alimentée par des actifs d'une durée de vie identique à celle des passifs. Le Trésor britannique est donc en mesure d'émettre des emprunts sur des maturités plus longues que les autres pays de la zone euro. En France, nous n'avons pas de régime de retraite par capitalisation, à l'exception de quelques centaines de milliards d'euros, contre 1 400 milliards d'euros d'épargne au Royaume-Uni, soit à peu près l'équivalent de ce qui existe pour tous les pays de la zone euro réunis, sachant que nous sommes plusieurs à être actifs sur le marché de la dette à long terme : la Belgique et l'Espagne se sont déjà positionnées.

Oui, la France, chaque fois qu'elle le peut, n'hésite pas à émettre des emprunts à des maturités longues, mais il faut se souvenir que la profondeur des marchés n'est pas

infinie. Au-delà de la maturité sur l'axe des abscisses et du taux d'intérêt sur l'axe des ordonnées, il faut garder à l'esprit la troisième dimension : la profondeur de marché, qui n'est pas équivalente sur chacun des points de courbe. Sur le segment des trente/cinquante ans se trouvent les fonds de pension, sur celui des dix/quinze ans se trouvent les assureurs vie, et sur le segment à dix ans se situent les banques centrales. Il s'agit toujours d'exploiter la demande naturelle sur ces segments de marché. On a effectivement rallongé la maturité moyenne de la dette en raison de l'effet des politiques de la BCE, qui a fait glisser vers le bas la courbe des taux européens.

Sur l'annulation de la dette, je reviendrai sur les différentes positions qui ont été présentées. Cette solution n'en est pas une, car c'est une complète illusion. Elle est inutile, dangereuse et pas très honnête.

Tout d'abord, l'annulation de la dette est inutile, car la charge de la dette n'obèrera aucunement les politiques publiques aujourd'hui. Je rappelle que nous sommes en France en solde primaire négatif. Nous ne sommes donc pas dans la situation où nous devrions restreindre nos politiques publiques pour dégager un solde primaire susceptible d'honorer notre dette. De plus, si nous adoptons une position consolidée, comme l'a très bien rappelé Olivier Blanchard, les intérêts que nous versons à la Banque centrale, nous les retrouverions dans les dividendes que celle-ci redistribue à son unique actionnaire, l'État. Dans ces conditions, nous perdrions de la poche gauche ce que nous gagnerions de la poche droite !

Ensuite, l'annulation de la dette est dangereuse, car comme l'a relevé François Ecalle, on ne renie pas impunément la signature de l'État. Un historique de crédit de plus de deux siècles est un actif que l'on ne peut pas jeter aux orties à la légère. Si vous commencez à instiller dans l'esprit des investisseurs que l'État pourrait ne pas honorer sa signature, ceux-ci augmenteront inévitablement la prime de risque et les taux d'intérêt. Cette approche risque d'entraîner une crise de confiance. Et une fois que le Rubicon a été franchi, qu'est-ce qui empêcherait l'État d'agir de même à l'égard d'autres engagements, tels que le paiement des pensions civiles et militaires ? Quelles seraient vraiment les conséquences de cette solution prétendument miraculeuse ?

Annuler la dette détenue par la Banque centrale sur les États, c'est priver celle-ci de son autonomie de conduite de la politique monétaire et de sa capacité de contrôler l'offre de monnaie à moyen terme. Pour rémunérer les dépôts bancaires figurant à son passif, elle devra créer encore plus de monnaie dans une sorte de fuite en avant, préalable à l'hyperinflation que connaissent malheureusement un certain nombre de pays comme le Zimbabwe et le Venezuela. Est-ce ce que l'on souhaite cela pour la zone euro ? On risque une véritable perte de confiance dans la monnaie, puisque rien n'oblige les acteurs économiques à détenir de l'euro. Ceux-ci vont commencer, comme cela s'est produit en Amérique latine, à convertir leur épargne dans des monnaies jugées plus stables comme le dollar ou le franc suisse. C'est donc à une crise de la monnaie que ce type de solution ouvre la voie. Et une fois grande ouverte la porte de la monétisation des déficits publics, pourquoi continuerait-on à payer des impôts, puisqu'il suffit de faire tourner la planche à billets ?

Enfin, la question de l'annulation de la dette n'est pas vraiment honnête, car, sous couvert de technicité autour du pouvoir magique et créateur de la monnaie, on renierait les traités européens souscrits par la France en 1993 – Christine Lagarde l'a expliqué de manière très éloquente il y a quelques jours –, ce qui entraînerait une sortie irrémédiable de la France de la zone euro. Il faut avoir la franchise de le dire.

Mme Amélie Verdier. – Je ne reprendrai pas tous les éléments qui ont été exposés par Anthony Requin. Je commencerai par répondre précisément à la question très précise de Mme Lavarde sur le tableau de financement.

Au moment du dépôt du projet de loi de finances, un tableau de financement figure dans l'exposé des motifs de l'article d'équilibre, qui présente, d'une part, les besoins de financement, et, d'autre part, les ressources correspondantes. Les besoins sont essentiellement destinés à faire face aux amortissements de dettes à venir et à financer le déficit. En face, les ressources de financement sont principalement l'émission de dettes, surtout en période de déficit budgétaire.

Si j'ai bien compris vos propos, madame la sénatrice, vous pointez l'écart qui existe entre, d'un côté, le projet de loi de finances et ses annexes, et, de l'autre, les documents qui ont été présentés par l'Agence France Trésor à l'occasion de la présentation de sa politique d'émission aux investisseurs en fin d'année et qui sont, c'est heureux, cohérents avec ce que le Gouvernement a définitivement présenté au Parlement.

J'ai sous les yeux le tableau auquel vous avez fait référence. Les lignes à zéro sur les ressources de financement signifient tout simplement qu'il n'est pas prévu d'allouer des ressources à la Caisse de la dette publique consacrée au désendettement, car le contexte n'est pas à la vente d'actifs pour les affecter à la réduction de la dette. Des annonces politiques ont été faites à ce sujet, et les réflexions se poursuivent. Par conséquent, ces documents budgétaires ne cachent aucun cantonnement de la dette en dehors de l'État. Anthony Requin et moi-même restons à votre disposition pour vous commenter plus en détail, si vous le souhaitez, ce tableau de financement. Mais il n'y a aucune ambiguïté sur ce point.

Pour la dette covid, trois méthodes sont possibles. De toute façon, la crise sanitaire n'étant pas terminée, il est impossible d'apporter une réponse définitive. On peut se demander, comme François Ecalle, quel aurait été le contre-factuel tel que le prévoyait le Gouvernement avant la crise. Une autre méthode consisterait à évaluer le niveau de déficit à la sortie de cette crise, à supposer que nous soyons capables d'estimer à quel moment nous en serons sortis, et à le comparer avec les niveaux de la fin de l'année 2019 ou de la fin du premier trimestre 2020. La troisième méthode supposerait de faire le tri dans ce qui s'est passé pendant cette crise en établissant ses effets sur les recettes et en y intégrant les stabilisateurs automatiques, essentiellement les prestations sociales. Il conviendrait ensuite d'engager un débat sur les mesures ponctuelles. Nous n'aurons aucun mal à nous mettre tous d'accord sur le fait que l'achat des vaccins est directement imputable à la crise et doit être rattaché à la dette covid. Il est d'autres types de dépenses, telles que les mesures d'urgence ou le plan de relance, pour lesquelles le Gouvernement a expliqué le caractère temporaire. Pour le reste, certaines décisions pérennes auraient peut-être été prises autrement. Cette méthode analytique me paraît plus satisfaisante, mais rend l'analyse moins aisée. C'est aussi pourquoi le Gouvernement a souhaité avoir des avis sur la manière dont on peut apprécier cette dette.

Il y a bien un sujet européen en général, comme l'a dit fort à propos Vincent Éblé. Et plusieurs intervenants l'ont rappelé, on ne peut pas imaginer que la France puisse prendre toute seule la décision d'annuler ou d'étaler la dette, car nous devons respecter le cadre européen. Ces décisions sont pour le moment suspendues, et je n'ai pas de scoop à donner à votre commission sur leur évolution. Le débat sur l'effectivité des règles, engagé avant la crise par la Commission européenne, se poursuit. Nous devons chercher un consensus, voire recueillir l'unanimité sur ce point. La France souhaite se doter de règles simples et progressives, sans automaticité comptable, et qui donnent aussi confiance à nos partenaires.

La comparaison avec l'Allemagne est faussée, car les situations de départ entre nos deux pays n'étaient pas du tout les mêmes. Dans la mesure où la dette allemande avoisinait les 60 % du PIB, notre voisin outre-Rhin voit ses déficits diminuer bien plus vite que nous. Concernant la répartition de la charge budgétaire en Europe, je ne m'aventurerai pas sur cette question à cette heure.

Je terminerai en évoquant la dépense et l'investissement. Sur le papier, tout le monde est d'accord mais dès qu'on entre dans les détails, les divergences apparaissent, y compris à l'échelon européen. Lorsque les règles de politique budgétaire ont été définies au travers du « two-pack » et du « six-pack », la question s'est posée sur la façon de traiter l'investissement. Le débat a tourné court, car personne ne s'est mis d'accord, l'Europe soutenant la stratégie de Lisbonne et l'investissement dans l'économie de la connaissance.

Nous éclairons la représentation nationale, notamment en présentant le budget de l'État avec une section de fonctionnement et une section d'investissement. La comptabilité nationale apporte également des éléments intéressants.

Je conclurai en soulignant que nous ne sommes pas actuellement dans une approche d'austérité de la politique budgétaire. En 2020, la dépense publique a augmenté de 7 % en volume. Le plan de relance a déjà donné lieu à 10 milliards d'euros de décassement, et un tiers du plan de relance de 100 milliards d'euros est consacré à la transition écologique. Il faut avoir une approche plus dynamique de la politique budgétaire et regarder son efficacité selon d'autres critères que son taux de croissance.

M. Claude Raynal, président. – Merci à tous ceux qui ont participé à cette table ronde, avec volonté et parfois pugnacité.

La réunion est close à 13 heures.

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

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 3 février 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de Mgr Éric de Moulins-Beaufort, président de la Conférence des évêques de France, et P. Hugues de Woillemont, secrétaire général et porte-parole

M. François-Noël Buffet, président – Ce matin, nous auditionnons Mgr Éric de Moulins-Beaufort, président, et le Père Hugues de Woillemont, secrétaire général et porte-parole de la Conférence des évêques de France, dans le cadre du projet de loi confortant les principes de la République, anciennement dénommé projet de loi « séparatisme ». Je vous cède la parole pour nous dire ce que vous pensez de ce texte.

Mgr Éric de Moulins-Beaufort, président de la Conférence des évêques de France. – Je vous remercie de me permettre de m'exprimer devant vous. Il y a certainement dans ce texte un certain nombre de dispositions utiles et importantes, notamment sur les mutilations faites aux femmes, la polygamie et le mariage forcé. Nous sommes contents que l'Etat s'attaque à ces maux bien connus de notre société depuis un certain nombre d'années.

En revanche, il y a certaines dispositions qui nous étonnent, voire nous inquiètent. Lors de l'annonce de ce projet de loi début octobre, le Président de la République avait insisté sur la stratégie adoptée de rendre plus difficile la vie des associations loi du 1^{er} juillet 1901 à objet cultuel et plus attractive les associations cultuelles de la loi du 9 décembre 1905.

Nous, catholiques, nous nous trouvions très bien dans le régime actuel tel qu'il est en vertu de la loi de 1905. Nos associations diocésaines sont des associations cultuelles, reconnues comme telles par le Conseil d'Etat, qui prend en compte la structure propre de l'Eglise catholique. Ce régime nous convient. Nous ne sommes pas demandeurs de modifications ou d'amélioration de la situation des associations cultuelles de 1905.

Je ne sais pas si les associations de 1901 à objet cultuel seront plus en difficulté dans leur fonctionnement. Les associations de 1905 ne sont pas rendues particulièrement plus attrayantes qu'elles n'étaient. Beaucoup de dispositions de ce texte auront pour résultat de rendre plus compliqué la vie de nos associations cultuelles. Nous disposons d'une association diocésaine par diocèse, soit environ une centaine d'associations en France. Ces structures ont des capacités d'action et d'organisation. Nos frères protestants ont une organisation différente, ils ont plusieurs milliers d'associations cultuelles, lesquelles sont gérées souvent par des personnes bénévoles comme un engagement personnel. On va leur compliquer la vie en ajoutant des dossiers à remplir et des procédures à suivre.

Ce qui nous gêne dans ce texte c'est le sentiment qu'il faudrait se méfier des citoyens français croyants, car certains ont des projets islamistes, communautaristes ou séparatistes. Ce projet de loi est essentiellement répressif et donne l'impression que les associations cultuelles de 1905 qui existent méritent de faire l'objet d'une surveillance particulière et sont contraintes de réaffirmer leur appartenance à la communauté nationale. Cela nous semble contraire à l'esprit annoncé au début du mois d'octobre.

La réserve principale que nous formons porte sur l'article 27 du projet de loi relatif à la déclaration réitérée de la qualité cultuelle. Le ministre de l'Intérieur avait annoncé sa tacite reconduction fixée par décret. Nous attendons d'en être certains. Le Conseil d'Etat avait suggéré qu'elle soit permanente et qu'elle soit contestée par le préfet s'il y avait des raisons. Le projet de loi prévoit de la reconduire tous les cinq ans. Nous avons eu la malheureuse expérience, à une époque où les préfets devaient donner leur accord à la réception des libéralités par une association cultuelle, de constater que les dossiers n'étaient pas traités dans les temps.

D'autres dispositions sur le patrimoine sont présentées comme une faveur ou une manière d'améliorer la situation des associations cultuelles de 1905. Je souhaite vous apporter les précisions suivantes. En 1905, aucune association en France ne pouvait détenir un patrimoine de rapport. Les associations cultuelles étaient au régime général des autres associations. Depuis 2014, il a été décidé que les associations pouvaient détenir un patrimoine de rapport. Pourquoi les associations cultuelles seraient-elles privées de la liberté de gestion reconnue à toute association ? Qu'ont de particulier les associations cultuelles qui feraient qu'elles fassent l'objet d'une loi différente ? Pourquoi ferions-nous l'objet d'une discrimination ? Comme ce sujet est mis sur la table, je vous précise qu'il ne s'agit pas d'un privilège ni d'un avantage mais simplement de nous mettre au droit commun tel qu'il est organisé dans notre pays.

Nous avons deux remarques sur l'article 6 du projet de loi qui prévoit un contrat d'engagement républicain. D'une part, l'Etat fixe les règles et nous devons obéir à la loi. Et d'autre part, il existe déjà une charte à laquelle les associations sont censées participer et des principes auxquelles les associations doivent souscrire. Rajouter un contrat montre la faiblesse de ce dispositif. Il faudra encore inventer un autre dispositif quand on aura épuisé celui-ci. Cette mesure va encore compliquer la vie des associations. On a l'impression que dès qu'une association est cultuelle, confessionnelle, elle serait à surveiller de plus près. Des députés ont proposé de rajouter à cette liste le principe de laïcité, avec l'inconvénient de la non-définition de ce principe. Il n'y a pas de problèmes s'il désigne la neutralité de l'Etat. En matière d'association, le Secours catholique ne doit-il plus être catholique, l'Entraide protestante plus protestante, le Comité catholique contre la faim et pour le développement plus catholique... ? La rédaction de l'article 6 ne répond pas à cette question et ne permet pas d'être en sécurité.

S'il y a bien des faits qu'il faut prévenir, des actes qu'il faut punir, et c'est de la responsabilité de l'Etat, nous avons le sentiment, partagé par l'ensemble des représentants des cultes, que pour lutter contre une pincée d'islamistes, c'est l'ensemble des citoyens croyants de notre pays qui vont voir l'organisation de leur confession alourdie et compliquée par des mesures répressives. Il ressort de ce projet de loi un sentiment de méfiance à l'égard des citoyens croyants. Qu'on le veuille ou non, une loi répressive ne peut que donner cette impression.

M. François-Noël Buffet, président. – Je donne la parole à Mesdames les rapporteuses.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Vous parlez d'une loi répressive, je trouve qu'elle essaye plutôt d'organiser et de clarifier la situation. J'ai plusieurs remarques.

Vous parlez de la difficulté pour les associations cultuelles de faire cette déclaration au préfet, afin de faire bénéficier d'une déduction fiscale les donataires. Ces sommes servent pour vos œuvres. Il est donc légitime qu'il y ait un contrôle. Aujourd'hui,

vous êtes dans l'obligation de demander un rescrit fiscal pour avoir cette autorisation. Est-ce qu'il se renouvelle régulièrement ? La complexité de cette déclaration est-elle vraiment plus lourde que cette demande de rescrit ?

Concernant la loi « Gatel » sur les établissements privés hors contrat, jugée à l'époque liberticide, y a-t-il des conséquences sur l'enseignement catholique, des écoles fermées ou « martyrisée » par ce texte ?

Enfin, la notion de laïcité ne figure pas dans ce texte. On demande juste de respecter les valeurs de la République et non pas aux associations d'être laïques !

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous avons entendu vos inquiétudes sur ce projet de loi. Ce texte n'est pas répressif, il essaye juste de faire face à une difficulté que nous rencontrons.

Vous vous interrogez sur la signature d'un engagement, prévu à l'article 6, c'est un engagement qui sera demandé à toutes les associations qui bénéficient d'une subvention publique.

Lors d'échanges inter-religieux, parlez-vous avec la communauté musulmane de ce combat que nous menons contre une partie de la population, avez-vous pu échanger pour trouver d'autres solutions, entre croyants ?

Mgr Éric de Moulins-Beaufort. – Concernant le rescrit, il est redemandé lorsqu'une association diocésaine n'a pas reçu de libéralités pendant cinq ans. Cela se pose rarement car nous avons la chance d'avoir des libéralités régulières. Je souligne juste la gêne que cela peut représenter pour d'autres cultes, comme les protestants qui ont une association cultuelle par lieux de culte et par conséquent moins de capacité d'administration que nous n'en avons. Je comprends parfaitement que l'Etat vérifie les déductions fiscales qu'il accorde. Il s'agit des œuvres des catholiques, qui sont aussi citoyens français et qui paient aussi des impôts.

Sur les écoles hors contrat, l'enseignement catholique est organisé massivement sous contrat. Je passe mon temps à soutenir et vivifier cet enseignement catholique sous contrat. On est devant un principe plus large que ce que je peux représenter, qui est la question de la part de liberté et de responsabilité dans l'éducation des enfants que l'Etat donne aux parents. Il faudrait regarder pour chaque école ce qui s'est passé. Je comprends la problématique exprimée par le Président de la République et le Premier ministre sur la déscolarisation d'un certain nombre d'enfants qui camoufle le fait qu'ils vont dans des pseudos écoles.

Vous parlez d'une loi qui organise. Certes, mais elle organise des réalités qui marchaient très bien, qui ne pensaient pas avoir besoin de plus d'organisation.

Il faut faire dans notre pays une place aux citoyens musulmans. Il faut leur permettre de trouver un mode d'organisation dans notre pays.

Sur des considérations plus philosophiques, la séparation même entre l'Etat et les églises s'est réalisée dans une matrice chrétienne, un pays façonné par des siècles de christianisme. C'est le principe même de la religion chrétienne qui rend possible ce principe de séparation tel que nous l'avons conçu. Les musulmans n'ont pas vécu cette histoire et n'ont pas ce principe de séparation. Et nous avons du mal à faire entrer nos amis musulmans dans

cette matrice. Il est nécessaire de les y aider. Je pense que cela sera bénéfique pour eux et pour la religion musulmane. Mais c'est un long parcours. Est-ce pour autant qu'il faut nous compliquer l'existence ? C'est ce dont vous devez décider.

Sur le principe de laïcité, il a été question de l'ajouter à l'article 6 lors des débats de l'Assemblée nationale. De fait l'article 6 s'applique à toutes les associations. Mais il vient ajouter encore des engagements. Nous sommes en France dans un régime de liberté d'association et c'est le climat global de notre société qui fait que les citoyens respectent les règles de la République et les lois de notre pays. C'est inquiétant d'avoir besoin de le réaffirmer dans une charte, par un contrat. Le seul intérêt du contrat sera la répression afin de punir ceux qui l'ont signé et pas respecté. Le défi devant lequel nous nous trouvons est de donner du sens aux règles de la République et de partager les valeurs républicaines.

Nous abordons cette question lors de nos échanges inter-religieux. Lors de la présentation du discours des Mureaux par le Président de la République, la réaction des trois responsables musulmans a été de considérer que cette loi allait les aider à lutter contre leurs propres intégristes. Mais le climat s'est transformé après l'assassinat de Samuel Paty autour de la question des caricatures, qui a donné aux concitoyens musulmans l'impression que l'on autorisait la République à se moquer de la foi musulmane. Ce texte a été compris par eux comme allant dans ce sens-là, renforçant le mépris de la foi musulmane. Nous avons assisté à un changement d'attitude globale à cause de cette exaltation de certaines caricatures. Pour ma part, je pense qu'il faut laisser la liberté aux caricaturistes même si les caricatures de Charlie Hebdo ne me paraissent pas représenter le sommet de l'esprit français, ni le meilleur de l'intelligence française telle qu'elle a pu se distiller pendant les siècles ! Cette affaire a changé la compréhension de l'équilibre de la loi par nos interlocuteurs musulmans.

Mme Nathalie Goulet. – Je suis plutôt très favorable à l'ensemble des dispositifs sur les associations même s'ils sont déclaratifs car on les réclame depuis longtemps. Je comprends que cela puisse créer une perturbation en raison du principe républicain d'égalité devant la loi. En même temps, on ne règle pas des problèmes par des discriminations dans l'application de la loi.

Pourriez-vous nous donner les modes de financement du culte catholique en France ? Y a-t-il des financements étrangers ?

Quel type de formation ont les prêtres étrangers qui viennent en France ? Avez-vous un contrôle sur leur formation ?

Mme Françoise Gatel. – Je vous remercie de votre franchise et d'avoir exprimé vos craintes sur ce texte. 1905 a été vécu par la religion catholique comme une atteinte à la liberté de culte et à ce qui a fondé notre société. En 2021, il y a également une interrogation de notre société sur les exigences de ce qui doit fonder la République et la pratique de ses convictions politiques, religieuses et philosophiques. Depuis 1905, un certain nombre de cultes vivent très bien avec la République et réciproquement. Nous avons aujourd'hui le détournement d'une religion qui s'est profondément développée et qui est victime de ceux qui la détournent à des fins de conquêtes sociétales et politiques ce qui a amené le Gouvernement à proposer ce texte.

Nous avons un effet collatéral de l'exigence de la République de se protéger contre des personnes qui souhaitent agresser notre société et qui font des pratiquants musulmans des victimes. Je comprends le désagrément. Mais y aura-t-il une entrave à votre

liberté d'exercer votre culte d'ici quelques années ou cette exigence républicaine peut-elle servir à protéger l'ensemble des cultes ?

M. Jean-Pierre Sueur. – L'Église catholique a une longue histoire. Il lui est arrivé de considérer que la loi de l'Église était supérieur à la loi de l'Etat, de la République ou de la Royauté. Certains disent que le fanatisme est congénital aux religions. D'autres pensent que les religions peuvent vivre dans un cadre tout à fait rationnel. Comment peut-on lutter contre le fanatisme quand on voit des personnes dans l'incapacité de penser que la loi de la République est supérieure ou doit s'appliquer en toutes circonstances, quelques soient les considérations liées à la religion elle-même ? Quel est votre sentiment par rapport au financement des cultes par des nations étrangères ? Est-ce légitime ? Faut-il réguler cela, voire l'empêcher ?

M. Alain Richard. – Nous sommes tentés de verser dans l'histoire profonde sur un tel sujet. Mais pour revenir à la situation contemporaine, dans notre État de droit, toute liberté connaît des limites. La loi de 1905 fixe des limites dont l'essentiel se résume dans « l'ordre public », dont la République a la responsabilité. La République peut ainsi fixer un cadre à l'exercice des cultes. Et c'est un cadre allégé comparé à d'autres États dans des situations « concordataires » où les moyens attribués à la religion par la puissance publique se traduisent par une série de contrôles et de règles plus strictes. C'est ça l'équilibre entre la laïcité et la loi de 1905. Une évolution s'est produite au cours des dernières générations et je pense que la République n'exercera qu'une très légère modification des modalités de contrôle sur l'exercice de cette liberté. Il me semble que votre présentation était empreinte de subjectivité, Monseigneur. Votre rôle, quand vous vous exprimez au nom de l'Église est d'essayer de coller à la réalité des faits et des règles et de ne pas amplifier ce qui risque d'être une incompréhension. Il me semble que vous ne pouvez être que d'accord que cette fonction d'encadrement de l'exercice des cultes doit s'exercer dans des conditions identiques entre les cultes. Sur la difficulté du culte protestant de répondre à la règle de la déclaration périodique, dans les prérogatives d'organisation des religions, il n'est pas illégitime que l'État, pour exercer sa mission d'ordre public, adresse aux religions des recommandations ou des demandes quant à leur organisation interne. Et l'organisation interne de la confession musulmane est particulièrement défectueuse.

Sur la liberté de l'enseignement, elle a toujours subsisté depuis la Révolution et a toujours été encadrée. Il me semble que c'est au contraire un progrès que la définition des règles de l'enseignement à domicile soit assortie de principes qui garantissent l'intégrité de l'enfant. Le fait de s'assurer d'un minimum de capacité et de responsabilité des parents pour savoir s'ils sont en mesure d'assurer l'enseignement de leurs enfants me semble être un progrès.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je remercie l'intervenant de la nuance et de la subtilité de son propos. Pour ma part, je suis à la fois dans l'opposition au Gouvernement et au Sénat et nous ne sommes pas traditionnellement versés dans les sujets religieux. Je pense qu'il faut mettre un terme à une sorte « d'hypocrisie » : il ne s'agit pas d'entamer la liberté religieuse. En France, nous avons un problème avec une petite partie de ceux qui se revendiquent musulmans. Il peut y avoir de manière très marginale des soucis avec des membres d'autres religions, mais nous arrivons à y faire face et ils ne suscitent pas la même inquiétude en termes de violence dans la société.

Qu'imaginez-vous de pertinent, sachant qu'il est difficile d'appliquer un régime à une seule religion, et sachant que la liberté religieuse persiste ? Quelles sont vos préconisations ? Pouvez-vous nous aider à avancer sur la voie d'une solution ?

M. Philippe Bas. – Il me semble que la loi de 1905 offre déjà beaucoup de réponses, ce qui n'interdit pas un aménagement. La loi de 1905 comporte des obligations comptables pour les associations cultuelles, régie leurs ressources, leurs dépenses et leurs réserves et prévoit les contrôle du ministère des finances et de l'Inspection des finances, et la possibilité de leur dissolution en cas de non-respect de ces règles. Elle introduit la police des cultes fondée sur la nécessité de préserver l'ordre public. La violation des règles peut entraîner des sanctions. La loi de 1905 prévoit la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public, elle interdit les réunions politiques dans les lieux de culte, les pressions sur qui que ce soit pour pratiquer ou non un culte, toute provocation directe à résister à l'exécution des lois ou à tout autre acte légal, le fait de soulever ou d'armer une partie des citoyens contre les autres, et de mettre en cause un citoyen chargé d'un service public. Elle assortit toutes ces interdictions de sanctions pénales qui peuvent être très lourdes, jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Elle prévoit également la responsabilité civile des associations cultuelles dans lesquelles ces infractions seraient commises.

Au sens juridique du terme, la répression c'est d'établir des infractions et de permettre leur sanction pénale.

Avez-vous connaissance de poursuites exercées contre les ministres du culte catholique dans les précédentes décennies en application de ces dispositions ? Je ne pense pas qu'il y en ait.

C'est là que nous ouvrons le débat. Certains disent : si l'on veut lutter contre la subversion, l'idéologie politique qu'est l'islamisme, alors il faut imposer des règles à toutes les religions même celles qui ont trouvé un équilibre dans la République et qui ne subissent aucune poursuite. Je ne suis pas d'accord avec cette manière de voir. Je considère que pour lutter contre la subversion islamiste, on ne limite pas l'exercice d'un culte, on lutte contre une action politique qu'on a déjà les moyens de combattre dans la loi de 1905. Ces moyens ne sont pas utilisés ! Il faut interroger les ministres de l'intérieur et de la justice, avant d'apprécier les dispositions à prendre pour que ces moyens soient amplifiés contre ceux qui menacent la République.

À partir du moment où ce n'est plus la liberté de culte qui est visé, alors on rentre dans un domaine où l'on peut agir efficacement sans apporter des contraintes supplémentaires à l'exercice de tous les cultes.

M. André Reichardt. – Je pense qu'un des vrais problèmes de la religion musulmane est la montée de la radicalisation qui est due à l'absence de qualification d'un grand nombre d'imams. Or, le texte que nous examinons ne parle pas de la qualification des ministres du culte.

Que pensez-vous de l'inscription dans ce texte d'une exigence de qualification professionnelle pour les ministres du culte ?

Mgr Éric de Moulins-Beaufort. – Je vous remercie pour toutes ces questions qui vont me permettre de préciser mon propos. Je ne dis pas que cette loi va empêcher l'Église catholique de vivre. Néanmoins, elle représente une inflexion dans le traitement des cultes en

France. Dans mon analyse qui rejoint certains de vos propos, il eut fallu ou il faudrait appliquer strictement la loi telle qu'elle existe. Un certain nombre de pratiques auraient pu être condamnées depuis longtemps comme le mariage forcé, la polygamie, l'excision...

Sur le mode de fonctionnement de l'Église catholique, elle vit à partir des dons des fidèles au cours de la messe, à l'occasion d'un sacrement et du denier de l'Église. L'Église de France ne reçoit aucune subvention de l'extérieur. C'est nous qui soutenons le Saint-Siège, par le denier de Saint-Pierre, et des diocèses étrangers, notamment en Afrique et en Asie. C'est dans ce sens-là que vont les flux financiers. Mais on ne peut jamais exclure de recevoir un don de la part d'un étranger. Nous n'avons aucune réserve sur le fait que cela puisse être contrôlé. L'expérience prouve que tout flux d'argent qui n'est pas surveillé, risque un jour de susciter un canal de dérivation !

En revanche, on peut s'interroger sur le fait que la liberté de gestion des dons ne soit pas respectée.

Nous avons également une autre source de financement importante avec les legs. Lorsque nous recevons des immeubles, nous sommes obligés de les vendre car nous n'en n'avons pas l'usage. Cet argent est placé et nous permet de garantir le paiement de nos salariés. Les comptes sont publiés et certifiés.

Concernant les prêtres étrangers qui viennent en France, ils ne sont pas des fonctionnaires de leur État d'origine, comme les imams, ils viennent dans le cadre d'une convention entre deux diocèses. Ils sont rémunérés comme les prêtres français et pris en charge par la Cavimac (Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladies des cultes). Un certain nombre d'entre eux viennent pour faire en parallèle des études dans des instituts catholiques ou dans des universités et contribuent ainsi au rayonnement de notre pays. Leur formation est assurée dans des séminaires ou universités le plus souvent catholiques dans leur pays d'origine, à Rome ou en France. Nous organisons des sessions d'accueil et nous les insérons dans le tissu de nos paroisses. Nous n'exerçons pas de surveillance ou contrôle plus fort, ni moindre, sur eux que sur les prêtres de nos diocèses.,

Je n'ai pas d'objections aux exigences républicaines citées dans la loi Gatel. Nous sommes dans une situation où on ajoute des contraintes à celles qui existent déjà. Et, comme citoyen français, je regrette cette marque de faiblesse. Ce projet de loi n'a de sens que dans une action globale. Lorsque le Président de la République l'a annoncé dans son discours des Mureaux, il avait une analyse sociale afin d'enrichir la manière dont notre pays pouvait réintégrer un certain nombre de ces citoyens.

En 1905, l'épiscopat français est très content de cette loi de séparation et le lendemain du vote de cette loi, les évêques se sont réunis. Jusque-là ils ne pouvaient se réunir qu'avec l'autorisation du Gouvernement, sous peine de sanction. Le cadre de la loi de 1905 est beaucoup plus léger que celui qu'organisait le Concordat. De plus, assez vite, il y a eu le vote d'une loi étendant le congé dominical à l'ensemble des salariés, par une coalition de députés socialistes et catholiques. Que la population française ait réagi différemment à cette loi, c'est une chose, liée notamment à la pratique des inventaires. Je pense que la séparation était nécessaire et attendue. Ensuite, le Conseil d'État a permis une interprétation libérale de la loi dans l'esprit d'Aristide Briand. Nous sommes arrivés à un équilibre et je comprends que l'État français veuille encourager nos concitoyens musulmans à faire entrer dans ce cadre-là leurs institutions.

Pourquoi faut-il pour autant durcir le statut de 1905, où les associations sont déjà plus contraintes que les autres dans notre système français et dont il serait bon de faire respecter l'intégralité des dispositions existantes ?

Je dirai que le remède au fanatisme passe par la radicalité de la foi. La figure du chrétien le moins fanatique est François d'Assises. Il vit pleinement, radicalement sa foi chrétienne, et est capable de fraternité universelle. Davantage de vraie religion serait le remède plutôt qu'une idée fantasmée de la religion entretenue sur les réseaux sociaux.

Je n'ai pas de réserve pour que l'on contrôle les financements venant de pays étrangers. Aujourd'hui, certaines mosquées servent de prolongation de la politique intérieure d'un certain nombre de pays. Cela fait des décennies que cela existe et que l'on aurait pu lutter contre cela. La France a accordé des visas à des imams venant d'Algérie au moment même où ce pays refusait le moindre visa à tout chrétien identifié. La situation dans laquelle nous nous trouvons est aussi le résultat de ce que nous avons laissé faire. Je propose juste d'appliquer la loi telle qu'elle est.

Je suis très favorable à l'initiative du Gouvernement sur la formation des imams. L'exigence dans la loi d'une sorte de professionnalisation poserait la question suivante : la loi organisera un culte avec le risque de voir les imams devenir des fonctionnaires de l'État. J'encourage nos concitoyens musulmans à s'organiser comme nous l'avons fait, sur la base associative, universitaire avec des centres de formation en lien avec les universités françaises. Je répugne à l'idée que l'État organise et fonctionnarisé les ministres du culte musulman ou donne un statut, car on reviendrait à une forme de concordat. Il n'y a pas de statut du prêtre en France et nous exerçons notre activité sur la base des ressources que nous sommes capables de mobiliser de manière paisible dans notre pays.

M. Arnaud de Belenet. – Je souhaite revenir sur un point : l'État est légitime pour prévenir, endiguer et punir les troubles à l'ordre public. Ce qui pose problème, ce n'est pas les religions en France mais les conséquences de l'inorganisation d'une religion ! L'inorganisation de l'Islam en France, instrumentalisée par quelques fanatiques, pose problème. Pour contrecarrer cette inorganisation, le manque de formation des imams et des problématiques de financements étrangers, le projet de loi envisage un certain nombre de dispositifs dont vous nous avez dit votre insatisfaction car très répressive. Il est légitime que l'État ait une exigence d'organisation de ses interlocuteurs.

Est-ce que ce projet de loi tape à côté de l'objectif ? Avez-vous réfléchi à une alternative à ce dispositif législatif avec l'exigence d'un contrôle interne, notamment des financements par une structure qui puisse elle-même répondre aux exigences de formation ?

Mgr Éric de Moulins-Beaufort. – Je ne prétends pas tout savoir et tout décider et je ne suis pas chargé d'organiser la vie des musulmans en France ! Les gouvernements successifs s'y sont attelés et le CFCM (Conseil français du culte musulman) est un interlocuteur qu'il faut légitimer dans notre société. La charte des imams a été finalement acceptée. Nous sommes plutôt du côté du « soft power », il ne nous appartient pas d'exercer la loi. Mais qu'il faille aider les musulmans à s'organiser dans notre pays est certain. Ils se sont organisés autour des associations de 1901 et il faut les encourager à se tourner vers la loi de 1905 qui propose un régime déjà bien encadré.

M. François-Noël Buffet, 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.

Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de M. Haïm Korsia, Grand Rabbin de France

M. François-Noël Buffet, président. – Nous accueillons maintenant M. Haïm Korsia, Grand Rabbin de France, que je remercie d'avoir accepté notre invitation. Mmes Vérien et Eustache-Brinio sont les deux rapporteuses du projet de loi confortant le respect des principes de la République, la partie relative à l'éducation et au sport devant être examinée par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

M. Haïm Korsia, Grand Rabbin de France. – À mon sens, un texte de cette nature n'a jamais été autant préparé en amont. Aussi, permettez-moi de remercier la représentation nationale et le Gouvernement d'y avoir associé les cultes – c'est une démarche saine et cette manière d'élaborer la loi est l'émanation de ce dont la société a besoin.

Vous fabriquez la loi et contribuez à la rendre effective. On a assassiné des gens en France, on a décapité un professeur. On ne peut pas rester sans rien faire, nous devons agir collectivement. Mes amis catholiques qui sont intervenus avant moi nous ont remis lundi dernier un texte portant sur leur engagement à lutter contre l'antisémitisme. Quelle nécessité avaient-ils de le faire ? Aucune. Ils se sont simplement dit que l'on devait prendre garde à ne pas s'habituer. Comme le disait Péguy, « il y a quelque chose de pire que d'avoir une âme même perverse. C'est d'avoir une âme habituée. » C'est dramatique si l'on commence à s'habituer à une forme de violence et que l'on compare le nombre d'attentats de l'année par rapport à la précédente pour savoir si tout va bien. Il faut agir. Et en France, quand on veut agir, on légifère.

Je suis favorable au rappel des principes républicains, à tel point que, dans les travaux préparatoires, j'ai suggéré de ne pas être dans une posture négative. Au départ, il devait s'agir d'une loi contre le séparatisme ; j'ai préconisé de trouver un intitulé faisant apparaître le terme « pour ». On mobilise toujours plus en étant pour quelque chose que contre. Faire quelque chose, c'est aller au-delà de la parole, s'engager dans l'action.

Permettez-moi dans cette enceinte de parler de la Bible en ayant à la main un stylo aux couleurs de la République : le peuple juif a dit au pied du mont Sinaï : « nous ferons et nous écouterons ! » C'est l'action qui démontre la vérité de nos proclamations. Et le temps de l'action est arrivé.

Ce projet de loi recherche une cohérence entre la loi de 1905 et celle de 1901. L'exercice du culte en France dépend de la loi de 1905, sauf pour ce qui concerne mes amis catholiques, avec la loi de 1907. Dans les faits, nombreux sont ceux qui exercent le culte sous le régime de la loi de 1901, sans aucune des contraintes de celle de 1905. Aussi, il faut être cohérent en la matière. Par contre, pourquoi certaines associations, telles que le Secours catholique, ne pourraient pas faire du social en étant sous la loi de 1905 ? Le social – donner aux pauvres : la *tsedaka* dans le judaïsme, la charité dans le christianisme, la *zakât* dans l'islam – ne relève-t-il pas du spirituel, du religieux ? À mes yeux, c'est le cas, et il serait logique d'élargir le champ de la loi de 1905 pour y inclure le social. Toutes les associations

cultuelles instituées par la loi de 1905 ont créé des sœurs, des associations régies par la loi de 1901 pour faire du social.

Quoi qu'il en soit, la recherche de cohérence de l'État est légitime : toute association qui gère du culte sous la loi de 1901 doit subir les mêmes contraintes que les associations qui relèvent de la loi de 1905.

Par ailleurs, le principe du contrôle des flux financiers ne me gêne absolument pas. Les flux venant de l'étranger ne sont pas interdits ; ils sont contrôlés. La maire d'une grande ville du nord de la France le rappelle souvent : « quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup. »

Permettez-moi de reprendre votre questionnaire pour répondre aux questions que vous m'avez posées.

Oui, je partage le diagnostic que sous-tend ce projet de loi. Le diagnostic est clair et juste : il y a des pulsions séparatistes chez certains. *Le Figaro* de ce matin nomme d'ailleurs très clairement non seulement le séparatisme islamiste, mais plus précisément – ne faisons jamais d'amalgame avec l'islam organisé en France – les trois fédérations qui refusent de signer le pacte républicain. Dans la mesure où les noms sont publics, commençons donc déjà par régler ce problème.

Il faut faire cette loi. Elle doit être uniforme, mais avoir assez de finesse pour ne pas gêner ceux qui s'appliquent parfaitement à respecter tous les principes républicains.

Concernant la deuxième question portant sur la situation des associations qui organisent le culte au regard de la loi de 1905, je l'ai dit en préambule, il faut rechercher la cohérence entre celles-ci et celles qui relèvent du régime de la loi de 1901.

S'agissant des évolutions proposées en matière de droit des associations cultuelles, le travail réalisé en amont par les cultes a permis de faire en sorte que l'obligation de déclaration préalable de la qualité cultuelle auprès des préfets ne soit effective que pour les associations ayant moins de quinze ans d'existence. L'historicité des associations sera reconnue. Nul besoin pour la Fondation Casip-Cojasor, l'Œuvre de secours aux enfants (OSE) ou le Consistoire de justifier qu'ils restent fidèles à leurs objectifs. La devise du Consistoire « Religion et Patrie » ne laisse planer aucune ambiguïté.

Dans une grande démocratie, on doit respecter le principe du respect du droit quant au contrôle des financements. Je le répète, les financements étrangers ne sont pas interdits, il faut simplement informer de leur provenance.

La quatrième question porte sur le respect du « contrat d'engagement républicain » qui sera exigé de toutes les associations sollicitant l'octroi ou bénéficiant d'une subvention publique. Si j'étais à votre place, j'irais beaucoup plus loin encore. Il n'est pas nécessaire de recevoir des subventions de l'État pour être obligé de proclamer son engagement républicain. Il est inadmissible de refuser de signer un engagement républicain, comme s'il obéirait notre liberté. Qui peut s'inscrire dans l'espace républicain sans adhérer à ses principes ? Pour ma part, je ne veux pas qu'on limite cet engagement aux seules associations recevant des subventions ; il doit être étendu à toute association.

Vous me demandez quelle appréciation je porte sur le régime de dissolution administrative des associations issu de la loi du 10 janvier 1936. Aujourd'hui, bien plus encore

qu'à n'importe quelle autre époque, le principe de l'*accountability* dans les entreprises, c'est-à-dire celui de rendre des comptes, est au cœur de l'engagement citoyen. On ne peut pas faire des choses sans rendre des comptes. On parle de dispositif « anti-putsch », mais vous n'avez pas idée du niveau de démocratie dans les institutions juives. Il y a des joutes électorales, si cela ne va pas le juge décide, mais il y a des débats, des alternances.

Si l'action d'une association n'est pas en cohérence avec le bien commun, l'État doit la sanctionner comme n'importe quelle autre association et procéder à sa dissolution ou à la réorganisation de ses instances dirigeantes. C'est la garantie du bon fonctionnement des cultes, leur insertion parfaite dans une forme d'espérance républicaine. Jamais le Secours catholique, l'OSE, les caisses de secours protestantes ou musulmanes n'ont demandé un certificat de baptême à une personne qui demandait de l'aide. De même que, lorsque vous faites un don pour une association cultuelle, vous bénéficiez d'une défiscalisation à hauteur de 66 % parce que l'État a conscience qu'une partie de cet argent est consacré au bien commun. Il est normal que l'État sanctionne quand le comportement n'est pas cohérent avec le bien commun.

Oui, les mesures qui touchent à la police des cultes me semblent adaptées. On a dit qu'il était inadmissible de se voir imposer l'égalité entre les sexes dans les associations. Pour ma part, j'y suis favorable. Dans le Consistoire, des femmes sont présentes. Lors de ma prise de fonctions, j'ai choisi volontairement – et je l'ai dit publiquement – de faire shabbat, de passer tout un week-end, dans une communauté présidée par une femme. Il est formidable que les femmes s'engagent dans les instances communautaires. Jamais je n'ai lu dans la loi une disposition me laissant à penser que l'on m'imposerait, dans la gestion du culte, quelque chose qui soit contraire à la règle que je pense être celle de la religion juive. En revanche, dans le système associatif, on doit respecter l'intégralité des lois républicaines, notamment sur l'égalité hommes-femmes, un enjeu très important.

Vous me demandez si la notion de ministre des cultes me paraît suffisamment définie. Oui elle l'est dans la mesure où une communauté accepte une personne comme son dirigeant cultuel. Les communautés peuvent choisir un rabbin, elles doivent soumettre leur proposition à mon approbation, hormis quelques communautés très importantes où le système électoral est plus poussé. Veillons à ne pas considérer que le principe qui prévaut dans l'Église catholique est le même pour tous les cultes. La hiérarchie n'est pas exactement la même. Le judaïsme français a la chance d'avoir un système issu de Napoléon, c'est-à-dire un système pyramidal avec un Grand Rabbin de France, des rabbins régionaux et des rabbins locaux, mais ce n'est pas le cas partout.

Le projet de loi prévoit d'harmoniser les législations applicables encadrant les cultes sur le territoire national, notamment le droit applicable en Alsace-Moselle. Je reste prudent. Toucher aux spécificités de l'Alsace-Moselle revient à oublier notre histoire. Or notre histoire nous a structurés. D'ailleurs, pourquoi ne pas aligner le droit applicable outre-mer ? Mais la situation est différente à La Réunion et à Mayotte, par exemple. C'est un débat sans fin, d'autant que le budget de l'État n'est pas mis en péril. Ce projet de loi ne doit viser qu'à réaffirmer les choses essentielles pour nous, en vue de construire quelque chose ensemble.

On veut encadrer les religions pour éviter qu'elles ne soient un risque pour l'État. Mais tel n'est pas le cas. Aucun culte ne demande la suppression de la laïcité : nous sommes profondément laïcs. C'est la laïcité qui nous permet de dialoguer entre nous. D'ailleurs, ne devrait-on pas rappeler à l'article 1^{er} de ce projet de loi le principe de liberté de pratique

religieuse, qui est au cœur de ce qu'est la laïcité ? Oui à la neutralité de l'État, mais oui avant tout à la liberté de pratique religieuse.

Je sens parfois chez certains une volonté d'interprétation. Je prendrai l'exemple d'une caisse d'allocations familiales en banlieue parisienne qui refuse les bons de vacances aux familles qui envoient leurs enfants chez les scouts juifs en l'occurrence, mais il pourrait en être de même pour les scouts catholiques, unionistes ou musulmans. Or on ne saurait nier le bien commun de ces colonies de vacances – ce sont parfois les seules vacances de certains enfants. Il s'agit d'une interprétation non pas rigoriste, mais fallacieuse du terme « laïcité », et on en vient en réalité à décrire ce qui serait un État athée, ce que nous ne sommes pas. Il y a là, me semble-t-il, un risque.

À cet égard, je m'adresserai plus particulièrement à l'un d'entre vous ayant exercé en 1997 d'éminentes fonctions au ministère de la défense. Ce ministre avisé avait demandé au Contrôle général des armées de faire un audit pour connaître le coût des aumôniers. Conclusions : les aumôniers font un travail formidable ; il est nécessaire de mieux les soutenir ; ils sont extraordinaires en termes de liant social.

Si l'on était capable de réaffirmer le principe de liberté de pratique religieuse, on lèverait l'hypothèque selon laquelle ce texte viserait à coincer les religions qui sont fondamentalement contre la République. Par ailleurs, cela permettrait d'affirmer l'importance du tissu associatif sur le terrain. C'est parce que le tissu associatif a été brimé dans sa capacité à accompagner que des personnes en difficulté se sont tournées vers des associations qui, sous couvert de soutien scolaire ou d'offrir un goûter aux enfants, les endoctrinent, les coupent de leurs familles, les coupent de la société, les coupent de la République. Il faut impérativement redonner de la vitalité au tissu social que j'ai connu dans ma jeunesse. Les personnes qui font du lien social produisent plus d'espérance républicaine.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Merci pour la clarté de vos propos. Au début de votre intervention, vous avez rappelé les raisons pour lesquelles nous allons légiférer : les attentats, Samuel Paty, l'antisémitisme grandissant dans notre pays, qui est une réalité – pratiquement tous les enfants juifs ont quitté l'école de la République, il faut le reconnaître. C'est ensemble que nous arriverons à combattre tous ces fléaux.

Vos propos m'ont rassurée : globalement, ce texte vous convient, et vous ne vous sentez pas « menacé » dans votre foi et votre croyance – mais j'aimerais vous l'entendre dire, car c'est important pour nous. Vous l'avez rappelé, la liberté religieuse est nécessaire. Le tissu social dont vous avez parlé est effectivement une vraie nécessité. Il a été cassé ou il s'est diffusé différemment notamment parce que nous n'avons pas été très attentifs à notre politique de peuplement – c'est souvent, me semble-t-il, l'une des conséquences.

Merci sincèrement d'avoir conforté l'idée que notre République nous permet de vivre ensemble.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Merci de votre intervention. J'ai bien entendu que ce texte avait fait l'objet en amont d'une concertation avec les représentants des cultes. Vous parlez d'élargir la loi de 1905 à un objet social. Mais ne risque-t-on pas d'aboutir à un résultat inverse de celui qui est escompté, à savoir une nette séparation du cultuel et du culturel ? Le politique commence souvent par le culturel pour s'installer ensuite dans le cultuel. Cette séparation est, selon moi, le fondement qui permettrait de lutter contre le développement de l'islamisme. Mais je ne pense pas que l'on puisse lutter contre l'islamisme

en tant que tel comme on lutterait contre le nazisme sans s'interroger sur la structuration même de l'islam. Par ailleurs, pourriez-vous nous expliquer comment sont désignés les rabbins ?

M. Haïm Korsia. – Oui, il faut faire cette loi, car elle est nécessaire. Simplement, avec la volonté de traiter les dérives inacceptables de certains, on risque parfois de toucher des associations et des systèmes religieux qui ont été vertueux depuis leur création. Je fais miens les propos de David Sintzheim, mon éminent prédécesseur, lorsqu'il avait répondu à Napoléon que, si la France était attaquée, il la défendrait « jusqu'à la mort ». Le contrôle préfectoral ne me gêne absolument pas. J'ai beaucoup moins confiance dans l'interprétation que certains pourraient faire de notre droit. Cette loi, en rappelant des principes républicains, pourrait aussi réaffirmer que nous sommes dans une république laïque, mais non athée. Je pense à l'exemple d'un marché passé par une collectivité et soumis au contrôle du préfet, car il prévoyait la possibilité de distribuer des colis casher aux personnes âgées, aussi bien musulmanes que juives : le préfet a eu l'intelligence de considérer qu'il valait mieux préciser « casher » dans l'appel d'offres au lieu d'employer une périphrase ridicule. Il faut parfois faire simple et rappeler les évidences !

La concertation en amont a été importante, et elle a permis de faire évoluer les projets. Une instrumentalisation de tout ce qui est social dans la loi de 1905 pourrait être un problème, mais dans les faits, on crée d'autres associations pour porter ces activités. Je suis favorable à une homogénéité du système : on ne peut pas considérer que notre seule façon d'aider ceux qui sont en difficulté est de prier pour eux. Permettez-moi maintenant de citer Bernard de Clairvaux : « La plus belle des prières sera l'œuvre de vos mains. » Donner aux pauvres pourrait être aussi acceptable dans une association cultuelle. Je sais que certains s'échinent à mettre dans la loi de 1905 la gestion d'immeubles. Que l'on nous donne déjà des immeubles ; les legs, on verra après... Pour nous la question est théorique.

Concernant les rabbins, nous avons la chance d'avoir une école rabbinique à Paris depuis qu'elle a quitté Metz. Les rabbins français y sont formés, et certains postes sont obligatoires pour eux. Puis, si un manque se fait sentir dans telle ou telle communauté, on peut faire appel à d'autres personnes qui ont les compétences sans avoir forcément la reconnaissance académique, sous réserve qu'elles soient validées rétroactivement par une commission. Quoi qu'il en soit, aucune association du Consistoire ne peut nommer un rabbin sans validation de ma part. Avec le président du Consistoire central, Joël Mergui, nous sillonnons la France, échangeons avec les communautés locales et connaissons à peu près tous les besoins des uns et des autres. Il ne peut y avoir de rabbin autodésigné ; de toute façon, il s'insérerait dans une institution administrative répondant de la loi de 1901. Globalement, nous parvenons à imposer une sorte de « Yalta des rabbins ».

Mme Nathalie Goulet. – Merci beaucoup de votre intervention. La « prière pour la République française » dans toutes les synagogues, chaque samedi, c'est aussi un signe important. Le présent texte présente de nombreuses vertus en vue de maintenir notre pays dans la concorde. Je m'interroge néanmoins sur les revenus, éventuellement étrangers, dont vous êtes bénéficiaires, même si, je suis d'accord avec vous, il faut les recevoir avant de les gérer.

Quant aux hazzanim qui viendraient de l'étranger, ils doivent être soumis aux mêmes règles que les autres.

Alex Buchinger nous avait expliqué lors d'une audition précédente que la filière casher représentait environ 30 % des revenus du Consistoire. Pourriez-vous confirmer ce chiffre ou procéder à sa vérification afin que nous puissions savoir s'il a évolué ? Cela est très important pour le financement de l'islam en France.

Mme Esther Benbassa. – Merci de votre intervention claire et synthétique. Je voudrais revenir, comme l'a évoqué Mme Goulet, sur la loyauté à la République. La loi du Royaume est la loi – *Dina Dé-malkhuta dina* – : cette formule termine les prières dans le judaïsme. Vous avez parlé du judaïsme traditionnel que vous représentez, mais pas de la composante réformée et libérale du judaïsme. Or le culte juif s'est regroupé dans l'Union des associations cultuelles israélites de France et d'Algérie, parmi lesquelles figurait le Consistoire, qui désignait le conseil d'administration de chaque association culturelle depuis 1905.

On peut s'interroger sur ce modèle, dont la première école a été créée en 1829 à Metz, avant de déménager à Paris en 1883. Au XIX^e siècle, les rabbins suivaient un enseignement des religions à l'École pratique des hautes études (EPHE), à la Sorbonne. Ce dispositif pourrait servir d'exemple aux imams dans la mesure il a favorisé le pluralisme religieux. Aujourd'hui, les rabbins du judaïsme libéral sont en général formés à l'étranger.

Quelle sera l'influence de cette nouvelle loi aussi bien sur le judaïsme traditionnel que sur le judaïsme libéral ?

M. Patrick Kanner. – Je remercie M. Haïm Korcia de son intervention, empreinte des lumières de la Révolution, des décisions de l'Empire et de l'humour de Pierre Dac.

Mme Goulet a rappelé la « prière pour la République française » à l'office du shabbat le samedi matin, prouvant l'attachement des communautés juives de France à nos principes républicains. Rappelons que c'est le Consistoire central – organe laïc – qui vous nomme, monsieur le Grand Rabbin, vous qui êtes le garant de l'unité des communautés.

Vous avez indiqué que l'organisation régaliennne des religions serait le signe d'une République forte, mais qu'elle doit être bienveillante pour éviter les dérives. En tant qu'ancien ministre de la ville, j'ai vu les dégâts des prédateurs qui s'attaquent à des proies issues d'un terrreau social défavorisé bien connu. Ce texte pourrait-il prospérer sans cette dimension sociale que vous avez évoquée et qui est annoncée mais pas concrétisée par le Gouvernement ? Il faut effectivement mettre en œuvre une grande politique pour éviter les dérives locales.

Sur l'unité de la communauté et l'attachement à la République, je voudrais vous interroger sans agressivité aucune sur les tendances communautaristes qui existent aussi dans la communauté juive, notamment chez les Loubavitch, une communauté respectueuse des principes de la République mais dont le renfermement sur elle-même peut poser question.

M. Haïm Korcia. – Je m'échaine à supplier les autres cultes, notamment l'islam, de faire réciter la prière pour la République, mais je ne voulais pas tirer la couverture à nous... Le communautarisme dans le judaïsme n'est pas possible, car nous affirmons dans les moments les plus sacrés que notre ambition est de vivre avec nos concitoyens. Et le prophète Jérémie incitait déjà à prier pour la paix du royaume parce que de sa paix dépend ta paix. D'ailleurs, dans les mariages juifs, on demande aux mariés de briser un verre, afin qu'ils

sachent qu'ils ont l'obligation d'instiller du bonheur dans le monde. Aucun bonheur n'est complet s'il n'est pas très largement partagé.

Vous avez raison, cette prière est essentielle, car elle nous invite à agir pour la République. C'est pourquoi, après les attentats, j'ai proposé d'y inclure un passage en faveur de nos forces de l'ordre.

Les revenus étrangers sont tous déclarés. Par conséquent, cette question ne nous gêne pas et, en toute honnêteté, je ne vois pas qui pourrait être gêné. Pour le personnel non rabbinique, souvent des francophones qui sont partis en Israël et qui reviennent aider les communautés, il existe des garde-fous aux éventuelles tentations de prononcer des discours moins républicains : les associations et les fidèles. Un hazzan, un personnel communautaire qui tiendrait des propos déplacés se verrait immédiatement révoqué.

Les revenus du casher, qui avoisinent les 30 %, sont légèrement en baisse en raison des accords au sein de l'espace Schengen. Les musulmans sont en contact étroit avec les responsables de l'abattage rituel, nous aidons à former au bien-être animal et aux normes d'hygiène, et nous échangeons en vue d'une répartition équitable des droits d'abattage. Il faut notamment sécuriser le financement. Le Conseil français du culte musulman (CFCM) m'a fait part du fait que leur budget n'est que de 30 000 euros par an. C'est stupéfiant.

Vos propos relatifs à la dimension économique sont exacts, madame Benbassa. Je me permets toutefois de vous rappeler que l'école rabbinique a migré de Metz à Paris en 1859, et non en 1889. La vocation des rabbins qui y sont formés, comme l'a exposé le rabbin Bauer dans son livre intitulé *L'école rabbinique de France, 1830-1930*, était d'apprendre à parler français dans leur communauté. En 1860 est fondée l'Alliance israélite universelle, qui enseigne l'amour de la France et le français à des générations de jeunes au Maroc, en Algérie, en Syrie, etc. Nos rabbins ont vocation à rattacher la communauté à l'amour de la France, ce qui a posé quelques problèmes avec les jeunes rabbins de l'école rabbinique de la rue Vauquelin lors de leur arrivée en Algérie. Mais les décalages ont fini par s'estomper. Nous avons des échanges avec les associations républicaines et les rabbins, et je puis vous garantir qu'ils adhèrent totalement à la loi de l'État.

Monsieur Kanner, il n'y a aucune pulsion communautariste, y compris pour les Loubavitch et en dépit de leur côté très missionnaire. Ils chantent d'ailleurs des psaumes en reprenant l'air de la Marseillaise !

Oui, la dimension sociale est essentielle. Réaffirmer des principes sans se donner les moyens de nouvelles propositions, c'est souvent ce qui manque. La lutte contre le radicalisme suppose aussi de proposer un contre-discours, également sur internet d'où partent souvent les dérives.

Au niveau social, il faut être capable de reconnaître que certains se détournent de l'espérance républicaine. Pour cela, il convient de mettre en place un tissu social et d'octroyer des fonds aux associations au travers de la politique de la ville prévue dans le plan de relance, comme l'a annoncé le Gouvernement. Cela est vital, car le travail de proximité a été abandonné. Et la nature ayant horreur du vide, certains se sont engouffrés dans cette faille. Il faut collectivement répondre à l'attente de ceux qui ne peuvent que s'en remettre à la République.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – M. Korcia ne voit pas de difficulté quant au contrat d'engagement républicain, pas plus que sur les flux financiers. Il a exposé le mode de nomination des rabbins et le besoin de soutien social. Ces propos m'intriguent, car les représentants des autres cultes que nous avons entendus sont en revanche très inquiets de ce texte. Comment expliquez-vous cette différence d'appréciation ? Votre propre organisation permet-elle d'éviter les dérives qui nous préoccupent ? Quelle est votre appréciation des dérives musulmanes et des effets collatéraux de la loi ?

M. Loïc Hervé. – Vous avez insisté sur le fait que de nombreux croyants dans notre pays ne remettent nullement en cause les principes républicains. Le *Domine, salvam fac Galliam* devenu *Domine, salvam fac Rempublicam* par la suite, récité à Rome chaque année, procède de cette logique, Nathalie Goulet l'a rappelé à juste titre. Votre proposition d'introduire à l'article 1^{er} la notion de liberté de culte me semble importante. Cela n'inclut pas seulement la liberté de conviction ou celle d'avoir sa propre foi, mais cela suppose la capacité de pratiquer librement sa religion. À cet égard, permettez-moi de citer l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi. » Cet article comporte bien tous ces éléments : la foi, les convictions religieuses et la pratique religieuse. Aussi, il conviendrait de rappeler ce fil directeur dans ce texte – j'espère que les rapporteurs l'ont bien entendu.

M. Jean-Pierre Sueur. – Dans le droit fil de l'intervention de M. Hervé, je vous remercie de cet apport à l'article 1^{er}. Comme l'a dit notre collègue, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la Constitution contiennent déjà de telles dispositions. Vous avez très peu critiqué ce texte. En quoi pourrait-il être perfectible ?

Par ailleurs, vous avez dit qu'il fallait lutter contre le radicalisme en disant des choses positives. Nathalie Goulet, André Reichardt et moi-même avons travaillé sur ce sujet : nombre de vendeurs de poudre de perlumpinpin promettent une déradicalisation au travers d'un stage de trois semaines ou après le visionnage de quelques vidéos ! Or quand quelqu'un a des idées radicales dans la tête, il y croit. Le sujet n'est pas simple ; on peut publier des textes sur internet, mais ils ne donneront pas forcément de grands résultats en pratique. Comment lutter de manière efficace contre la radicalisation ? Certes, on peut s'appuyer sur l'école publique, laïque et républicaine. Mais son emprise n'est peut-être pas assez forte aujourd'hui. C'est le vrai problème.

M. André Reichardt. – Comme j'en ai parlé aux représentants des cultes avant vous, rien ne figure dans ce texte sur la formation des ministres du culte. Or l'absence de qualification d'un grand nombre d'imams dans notre pays aboutit ou a déjà abouti à une certaine radicalisation d'une partie de leurs fidèles. Ne pensez-vous pas que devrait figurer dans ce texte une exigence de qualification des ministres du culte, ce qui supposerait de définir la notion de ministre du culte ? D'aucuns objectent que cela consisterait à organiser la religion. Je ne le pense pas ; seule une exigence de qualification serait inscrite, à charge pour les différentes religions de déterminer le niveau requis. C'est pour moi une question d'ordre public.

Ce texte, qui vise maintenant à conforter les valeurs républicaines, était initialement destiné à lutter contre les séparatismes et les dérives de l'islam politique. À cet égard, j'ai le sentiment que le compte n'y est pas. Même si des dispositions nouvelles concernent les associations, qui doivent rendre des comptes sur le plan financier, il reste de

nombreuses opacités, notamment s'agissant de l'hallal et du hajj – le pèlerinage. Il faudrait agir en la matière.

Le fait que le Gouvernement n'ait pas voulu inscrire dans son projet de loi des dispositions concernant l'hallal n'est pas lié au casher, qui ne pose aucun souci en termes de transparence. Seriez-vous gêné si nous envisagions d'ajouter un élément de ce type dans le texte afin d'améliorer la transparence des flux financiers ? Et je m'associe à la demande de Jean-Pierre Sueur : quelles propositions supplémentaires pourriez-vous nous faire pour lutter contre le radicalisme religieux ?

Mme Françoise Gatel. – Je vous remercie de votre esprit de dialogue que vous savez toujours nourrir avec gravité, exigence et bienveillance. Ma question a trait au fait que, à cause d'une montée de l'antisémitisme, certains citoyens de confession ou de culture juive ont enlevé leurs enfants des écoles de la République pour se protéger. La raison n'est autre que la peur. Quel est votre constat sur ce sujet ?

M. Haïm Korsia. – Pour répondre à la question de Mme de La Gontrie, nous réaffirmons, semaine après semaine, les principes républicains. En effet, chaque fois que la République a été forte, le judaïsme a été serein. Et chaque fois que la République a flanché, la situation des juifs s'est compliquée. En 1880, lors de l'affaire Dreyfus, la République est fragile. Lors de la Première Guerre mondiale, les juifs se sont engagés de manière incroyable pour la défense de la République ; mais lorsqu'elle tombe en 1940, la situation des juifs devient catastrophique. L'équation est donc simple : République forte, judaïsme serein ; République fragile ou en danger, judaïsme en danger. Cela dénote effectivement une obsession républicaine que Pierre Birnbaum a bien cernée dans son livre intitulé *Les Fous de la République*. Je rappelle encore la devise du Consistoire : « Religion et Patrie. »

En réponse à la question du sénateur Loïc Hervé, la liberté de pratique religieuse est effectivement fondamentale, au moins autant que la liberté de conscience. La III^e République disait que les juifs devaient vivre comme Français à l'extérieur et juifs à la maison. Mais nous sommes juifs partout. Chacun d'entre nous, par sa pratique religieuse ou son athéisme, apporte à la République, et nos gestes, nos engagements, notre pratique la construisent. On ne saurait donc la limiter à une sorte de liberté de conscience. Seul l'Éternel, oserai-je le dire ici, « sonde les reins et les cœurs ». C'est donc bien la liberté de pratique religieuse qui est importante, avec pour limite l'ordre public.

Vous avez raison, le respect des principes républicains figure dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et à l'article 1^{er} de la loi de 1905, mais si on doit rappeler des choses importantes, rappelons-le pour dire que les religions ne sont pas une menace pour la société. Nous avons besoin de construire ensemble avec les religions un espace de confiance – et j'espère que c'est ce qui découlera de cette loi.

Si l'on veut voir basculer toutes les associations cultuelles régies par la loi de 1901 vers le régime de la loi de 1905 par lequel les associations sont plus contrôlables et plus contrôlées, il faut donner des avantages. Joël Mergui, président du Consistoire central, propose que la défiscalisation des dons soit de 75 %. Vous pourriez trouver des incitations pour ce faire.

En ce qui concerne la radicalisation, vous avez tellement raison avec la poudre de perlimpinpin, le contre-discours n'est pas de déradicaliser les méchants, mais de les empêcher d'en radicaliser d'autres. Nous avons mis en place, avec la Fondation pour la mémoire de la

Shoah, le projet Aladin, qui consiste à diffuser gratuitement sur internet des textes comme *Si c'est un homme* ou le *Journal d'Anne Frank* traduits en arabe, persan, ourdou pour que la jeunesse de ces pays voulant s'informer sur la Shoah puisse trouver ces textes plutôt que de tomber sur des contenus négationnistes.

Monsieur le sénateur Reichardt, en ce qui concerne la formation des ministres des cultes, vous avez raison, mais je sens que dans ce texte la volonté est de ne pas entrer dans la gestion interne des cultes. Or la formation c'est le cœur du cœur de métier des cultes. Oui il faut empêcher que l'on ait recours à des imams inadéquats. Mais on commence, le Président de la République a d'ailleurs annoncé que, en 2024, il n'y aura plus d'imams détenant des passeports diplomatiques d'autres pays – je sais que vous êtes très attentifs à cette question des passeports... Mais il faudra bien les remplacer par d'autres imams et, à cet égard, l'EPHE, l'Institut catholique et la faculté de Strasbourg auront un rôle à jouer. Les instances musulmanes sont-elles capables de produire de la formation d'imams ? Oui mais il faut les accompagner dans cette vocation.

En ce qui concerne les flux financiers, il s'agit de les diriger vers des instances communautaires et non vers des intérêts particuliers. Il n'y a pas besoin de loi pour contrôler ces flux financiers qui sont traçables. Le judaïsme a ainsi décidé que le produit de la viande casher devait aller à la communauté, dans une sorte de redistribution.

Mme Gatel soulève la question très douloureuse de l'absence d'enfants juifs dans l'école publique. C'est une réalité mise en lumière depuis 2002, notamment depuis la publication de l'ouvrage *Les territoires perdus de la République* dont on fait taire les auteurs, traités de tous les noms et qu'on accuse de briser le pacte républicain. Vingt ans après, on ne peut que constater le phénomène. Je comprends les parents qui mettent les enfants dans les établissements privés catholiques et je rends hommage à ces derniers qui accueillent ces enfants. Je crois profondément en l'école républicaine et, d'ailleurs, une école privée religieuse est aussi une école républicaine. Malgré le caractère propre de chaque école, on vit la même espérance républicaine et, dans la mesure où on la vit ensemble, on retrouve un espace de ce qu'est la République.

M. François-Noël Buffet, président – Nous vous remercions, monsieur le Grand Rabbin, 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 11 h 22.

Mercredi 10 février 2021

- Présidence de M. Christophe-André Frassa, vice-président, puis de François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Marc, rapporteur. – Nous examinons la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale, déposée par le député Dimitri Houbron et ses collègues du groupe Agir ensemble et adoptée par l'Assemblée nationale le 26 novembre dernier.

Ce texte peut s'analyser comme une déclinaison, dans le domaine législatif, du thème de la justice de proximité, évoquée par Jean Castex dans son discours de politique générale. Le garde des sceaux avait précisé devant notre commission que l'intention du Gouvernement n'était pas de créer un nouvel ordre de juridiction – les juges de proximité ont été supprimés en 2017 –, mais simplement de rendre la justice au plus près de nos concitoyens, en s'appuyant sur des dispositifs existants.

Le 15 décembre 2020, la Chancellerie a diffusé auprès des chefs de juridiction une circulaire relative à la justice de proximité, qui donne des indications sur les actions pouvant être mises en œuvre sans tarder. Le ministère invite, par exemple, à rapprocher les lieux d'audience du justiciable par le recours à la justice foraine. Il recommande la mise en place d'un *continuum* de prise en charge des victimes, ainsi qu'une amélioration de l'accueil des usagers du service public de la justice. Face aux « transgressions du quotidien », l'autorité judiciaire est incitée à se montrer plus réactive et à utiliser davantage les alternatives aux poursuites et la composition pénale, tout en développant ses partenariats.

Au regard des ambitions affichées, la proposition de loi peut sembler décevante, dans la mesure où elle contient des mesures techniques et d'une portée limitée. Vous conviendrez cependant que rendre la justice au plus près du terrain n'appelle pas tant des changements législatifs que des mesures d'organisation et des moyens adaptés en magistrats et en greffiers, pour rendre la justice rapidement et pour maintenir des lieux de justice sur l'ensemble du territoire.

La proposition de loi comporte quatre catégories de mesures qui concernent les alternatives aux poursuites et la composition pénale, la mise en œuvre des peines de travail d'intérêt général, le recouvrement des contraventions et la simplification des procédures concernant l'appel des jugements d'assises et les pourvois en cassation.

Les alternatives aux poursuites et la composition pénale sont prévues respectivement aux articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale. Elles sont mises en œuvre par le parquet pour apporter une réponse pénale à des infractions de faible ou de moyenne gravité sans passer par une juridiction de jugement, ce qui évite d'engorger les tribunaux. Les alternatives aux poursuites et la composition pénale présentent une dimension transactionnelle : le parquet propose une sanction à l'auteur des faits qui l'accepte en échange

d'un abandon des poursuites. La composition pénale est entourée d'un plus grand formalisme puisqu'elle est soumise, sauf exception, à la validation d'un juge du siège.

Les alternatives aux poursuites et la composition pénale représentent environ 40 % de l'activité des parquets. Près de la moitié des alternatives aux poursuites consiste en un rappel à la loi. S'agissant de la composition pénale, l'amende est la mesure la plus souvent retenue.

La proposition de loi complète et précise la liste des mesures pouvant être mises en œuvre par le parquet. Concernant les alternatives aux poursuites, elle introduit des interdictions d'entrer en contact avec la victime ou avec des complices et elle crée – il s'agit sans doute de la mesure la plus innovante – une contribution citoyenne d'un montant maximal de 3 000 euros, que l'auteur des faits serait obligé de verser à une association d'aide aux victimes. Cette mesure me semble intéressante dans la mesure où elle revêt une véritable dimension pédagogique tout en offrant une forme de reconnaissance du travail accompli par ces associations auprès des victimes d'infractions pénales.

Concernant la composition pénale, le texte porte de soixante à cent le nombre maximal d'heures de travail non rémunéré (TNR) pouvant être effectuées et il ouvre la possibilité de suivre un stage de responsabilité parentale. Il supprime également l'obligation de validation par un juge du siège des compositions conclues en matière contraventionnelle.

Cette dernière disposition pose une question de principe puisqu'elle touche au contrôle que le juge du siège exerce sur l'activité du parquet. Après réflexion, je considère cette mesure cohérente avec celle adoptée dans le cadre de la loi du 23 mars 2019 de programmation pour la justice, qui a supprimé l'exigence de validation pour les infractions délictuelles les moins graves. Il me paraît raisonnable d'accepter dans le domaine contraventionnel ce que nous avons approuvé dans le domaine délictuel et qui n'avait d'ailleurs pas suscité de critiques de la part du Conseil constitutionnel.

Le deuxième volet du texte vise à fluidifier l'exécution des peines de travail d'intérêt général (TIG), dont le développement représente une priorité du Gouvernement, en raison de son intérêt pour prévenir la récidive et pour favoriser la réinsertion sociale et professionnelle des condamnés. Une expérimentation est en cours pour évaluer dans quelle mesure le secteur de l'économie sociale et solidaire pourrait contribuer à l'exécution de ces peines. L'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (Atigip) a été créée à la fin de l'année 2018 afin de prospecter de manière plus systématique les employeurs susceptibles de proposer des TIG.

Deux mesures complémentaires sont envisagées par le texte.

D'abord, sont confiées au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) certaines tâches actuellement dévolues au juge de l'application des peines (JAP) : le directeur du SPIP deviendrait compétent pour fixer les modalités d'exécution de la peine de TIG, c'est-à-dire essentiellement pour affecter le condamné à un TIG, et il serait chargé d'instruire les demandes des employeurs désireux de proposer des TIG. Responsable de la bonne exécution des peines, le JAP conserverait toutefois la possibilité de statuer lui-même lorsque cela lui paraît justifié. Les personnes que j'ai auditionnées m'ont confirmé que ces dispositions ne faisaient qu'entériner la pratique : dans les faits, le directeur du SPIP assume ces missions, tandis que le JAP se contente, sauf exception, de valider les décisions qui lui sont soumises.

La deuxième mesure supprime l'obligation d'un examen médical préalable à un TIG. Il serait maintenu seulement dans certaines hypothèses, précisées par décret, justifiées par la nature des travaux à accomplir ou par les caractéristiques du condamné, s'il s'agit d'un mineur par exemple. Deux éléments m'ont convaincu du bien-fondé de cette évolution : d'abord, les acteurs de terrain ont souligné que l'exigence d'un certificat médical avait souvent pour effet de retarder l'exécution de la peine sans réelle plus-value pour le condamné ; ensuite, il apparaît que la règle actuelle est plus contraignante que celle qui est applicable aux salariés – la visite médicale d'embauche a, en effet, été remplacée par une visite d'information et de prévention réalisée dans les trois mois suivant le recrutement et dont sont, de fait, dispensés beaucoup de salariés embauchés en contrat à durée déterminée (CDD). Le maintien d'une visite préalable systématique ne me paraît donc pas s'imposer s'agissant de peine de TIG d'une durée moyenne de trois semaines.

Le troisième volet du texte concerne les amendes forfaitaires, avec l'objectif d'en améliorer le taux de recouvrement. Le dispositif de l'amende forfaitaire a fait la preuve de son efficacité pour sanctionner des infractions de masse sans engorger les tribunaux. Introduit dans notre droit dès 1926, il permet une verbalisation immédiate et automatique de certaines infractions contraventionnelles. En 2016 puis en 2019, le champ de l'amende forfaitaire a été élargi à certaines infractions délictuelles, notamment les infractions de conduite sans permis, de conduite sans assurance et d'usage illicite de stupéfiants.

Afin d'accélérer le recouvrement, la loi a prévu que le montant de l'amende forfaitaire due au titre de certaines infractions routières pouvait être minoré lorsqu'elle est réglée au moment de la constatation de l'infraction ou au plus tard dans un délai de quinze jours. Le contrevenant est ainsi incité financièrement à s'en acquitter rapidement.

Il est proposé d'élargir le mécanisme de l'amende forfaitaire minorée aux contraventions de la cinquième classe et d'autoriser le pouvoir réglementaire à l'appliquer à d'autres catégories de contraventions. Une autre disposition, plus ponctuelle, vise à éviter que les auteurs de certaines infractions routières n'échappent à une sanction, notamment à un retrait de points, parce que leur véhicule aurait été immatriculé, par erreur, sous le nom d'une personne morale.

Le dernier volet du texte est sans doute le plus technique et le plus éloigné de la thématique de la justice de proximité, puisqu'il porte sur la procédure d'appel et sur le pourvoi en cassation. Il s'inspire de suggestions formulées par la Cour de cassation dans son rapport annuel. Trois mesures sont envisagées, qui n'appellent pas de commentaire particulier.

D'abord, le premier président de la cour d'appel pourrait constater le désistement de l'accusé ayant interjeté appel d'une décision de cour d'assises sans qu'il ne soit nécessaire de désigner une cour d'assises d'appel pour que ce constat soit effectué.

Ensuite, dans un souci d'harmonisation, le délai accordé, dans certaines hypothèses, au demandeur en cassation pour déposer un mémoire personnel au greffe de la juridiction ayant rendu la décision faisant l'objet du pourvoi serait porté de dix jours à un mois.

Enfin, en cas de pourvoi en cassation, le président de la chambre criminelle désignerait le conseiller rapporteur après le dépôt des mémoires des avocats, de manière à ce qu'il soit plus facile de sélectionner le rapporteur le mieux à même de traiter le dossier.

Ce texte cherche à parfaire des dispositifs existants déjà largement utilisés sur le terrain, comme les alternatives aux poursuites et la composition pénale ou les amendes forfaitaires, ou qui gagneraient à être développés, comme la peine de TIG. Je vous proposerai de l'approuver, sous réserve de l'adoption de plusieurs amendements.

Mme Agnès Canayer. – Cette proposition de loi apparaît assez technique et de portée limitée. Elle reprend des dispositifs existants d'application des peines auxquels nous sommes attachés. Elle donne un sens à la notion de justice de proximité, terme utilisé à tort et à travers, en la fondant sur l'accueil des usagers et l'accessibilité des lieux de justice ; nous pouvons lui reconnaître cette vertu.

À l'initiative de notre collègue Valérie Boyer, le Sénat a souhaité favoriser le recours au stage de responsabilité parentale à l'occasion de l'examen du projet de loi ratifiant le code de la justice pénale des mineurs. Les TIG, intéressants comme alternative à la peine mais difficiles à mettre en œuvre, mériteraient également d'être développés. Le délai moyen de réalisation d'un TIG atteint dix-huit mois et le recours à ce dispositif est peu incitatif. Il me semble donc utile que les associations, les collectivités territoriales et les services de l'État s'y engagent davantage.

M. Hussein Bourgi. – Je remercie le rapporteur pour le travail réalisé. Notre groupe partage son constat : les avancées permises par la proposition de loi apparaissent homéopathiques, mais tout ce qui rapproche la justice des justiciables est bon à prendre. Je salue la mesure permettant de verser une contribution citoyenne aux associations d'aide aux victimes, à condition de veiller à ce qu'elles la reçoivent effectivement. Je suis également favorable à la suppression de la visite médicale préalable à un TIG, formalité rébarbative et chronophage, à condition de protéger la structure d'accueil en cas de problème de santé rencontré par la personne qui effectue un TIG.

Je n'adhère pas, en revanche, à la démarche de « déjudiciarisation » que porte ce texte. La difficulté principale demeure le manque de moyens de la justice. Il ne sert à rien de réduire de manière factice le nombre de dossiers en stock dans les juridictions en transférant certaines procédures à d'autres.

Note groupe déterminera son vote en fonction du débat et des amendements adoptés en séance publique.

M. Alain Marc, rapporteur. – Le rapport que je vous présente constitue nécessairement un exercice de synthèse. Aussi, je ne vous ai pas précisé que la loi de finances pour 2021 accorde des moyens supplémentaires au ministère de la justice, notamment pour le recrutement d'une cinquantaine de magistrats et d'une centaine de greffiers.

S'agissant des problèmes de santé qui pourraient survenir au cours de l'exécution d'un TIG, je vous indique que le code de la sécurité sociale prévoit déjà une indemnisation par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) en cas de problème. Tel n'est pas le cas, en revanche, pour les TNR décidés dans le cadre d'une transaction municipale. Comme l'article 40 de la Constitution nous interdit de présenter un amendement permettant d'affilier les personnes concernées à la branche AT-MP, nous allons évoquer cette difficulté avec le Gouvernement.

La minoration des amendes en cas de paiement rapide porte une vertu pédagogique et permet d'améliorer leur recouvrement auprès des personnes disposant de faibles revenus.

Avant d'aborder l'examen des amendements, je vous propose de considérer que le périmètre du texte au regard de l'article 45 de la Constitution inclut les alternatives aux poursuites et la composition pénale, y compris les diverses mesures qui peuvent être décidées dans le cadre de ces procédures ; la peine de TIG ; les amendes forfaitaires ; la procédure d'appel après un jugement d'assises et les règles applicables au pourvoi en cassation dans les affaires pénales.

En revanche, je vous propose de considérer que ne présentent aucun lien avec la proposition de loi les dispositions relatives à l'enquête, à l'instruction ou aux poursuites devant les juridictions pénales ; les peines autres que la peine de TIG et la peine d'amende ; les règles de procédure autres que les voies de recours contre les décisions des juridictions pénales.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Alain Marc, rapporteur. – Afin d'encourager le recours aux TNR dans le cadre des compositions pénales, l'article 1^{er} bis porte à cent le nombre d'heures pouvant être effectuées. Dans le même esprit, mon amendement COM-8 étend au TNR l'expérimentation en cours qui autorise les employeurs de l'économie sociale et solidaire à accueillir des TIG.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er} bis (nouveau)

M. Alain Marc, rapporteur. – L'amendement COM-4 rectifié autorise l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) à mettre les biens immobiliers en sa possession à la suite d'une procédure pénale à la disposition d'une association ou d'une fondation reconnue d'utilité publique ou d'un organisme concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement. Cette disposition, consensuelle, a déjà été approuvée par les deux assemblées à l'occasion de l'examen de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations. Ce texte n'a cependant jamais été réinscrit à l'ordre du jour du Sénat. Avis favorable.

M. Alain Richard. – Voici un bon exemple d'économie circulaire des amendements !

L'amendement COM-4 rectifié est adopté.

Article 2

M. Alain Marc, rapporteur. – Mon amendement COM-5 indique, dans une rédaction plus claire, que le directeur du SPIP est compétent pour fixer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un TIG.

L'amendement COM-5 est adopté.

Article 2 bis

L'amendement de cohérence COM-6 est adopté.

Article additionnel après l'article 2 bis (nouveau)

L'amendement de coordination COM-7 est adopté.

Article 4

Les amendements COM-1 et COM-2 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement de correction COM-9 est adopté.

Article 5

M. Alain Marc, rapporteur. – Mon amendement COM-10 étend à l'outre-mer l'application des dispositions de l'article 3 *bis* de la proposition de loi modifiant le code de la route.

L'amendement COM-10 est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} bis (nouveau) Élargissement du champ des mesures alternatives aux poursuites			
M. Alain MARC, rapporteur	8	Expérimentation des travaux non rémunérés (TNR) dans le secteur de l'économie sociale et solidaire	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er} bis (nouveau)			
M. RICHARD	4 rect. <i>ter</i>	Mise à disposition de biens immobiliers saisis ou confisqués dans le cadre d'une procédure pénale	Adopté
Article 2 Compétence du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation pour déterminer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général			
M. Alain MARC, rapporteur	5	Clarification de la rédaction concernant la répartition des compétences entre le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation et le juge de l'application des peines (modalités d'exécution de la peine de travail d'intérêt général)	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 bis (nouveau) Simplification de la procédure d'exécution des TIG			
M. Alain MARC, rapporteur	6	Clarification de la rédaction concernant la répartition des compétences entre le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation et le juge de l'application des peines (établissement de la liste des travaux d'intérêt général)	Adopté
Article additionnel après l'article 2 bis (nouveau)			
M. Alain MARC, rapporteur	7	Coordination	Adopté
Article 4 Diverses modifications du code de procédure pénale			
Mme HERZOG	1	Obligation de remettre à la personne mise en cause la copie conforme du procès-verbal de son audition	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme HERZOG	2	Remise d'une copie du procès-verbal de son interrogatoire à la personne entendue par le juge d'instruction	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Alain MARC, rapporteur	9	Correction d'une erreur de renvoi	Adopté
Article 5 Application outre-mer			
M. Alain MARC, rapporteur	10	Coordination outre-mer	Adopté

Projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Le présent projet de loi organique porte sur le sujet ô combien sensible de l'élection du Président de la République, « clé de voûte » de nos institutions selon les mots de Michel Debré en 1958. Il procède à un toilettage technique de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Depuis 1988, ce toilettage est régulièrement réalisé, un peu plus d'un an avant l'élection, pour mettre en conformité ses règles avec les évolutions intervenues depuis l'élection présidentielle précédente. Au total, la loi précitée a connu vingt-trois modifications. Ce projet de loi organique présente donc une ambition limitée à des mesures techniques de consolidation des règles de droit n'entraînant aucun bouleversement pour la campagne électorale ou pour l'élection elle-même.

Il comprend plusieurs axes. L'article 1^{er} concerne les opérations préparatoires au scrutin. Il fixe le délai de convocation des électeurs à dix semaines avant le premier tour de l'élection, ce qui a l'avantage de garantir une période suffisante pour transmettre les

parrainages au Conseil constitutionnel. Par cohérence avec l'article 7 de la Constitution, je vous proposerai un amendement pour que le Premier ministre convoque les électeurs par décret simple, plutôt que le Président de la République par décret en conseil des ministres.

L'article 2 du projet de loi organique reporte, en outre, à 2027 la procédure dématérialisée de transmission des parrainages annoncée en 2016, en raison du retard pris dans l'identification numérique des citoyens. Je vous proposerai d'actualiser la liste des parrains pour prendre en compte les dernières réformes territoriales et y ajouter les vice-présidents de conseils consulaires.

L'article 2 s'attache également aux règles de financement de la campagne. Il prévoit la dématérialisation des reçus-dons et du dépôt des comptes de campagnes auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). D'aucuns s'inquiètent de la fiabilité et de l'ergonomie des plateformes numériques qui y seront dédiées. Aussi vous proposerai-je de donner un caractère expérimental à cette disposition. Sa généralisation ne peut s'envisager sans retour d'expérience préalable. Un autre amendement portera sur la mise à disposition des comptes de campagne en *open data*.

Le même article porte également sur le vote par correspondance des détenus, lesquels peuvent aussi bénéficier d'une autorisation de sortie pour voter ou établir une procuration. Il s'agit de lutter contre l'abstention dans les établissements pénitentiaires. Le vote par correspondance mis en œuvre pour les élections européennes de 2019 a ainsi permis de porter la participation des détenus de 2 % à 8 %. Il est prévu que le bulletin soit glissé dans une enveloppe fermée, afin de préserver le caractère secret du vote. Les bulletins seront acheminés au ministère de l'intérieur et traités par un bureau de vote *ad hoc*, sous le contrôle d'une commission qui veillera au respect des règles.

Les articles 2 et 3 procèdent à plusieurs actualisations en fonction des évolutions intervenues dans le code électoral : l'inscription sur les listes électorales sera possible jusqu'au sixième vendredi avant le scrutin, le droit de vote est maintenu pour les majeurs sous tutelle ou curatelle et les dons sur les plateformes numériques seront autorisés. Il convient de considérer deux modifications plus importantes : la déterritorialisation des procurations rendue possible par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et l'élévation du calendrier de la campagne officielle au rang organique, sans que sa durée s'en trouve modifiée.

Un dernier volet du texte concerne l'inscription sur les listes électorales consulaires. Quelque 3,5 millions de Français vivent à l'étranger, dont 1,36 million figure sur lesdites listes. Il s'agit de régler les problèmes de quorum rencontrés par les commissions de contrôle.

M. Éric Kerrouche. – Ce projet de loi organique présente un caractère technique habituel et régulier. Hélas, il ne tient nullement compte du contexte particulier. Je regrette, pour ma part, le report de la procédure de dématérialisation des parrainages. Je suis également étonné de constater, une nouvelle fois, les difficultés du Gouvernement à faire évoluer notre droit électoral quelles que soient les opérations concernées. Est-ce de l'ignorance, de l'aphasie ou de la mauvaise volonté, alors que beaucoup de pays évoluent ?

Le texte se fonde sur le retour de conditions sanitaires normales en 2022, mais nul ne peut le prédire. Il me semble dommage qu'il ne prévoie pas de mesures particulières

applicables si la situation sanitaire le justifiait ou, plus globalement, pour améliorer la participation. Nous avons déposé des amendements pour remédier à la pauvreté volontaire du texte sur le sujet.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – En application du *vademecum* sur l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d’arrêter le périmètre indicatif du projet de loi organique. Je vous propose de considérer qu’il comprend toute disposition relative aux modalités d’organisation de l’élection présidentielle définies par loi organique sur le fondement des articles 6 et 7 de la Constitution et au contrôle de la régularité des listes électorales consulaires (LEC) des Français établis hors de France.

M. Alain Richard. – Incluez-vous la campagne électorale ?

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Absolument.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Dans le silence de la loi organique, il est de pratique constante, depuis 1965, que les électeurs soient convoqués en vue de l’élection du Président de la République par décret en conseil des ministres. Or, aux termes de l’article 7 de la Constitution, le scrutin pour cette élection est ouvert sur convocation du Gouvernement. Il paraît donc juridiquement moins hasardeux de renvoyer cette convocation à un décret simple. Tel est l’objet de mon amendement COM-20.

L’amendement COM-20 est adopté.

Article 2

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L’amendement COM-11 anticipe de neuf jours la date limite pour la publication de la liste des candidats à l’élection présidentielle et tarde d’une semaine celle des dépôts de parrainages auprès du Conseil constitutionnel. Il n’aurait pas d’effet substantiel sur la durée de la période intermédiaire – je n’en vois donc pas vraiment l’intérêt – et limiterait, en revanche, à un maximum d’une semaine la durée dont dispose le Conseil constitutionnel pour contrôler les parrainages, ce qui ne me paraît pas opportun. Avis défavorable.

L’amendement COM-11 n’est pas adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L’amendement COM-12 est satisfait en pratique, puisque la liste des candidats à l’élection présidentielle est établie par le Conseil constitutionnel par une décision immédiatement rendue publique, avant d’être publiée au *Journal officiel*. Le Gouvernement a naturellement compétence liée pour publier sans délai ladite liste. Avis défavorable.

L’amendement COM-12 n’est pas adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Mon amendement COM-21 met en cohérence la liste des parrains avec les récentes réformes territoriales. Il y intègre les

présidents des conseils exécutifs de Corse et de Martinique. Il détermine également à quel département se rattachent, pour l'application des règles relatives à la répartition territoriale des parrainages, les conseillers d'Alsace ainsi que les conseillers régionaux élus sur la section départementale d'une liste de candidats correspondant à la collectivité européenne d'Alsace. Enfin, il rattache au département du Rhône les conseillers régionaux d'Auvergne-Rhône-Alpes élus sur la section départementale d'une liste correspondant à la métropole de Lyon.

L'amendement COM-6 substitue à la règle du parrainage par 500 élus un dispositif mixte, où les candidats devraient à la fois avoir recueilli le parrainage de 250 élus et de 150 000 citoyens. Cette proposition s'approche d'une recommandation formulée par la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique en 2012, dite commission Jospin. Elle se heurte à plusieurs objections. D'abord, il me paraît inenvisageable de modifier aussi radicalement les règles à une échéance si rapprochée du prochain scrutin. Ensuite, une telle réforme est inapplicable en l'état actuel des techniques, tant qu'il n'existe pas de procédure de transmission des parrainages au Conseil constitutionnel dématérialisée et sécurisée. Enfin, plus fondamentalement, je ne suis pas convaincu par le parrainage des citoyens pour une élection où le fait majoritaire apparaît très prégnant. Le système de parrainage par des élus a fait ses preuves : il n'a jamais empêché un candidat sérieux de se présenter tout en jouant utilement un rôle de filtre.

L'objet de l'élection présidentielle n'est pas de parvenir à une photographie de l'opinion française à un instant T, mais de désigner une femme ou un homme susceptible de rassembler une majorité de Français, ce qui semble difficilement possible si un candidat ne peut préalablement obtenir le soutien de 500 élus – dont la plupart sont élus au scrutin majoritaire.

L'amendement COM-14 prévoit l'application de ce même dispositif à compter de l'élection de 2027. Je suis défavorable à ces deux amendements.

M. Éric Kerrouche. – Je suis étonné par le raisonnement du rapporteur. J'entends les difficultés techniques. En revanche, il me semble que le fait majoritaire relève plutôt de l'existence d'une majorité qui s'aligne sur le Président de la République, sans que cela ait de rapport direct avec les modalités de l'élection. Considérer le parrainage des élus comme supérieur à l'expression des citoyens me paraît contestable. Il serait intéressant de combiner une investiture par des élus qui représentent les territoires et par les citoyens. Cela pourrait faire émerger d'autres candidats, tout en conservant un nécessaire filtre.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Nous risquons alors de dédoubler la campagne électorale, puisqu'il faudra d'abord faire campagne pour recueillir le parrainage des citoyens... En outre, le chiffre de 150 000 citoyens correspond à 0,33 % du corps électoral, ce qui n'apparaît guère représentatif. Il existe un danger de voir se développer un *lobbying* de la part de groupes de pression.

M. Éric Kerrouche. – Nous aurons le débat en séance. Nous abordons fréquemment le sujet du parrainage par les maires. Nous proposons un changement de degré du dispositif, pas de nature.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Jamais le système de parrainage par les élus n'a empêché un candidat de se présenter...

M. Jean-Yves Leconte. – Bien sûr que si ! Certains ont même fait campagne sur ce risque. Le chiffre de 150 000 me semble raisonnable au regard de celui qui s'applique dans d'autres pays européens.

M. Alain Richard. – Nous pouvons être ouverts à une formule qui associe les deux formes de légitimité ; 150 000 citoyens, cela reste un filtre. Pour autant, cela modifierait beaucoup les délais de campagne, ce qui me semble un peu tardif pour les prochaines élections.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – En cas de vacance de la présidence, il serait impossible d'organiser en temps utile le recueil des parrainages auprès des citoyens.

M. Jean-Yves Leconte. – Certains pays s'organisent en six semaines !

Mme Marie Mercier. – Permettez-moi de vous faire part d'une expérience personnelle : en 2007, souhaitant réserver mon parrainage à un candidat qui n'en avait pas assez, je l'ai donné à José Bové. Il est arrivé *in extremis* au Conseil constitutionnel. Le score de José Bové s'est élevé à 1,32 % : ce n'était pas mon candidat, mais je trouvais normal qu'il puisse s'exprimer, car il représentait quelque chose.

L'amendement COM-21 est adopté ; les amendements COM-6 et COM-14 deviennent sans objet.

L'amendement de coordination COM-28 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Les amendements COM-10 et COM-13 prévoient un vote anticipé du vendredi au dimanche pour l'élection présidentielle, à compter respectivement de 2022 et de 2027. Cette proposition a été repoussée par la mission d'information de notre commission sur le vote à distance. Les citoyens se mobilisent largement pour l'élection présidentielle – le taux de participation se maintient au-dessus de 75 %, alors qu'il est inférieur à 50 % aux élections législatives. En outre, le vote anticipé présenterait un coût humain et financier non négligeable, notamment pour les communes. Enfin, le dispositif proposé, qui prévoit de déplacer les urnes, soulèverait des difficultés en matière de sécurité. Avis défavorable aux deux amendements.

Les amendements COM-10 et COM-13 ne sont pas adoptés.

L'amendement de coordination COM-22 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Mon amendement COM-23 confère à la dématérialisation des reçus-dons et des comptes de campagnes un caractère expérimental. Nous n'avons, en effet, aucun recul sur l'opérationnalité du téléservice qui ne sera disponible qu'à compter du mois de mars 2021 et accessible lorsque la liste des candidats sera publiée, entre le 5 et le 26 mars 2022.

L'amendement COM-15 impose la publicité des dons supérieurs à 2 000 euros. J'y suis défavorable : les donateurs n'ont pas à voir leurs opinions politiques révélées en place publique.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement COM-16 prévoit la notification aux présidents des assemblées du rejet du compte de campagne du candidat élu. Je n'en vois guère l'intérêt, car cette décision est déjà publique. Avis défavorable.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Mon amendement COM-24 rend obligatoire la publication des comptes de campagne en *open data*.

L'amendement COM-24 est adopté.

L'amendement de coordination COM-25 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié vise à assurer l'information des détenus sur le vote par correspondance. Il est satisfait par le droit en vigueur, en application de la loi du 27 décembre 2019 précitée : avis défavorable.

M. Guy Benarroche. – La demande doit émaner des détenus ; nous souhaitons que l'administration pénitentiaire les informe obligatoirement.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Je vous assure que les détenus sont déjà informés des différentes modalités de vote : voyez l'article R. 57-7-95 du code de procédure pénale.

L'amendement COM-1 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-26 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Le report des élections départementales et régionales au mois de juin 2021 provoquera, si nous ne faisons rien, un chevauchement des périodes de financement avec celle de l'élection présidentielle. Seule la CNCCFP décidera de la répartition des dépenses entre les différents scrutins. Je n'ai pas été convaincu qu'elle puisse établir des critères suffisamment fiables à cet effet, et je crains que la loi ne laisse une trop grande marge d'interprétation. En outre, compte tenu des masses financières en jeu, les plafonds de dépenses pourraient être facilement dépassés. Avec mon amendement COM-27, je vous propose d'éviter tout chevauchement des périodes de comptabilisation des recettes et des dépenses en faisant débuter celle applicable à l'élection présidentielle au 1^{er} juillet 2021.

M. Alain Richard. – Cela me semble être raisonnable d'un point de vue juridique et une bonne nouvelle pour certains candidats...

L'amendement COM-27 est adopté.

Articles additionnels après l'article 2

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Les amendements identiques COM-3 et COM-9 rectifié ajoutent les vice-présidents des conseils consulaires à la liste des parrains de l'élection présidentielle. L'effet sur le périmètre des parrains serait très limité : on dénombre cent-cinquante-deux vice-présidents de conseil consulaire, dont trente-quatre sont membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Nous ajouterions donc 118 parrains potentiels sur un total de 46 000 élus. Avis favorable.

M. Christophe-André Frassa, président. – Je tiens à préciser que nos collègues Jacky Deromedi et Ronan Le Gleut souhaitaient cosigner l'amendement COM-3.

Les amendements identiques COM-3 et COM-9 rectifié sont adoptés et l'article additionnel est inséré.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Les amendements COM-17, COM-18 et COM-19 instaurent un vote par correspondance pour l'élection présidentielle. L'amendement COM-18, de repli, ne s'appliquerait qu'à compter de 2027 et l'amendement COM-19 serait circonscrit aux communes volontaires.

Notre mission d'information sur le vote à distance a démontré toute la complexité d'une telle procédure. Elle proposait donc de l'expérimenter pour des consultations locales ou des élections partielles préalablement à toute extension, en particulier à un scrutin aussi sensible que l'élection présidentielle. Par ailleurs, la procédure prévue par les amendements prévoit cinq transferts de plis : vers l'électeur, le tribunal judiciaire, la commission de vote par correspondance, de nouveau vers le tribunal judiciaire et, enfin, le bureau de vote. Chacun de ces transferts présente un risque pour l'intégrité du vote. Enfin, l'amendement COM-19 me semble inconstitutionnel : il permettrait aux électeurs de certaines communes volontaires de voter par correspondance, créant ainsi une rupture d'égalité devant le suffrage. Avis défavorable aux trois amendements.

M. Éric Kerrouche. – Le vote par correspondance n'est possible ni en 2019, ni en 2020, ni en 2021, ni en 2022, ni non plus en 2027. Nous continuons à nous ridiculiser au niveau international !

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Il faut d'abord l'expérimenter à l'occasion d'une élection locale.

M. Éric Kerrouche. – Mais ce n'est jamais possible ! Ce n'est jamais le bon moment, la bonne technique, le bon endroit !

M. Hussein Bourgi. – Vous nous direz encore non pour des élections locales en évoquant un risque accru de pression... Soyez honnête et dites-nous que vous n'êtes pas convaincu par le principe du vote par correspondance !

M. Alain Richard. – Vous pouvez être en désaccord avec le rapporteur sans mettre en cause sa bonne foi. Je suis pour ma part favorable au vote par correspondance, mais il faut effectivement en expérimenter les modalités.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je suis réservé sur l'argument du rapporteur relatif à l'égalité devant le suffrage. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas freiner les expérimentations.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue le travail et la ténacité de notre collègue Éric Kerrouche sur ce dossier. Les choses changeront – vote par correspondance, vote par internet – et nous obligeront à évoluer.

Mme Cécile Cukierman. – Quelle que soit l'élection, je ne suis pas favorable au vote par correspondance et je ne crois pas que la grandeur de la France sur la scène internationale ait grand-chose à voir avec le sujet. Comme vous, je crains que le scrutin phare de la V^e République ne connaisse une érosion de la participation. Nous verrons en 2022... Pour autant, une modification des modalités de vote ne constitue pas la clé pour réconcilier les

Français avec cet exercice majeur de la citoyenneté que représente le vote. Enfin, sans être une fervente gaulliste, je m'interroge sur l'opportunité d'expérimenter le vote par correspondance lors de l'élection présidentielle... Je ne voterai pas ces amendements.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je suis assez choquée par certains propos que je viens d'entendre et je me demande si tous mes collègues prennent bien la mesure de ce qui se joue.

Certains se sont réjouis que le vote par correspondance des détenus – une mesure somme toute assez modeste – ait permis de limiter l'abstention.

Nous vivons dans une période de crise sanitaire avec des confinements et autres restrictions de liberté, les mesures prises évoluant régulièrement, et le Sénat a souhaité dans le même temps que les élections se déroulent aux dates prévues. Et pourtant, on ne réussit pas à réfléchir aux moyens de faire en sorte que la démocratie fonctionne. J'entends les propos, sévères, de Cécile Cukierman, mais nous devons quand même nous interroger sur ce point.

Nous ne savons pas combien de temps durera cette pandémie, mais nous pouvons redouter que de tels épisodes se produisent à nouveau dans les années à venir. C'est pourquoi je suis perplexe devant l'obstination de certains à refuser d'envisager le mécanisme que nous proposons. Je ne cerne pas véritablement les motifs d'une telle obstination !

M. Éric Kerrouche. – Le vote par correspondance ne mérite ni excès d'honneur ni excès d'indignité ! Ce n'est évidemment pas une conquête majeure, mais il s'agit quand même de consolider l'expression de la souveraineté populaire, ce qui n'est pas complètement négligeable.

Ensuite, il est évident que la technique ne va pas résoudre à elle seule tous les problèmes de notre démocratie ; mais considérer que la multiplication des solutions techniques n'est pas une aide à la participation est une erreur – de nombreux exemples étrangers le montrent très clairement. Même si nous étions les meilleurs, nous pourrions nous inspirer de ces exemples...

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Mon avis reste défavorable.

En ce qui concerne les détenus, le vote par correspondance est facilité par le fait que le dépouillement est centralisé dans un bureau unique.

Je vous rejoins, monsieur Kerrouche, nous devons réfléchir à la question du malaise démocratique et approfondir sa compréhension, mais je ne suis pas convaincu que la multiplication des modalités de vote entraîne un regain de participation.

Mme Valérie Boyer. – Il existe une forme de communion nationale au moment des élections présidentielles ; notre République a été pensée ainsi. Que l'ensemble des électeurs soit amené à se rendre aux urnes le même jour pour participer à la rencontre entre un homme et son peuple favorise l'adhésion au processus électoral qui est un grand moment d'union. Multiplier les modalités de vote n'est pas propice à cette communion.

Les amendements COM-17, COM-18 et COM-19 ne sont pas adoptés.

Article 3

L'amendement de coordination COM-29 est adopté.

Article additionnel après l'article 3

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Certains instituts se limitent à publier les marges d'erreur de leurs sondages sur leur site internet ; l'amendement COM-7 vise à mettre fin à ce détournement de la loi.

L'avis est donc favorable, même s'il est possible de s'interroger sur le caractère organique d'une telle disposition qui impose une obligation aux instituts de sondage plus qu'elle ne concerne les modalités d'organisation de l'élection présidentielle.

L'amendement COM-7 est adopté.

Article 4

M. Christophe-André Frassa, président. – Pour votre information, je vous indique que les amendements COM-4 et COM-5 auraient dû être cosignés par Jacky Deromedi et Ronan Le Gleut.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement COM-4 prévoit un délai de réponse en cas de radiation des électeurs indûment inscrits sur les listes électorales consulaires. Avis favorable.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Des commissions de contrôle vérifient la régularité des listes électorales des Français de l'étranger. En l'état du droit, les membres titulaires doivent être choisis dans la circonscription consulaire : à titre d'exemple, il existe deux commissions de contrôle en Turquie, l'une pour Ankara, l'autre pour Istanbul.

L'amendement COM-8 de M. Leconte entend élargir ce périmètre à l'ensemble de la circonscription électorale. Cependant, les Français d'Ankara, pour reprendre l'exemple que je viens de citer, sont-ils suffisamment informés sur la situation des Français d'Istanbul ? On peut en douter, comme me l'a indiqué le représentant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères durant son audition.

M. Jean-Yves Leconte. – Naturellement, j'invite le rapporteur à changer d'avis...

Cet amendement ouvre une possibilité, il ne fixe pas une obligation. J'ai été témoin de la manière dont seulement deux personnes, le président de la commission électorale et le consul, ont géré les choses à Oulan-Bator...

Je souhaite que les conseillers consulaires, c'est-à-dire les élus, puissent choisir le format le plus adapté, celui qui correspond le mieux au terrain – commission électorale unique ou plusieurs commissions. De toute façon, le président est le même, ainsi que le secrétariat – il est géré par le consulat. Parfois, les choses fonctionnent ; dans d'autres circonstances, ce n'est pas le cas.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avec votre amendement, ce serait le Gouvernement qui choisirait le format, pas les élus.

M. Jean-Yves Leconte. – Non, ce sont les élus !

M. Alain Richard. – Les décisions qui peuvent être prises sur la manière de structurer les bureaux de vote ne sont jamais prises par une assemblée délibérative, mais par l'autorité exécutive, souvent le maire, qui optimise la répartition des bureaux. Dans le cas d'espèce, cette décision devrait donc plutôt revenir à l'ambassadeur.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement COM-5 entend permettre à l'Assemblée des Français de l'étranger de renouveler, si elle le souhaite, le mandat des membres titulaires des commissions de contrôle. Avis favorable.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 a déjà supprimé l'obligation, pour les électeurs souhaitant voter par procuration, de justifier de leur absence. Cette justification était d'ailleurs très formelle, l'administration ne procédant à aucun contrôle. L'avis est donc défavorable sur l'amendement COM-2 rectifié, car le projet de loi organique se borne à aligner le droit applicable aux Français de l'étranger.

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

Intitulé du projet de loi organique

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement COM-30 vise à assurer une meilleure adéquation entre le contenu du projet de loi organique et son intitulé.

L'amendement COM-30 est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Convocation des électeurs			
M. LE RUDULIER, rapporteur	20	Décret de convocation	Adopté
Article 2 Adaptation des règles applicables à l'élection présidentielle			
M. KERROUCHE	11	Dates limites pour le dépôt des parrainages et la publication de la liste des candidats	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	12	Compétence pour publier la liste des candidats	Rejeté
M. LE RUDULIER, rapporteur	21	Liste des « parrains »	Adopté
M. KERROUCHE	6	Parrenage par 250 élus et 150 000 citoyens	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	14	Parrenage par 250 élus et 150 000 citoyen, à compter de 2027	Satisfait ou sans objet
M. LE RUDULIER, rapporteur	28	Coordination	Adopté
M. KERROUCHE	10	Vote anticipé	Rejeté
M. KERROUCHE	13	Vote anticipé	Rejeté
M. LE RUDULIER, rapporteur	22	Coordination	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur	23	Caractère expérimental de la dématérialisation des comptes de campagne et « reçus-dons »	Adopté
M. KERROUCHE	15	Publicité des dons supérieurs à 2 000 euros	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	16	Notification aux Présidents des assemblées du rejet du compte de campagne du candidat élu	Rejeté
M. LE RUDULIER, rapporteur	24	Publication en <i>open data</i> des comptes de campagne	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur	25	Coordination	Adopté
M. BENARROCHE	1 rect.	Information des détenus sur le vote par correspondance	Rejeté
M. LE RUDULIER, rapporteur	26	Rédactionnel	Adopté
M. LE RUDULIER, rapporteur	27	Durée de la période de financement de la campagne électorale	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
M. FRASSA	3	Ajout des vice-présidents des conseils consulaires à la liste des "parrains" de l'élection présidentielle	Adopté
M. LECONTE	9 rect.	Ajout des présidents des conseils consulaires à la liste des "parrains" de l'élection présidentielle	Adopté
M. KERROUCHE	17	Vote par correspondance	Rejeté
M. KERROUCHE	18	Vote par correspondance	Rejeté
M. KERROUCHE	19	Vote par correspondance	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 Actualisation des dispositions du code électoral applicables à l'élection présidentielle – « Déterritorialisation » des procurations			
M. LE RUDULIER, rapporteur	29	Coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 3			
M. SUEUR	7	Publication de la marge d'erreur des sondages d'opinion	Adopté
Article 4 Adaptation des règles applicables aux Français de l'étranger			
M. FRASSA	4	Aménagement du contradictoire pour la radiation des électeurs indûment inscrits sur les listes électorales consulaires	Adopté
M. LECONTE	8	Élargissement du "vivier" des membres des commissions de contrôle	Rejeté
M. FRASSA	5	Possibilité de renouveler le mandat des membres titulaires des commissions de contrôle	Adopté
M. BENARROCHE	2 rect.	Justification des motifs pour voter par procuration	Rejeté
Intitulé du projet de loi organique			
M. LE RUDULIER, rapporteur	30	Modification de l'intitulé	Adopté

Projet de loi confortant le respect des principes de la République - Audition de S. E. le Métropolite Emmanuel Adamakis, président de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France

S.E. le Métropolite Emmanuel Adamakis, président de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France. – Au nom de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France que j'ai l'honneur de présider, permettez-moi tout d'abord de vous remercier pour votre invitation. L'examen par le Sénat du projet de loi confortant le respect des principes de la République est crucial, car la Chambre haute s'est toujours distinguée par son attachement à combattre les dérives communautaristes et à garantir les libertés fondamentales.

Afin de circonscrire mon propos, il me semble bon, au préalable, de vous préciser l'état d'esprit général des Français de confession orthodoxe. Cet état d'esprit est conditionné par leur héritage historique qu'il me faut brièvement vous résumer. Leur expérience du totalitarisme politique ou du fanatisme religieux fait qu'ils vivent comme un immense bienfait le principe de laïcité. Ensuite, leur expérience de la coexistence avec le monde musulman fait qu'ils sont conscients de la nécessité de dissocier l'islam de l'islamisme, mais aussi de favoriser la formation d'un islam de France. Enfin, leur expérience de l'intégration à la réalité nationale fait qu'ils comprennent la nécessité d'une refonte pour tout culte entrant.

Sur un siècle, les Français de confession orthodoxe ont créé des institutions de coordination, d'enseignement, de charité et de jeunesse dépassant les particularismes d'origine ou d'affiliation et ils n'ont cessé d'œuvrer à se rendre de culture et d'expression

françaises, en conformité avec les mœurs et lois de la République de manière ouverte et transparente.

Dans son avis consultatif rendu au Gouvernement le 9 décembre 2020, le Conseil d'État souligne deux questions que soulève le projet de loi. D'une part, il remarque que le texte « modifie l'équilibre opéré en 1905 entre la liberté et l'encadrement ». D'autre part, il s'interroge « sur la capacité de la réforme à atteindre ses buts », dès lors que les courants qu'elle vise tendent précisément « à échapper aux cadres institutionnels ». Il y a lieu de méditer ce double constat.

Le projet de loi a pour cible évidente des franges marginales, irrégulières et réfractaires, mais dans l'intention louable de ne pas stigmatiser une confession en soi, il prévoit des mesures de manière globale et indifférenciée. En conséquence, ce nivèlement risque d'entraîner une suspicion sur le fait religieux et de causer d'inutiles nuisances aux cultes constitués, régulés et participatifs. Il nous semble raisonnable de redouter que la répression à grand bruit de minorités déviantes risque seulement d'entraîner la coercition à bas bruit de majorités normalisées et que le contrôle administratif se concentre abusivement, par facilité, sur ces dernières.

Quelques mots sur la communauté orthodoxe de France. Sur le territoire national, on compte environ 500 000 baptisés pour trois cents paroisses, vingt monastères, un institut supérieur de théologie affilié au ministère de l'enseignement supérieur, ainsi que deux centres d'enseignement et de formation continue. Les prêtres et les diacres qui composent le clergé sont au nombre de quatre cents environ, ils sont en majorité mariés et exercent le plus souvent une activité professionnelle. Cet ensemble est régulé par l'Assemblée des évêques orthodoxes de France qui, en 1997, a succédé au Comité interéiscopal orthodoxe de France, lui-même fondé en 1967.

L'Assemblée réunit, sous l'égide du métropolite du patriarcat œcuménique de Constantinople, les évêques diocésains, ainsi que les vicaires des patriarchats d'Antioche, de Moscou, de Belgrade, de Bulgarie, de Roumanie et de Géorgie.

Sociologiquement, les lieux de culte couvrent un large spectre de populations et de pratiques différentes : du primo-entrant désireux de se réenraciner dans sa tradition d'origine à celui qui a choisi l'orthodoxie comme religion. Dans les faits et en raison d'une couverture territoriale inégale, un large brassage s'opère ; il favorise la complémentation d'une orthodoxie française mieux unifiée, dont l'avancement progresse et que promeut, eu égard à sa qualité de primat de l'église orthodoxe, le patriarche œcuménique Bartholomée 1^{er}.

Au sein de chacun des diocèses qui composent l'Assemblée, chaque évêque exerce une juridiction strictement cultuelle sur des associations du type de la loi de 1905 à finalité uniquement pastorale. Les associations du type de la loi de 1901 qui se déclarent à but culturel dans la mouvance de l'orthodoxie peuvent ou non œuvrer avec les institutions ecclésiastiques, mais sont indépendantes tant dans leur constitution que dans leur fonctionnement.

On voit donc que les dispositions du projet de loi qui sont afférentes au régime associatif ne concernent guère le culte orthodoxe en France.

En ce qui concerne les évolutions juridiques qui sont envisagées et l'obligation de signer un contrat d'engagement républicain en cas de subvention publique, ces points me semblent appeler le même commentaire.

Sans doute en raison du sentiment d'urgence que crée la conscience de devoir rattraper un traitement longtemps négligent ou défaillant, l'impression est forte qu'une sorte de surenchère administrative tous azimuts s'y substitue : le contrat républicain préalable et la reconduction quinquennale dudit contrat, la certification habilitée des comptes pour chaque exercice, la déclaration annuelle en intégralité des donations et la remise obligatoire des fichiers des donateurs aux services fiscaux, le plafonnement et le suivi des financements étrangers constituent des mesures tout à fait compréhensibles, dès lors qu'elles ont pour finalité d'abolir des situations anomiques. Mais pour beaucoup des entités dont le comportement est normatif et dont le périmètre est souvent très modeste, ce qui est fréquent au sein de l'orthodoxie française, ces mesures représentent une surcharge et un surcoût guère soutenables en termes de ressources matérielles et humaines, voire de compétences.

Conserver cette échelle d'encadrement, mais réserver au préfet le pouvoir réglementaire de l'aménager autant que de besoin et au cas par cas sur son territoire permettrait de rationaliser l'intervention de l'État, en la déconcentrant. Au lieu de créer une possible asphyxie bureaucratique sous le prétexte d'une égalité qui n'existe pas dans les faits, puisqu'aucun culte ne ressemble à un autre, ne serait-il pas avisé d'appliquer cet hypercontrôle aux cas désignés par les organes de surveillance territoriale ? Ainsi, on ne généralisera pas l'exception, mais on la traiterait pour ce qu'elle est, un cas singulier requérant l'intervention de la force publique.

De plus, il est clair que, comme pour les points que nous venons d'évoquer, l'État s'expose à des contestations en justice devant les tribunaux, mais aussi devant la Cour européenne des droits de l'homme. C'est là encore un risque auquel le législateur doit, à mon sens, se montrer des plus attentif, car le projet de loi ne devrait tolérer aucun flou, au regard de ce danger de judiciarisation inflationniste.

Pour ce qui est des transferts d'argent à usage religieux, la France, en tant que membre fondateur de l'Union européenne, ne devrait-elle pas distinguer entre la mainmise financière massive de pays hors Union européenne qui sont indifférents ou hostiles à ses valeurs et l'aide économique ponctuelle que peuvent apporter des pays membres de l'Union ?

Par ailleurs, une police des cultes est évidemment légitime et nécessaire, mais sa faculté de discernement importe autant que sa capacité d'action. Dans le fil de la réflexion sur l'enseignement du fait religieux à l'école, il apparaît vital que les administrations concernées puissent bénéficier d'une formation adéquate pour éviter les approximations ou les précipitations, lesquelles pourraient devenir des sources d'abus.

Au sein de l'orthodoxie, la notion de ministre du culte est clairement définie par l'ordination qui vaut homologation. Notre Assemblée joue son rôle de prévention, en émettant régulièrement des alertes sur des groupuscules non canoniques qui s'autoproclament orthodoxes et présentent souvent un fort potentiel de dérive sectaire. Le statut de ministre du culte n'est pas aussi défini et établi dans d'autres cultes. Si l'on confie à un organisme le soin de le labelliser, il faut alors que cette labellisation revête un caractère représentatif, majoritaire, voire contraignant. Les dispositions restrictives du projet de loi trouveraient alors sens à être automatiquement appliquées aux groupes qui prendraient ainsi l'option de se

marginaliser : la distinction dans le domaine de l'éducation entre écoles privées sous contrat et écoles privées hors contrat suggère peut-être, de ce point de vue, une piste de recherche.

En ce qui concerne les différentes législations encadrant les cultes sur le territoire national, il ne nous semble pas que vouloir annuler les héritages complexes de l'histoire nationale soit forcément un bien. Par exemple, l'Alsace continue de pouvoir attribuer, en raison du concordat, des diplômes d'État de théologie qui sont reconnus comme tels à l'étranger. De très nombreux clercs et laïcs venus de pays traditionnellement orthodoxes ont ainsi pu mener des études théologiques liées au champ des sciences humaines dans un contexte de laïcité et réimporter ces acquis à leur retour chez eux. C'est là un instrument d'accointance et d'influence, dont il serait dommage de se priver.

Comme vous le voyez, notre souci quant à ce projet de loi est modéré et se veut surtout réaliste. Divers points, à mon sens, gagneraient à être précisés ou amendés, car dans leur formulation actuelle, ils peuvent aisément se révéler la source d'imbroglios inutiles ou de fardeaux exagérés.

Pour conclure, les justes exigences de l'État au regard des droits humains gagneraient à être contextualisées : dès lors, par exemple, que l'affiliation et la désaffiliation à l'orthodoxie sont libres et qu'un orthodoxe consente à ce qu'il existe des restrictions aux ministères ordonnés ne signifie pas pour autant qu'il endosse la « discrimination » ou qu'il rejette l'égalité hommes-femmes. Pour le dire plus conceptuellement, l'universalité de ces principes fondamentaux n'est pas enfreinte, dès lors que la loi civile est rapportée à une forme religieuse adéquate, en ce qu'elle en respecte l'essence.

De même, la notion d'ordre public paraît bien floue, voire susceptible d'atténuer le devoir de témoignage et la qualité du débat démocratique, alors que la notion de « sûreté nationale et collective » aurait le mérite de la clarté et de l'objectivité.

Enfin, et c'est le point le plus crucial, parce que le projet de loi marque le passage d'un régime associatif sous homologation à un régime sélectif sur dérogation et parce que ce passage entend répondre à un état d'exception, il serait légitime que le projet lui-même comporte un échéancier avec des clauses de rendez-vous. Autrement dit que sa nature transitoire soit dûment inscrite avec pour terme le retour à la normale. Ainsi, la lutte circonstanciée contre la tentation séparatiste ne pourrait pas être comprise, dénoncée ou combattue comme un amenuisement de la liberté de culte, inséparable de la liberté de conscience et d'expression.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Vous avez évoqué le risque que pourrait faire peser le projet de loi sur la liberté d'association et vous avez regretté, d'une certaine manière, que le texte s'applique à tous les cultes, alors qu'un seul connaît aujourd'hui des dérives. Cependant, la situation peut varier au fil du temps : hier, les relations entre l'État et l'église catholique étaient compliquées ; demain, ce sera peut-être avec une autre religion. Il est donc légitime de s'intéresser à tous les cultes, d'autant plus que la loi de 1905 ne nous permet pas de les organiser.

Vous avez mentionné le fait que certaines obligations généreraient du travail supplémentaire, mais la déclaration auprès du préfet interviendrait seulement en cas de demande de défiscalisation des dons. Or cette obligation existe déjà, mais vis-à-vis des services fiscaux. Dans ces conditions, cette disposition constituera-t-elle réellement une charge supplémentaire ?

Je voudrais enfin vous interroger sur les liens qui peuvent exister entre vos communautés et les églises orthodoxes ou pays d'origine. Recevez-vous des fonds de l'étranger ? Si oui, avec quelle finalité ? Les liens avec les États d'origine sont-ils intenses ? Est-ce que des prêtres formés, voire payés par des pays étrangers, viennent travailler en France ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Vous avez évoqué certaines inquiétudes, dont d'autres cultes nous ont aussi fait part, notamment une forme de suspicion envers le fait religieux.

Le projet de loi entend répondre à des questions qui se posent quant à certains comportements. Il est vrai qu'aujourd'hui – ne nous leurrons pas – ces questions se posent lorsqu'on évoque une religion en particulier, mais les mêmes questions se poseront peut-être demain pour une autre. Loin de nous l'idée d'émettre un soupçon envers le fait religieux en lui-même, mais on ne peut pas nier le fait que certains comportements remettent en cause notre unité nationale. Nous devons avancer ensemble sur ces questions et il est important que vous soyez rassuré sur l'objet de ce projet de loi, dont l'orientation pourra d'ailleurs évoluer au fil du temps.

Le contrat d'engagement républicain est un point important du texte. Quel est votre avis à ce sujet ? Vous l'avez évoqué, mais je souhaiterais que vous précisiez votre propos. Constitue-t-il vraiment une « surenchère administrative » ?

Nous souhaiterions aussi mesurer concrètement les contraintes que les dispositions qui sont prévues dans le projet de loi feront peser sur votre église. Pour vous, que représentent-elles véritablement ?

M. Alain Richard. – Comme dans la plupart des États de droit, il existe en France un cadre légal pour l'exercice des religions. D'ailleurs, un tel cadre existe aussi dans les pays qui ont une religion d'État. Et il me semble tout de même que l'application des principes les plus impérieux aboutit à ce que le cadre légal de cette liberté religieuse soit identique pour tous les cultes. Votre argumentaire, selon lequel une religion particulière entraînerait aujourd'hui un risque social ou sécuritaire et devrait donc bénéficier d'un statut spécifique, renvoie à mon sens à une impossibilité.

Vous avez évoqué la question de la charge de travail générée pour chacune des unités qui composent votre église par la déclaration prévue dans le projet de loi. Je signale que cette déclaration ne devrait être renouvelée que tous les cinq ans et que chaque renouvellement s'appuierait largement sur la déclaration précédente. Ne serait-il pas possible que votre Assemblée facilite la coopération sur ce sujet et prépare un certain nombre d'éléments communs afin que les unités locales n'aient finalement que quelques éléments à intégrer à ce schéma d'ensemble ?

Mme Esther Benbassa. – Est-ce que le fait de passer d'une association de type loi de 1901 à une association de type loi de 1905 pose un problème à votre église ? De quel régime relevez-vous aujourd'hui ? Quelles seraient les répercussions d'un éventuel changement ?

S.E. le Métropolite Emmanuel Adamakis. – En ce qui concerne les financements, nous ne cachons rien. L'ensemble des dons que nous recevons fait l'objet d'un reçu fiscal de la part de la communauté bénéficiaire.

Vous m'avez interrogé sur les liens avec les pays d'origine et sur les fonds que nous recevons éventuellement de l'étranger. Il n'est évidemment ni possible ni souhaitable de couper les racines avec son pays d'origine. Nous sommes enracinés en France, mais les liens ne sont pas coupés. De nombreuses familles sont arrivées au XIX^e siècle, la langue se perd souvent, mais pas la religion ou la culture.

Je suis né en Grèce, pays qui a vécu une longue période de crise. Il n'est évidemment pas possible pour ce type de pays – je pense aussi à la Serbie ou à la Géorgie – d'envoyer de l'argent à des communautés orthodoxes en France. Ainsi, nous ne recevons rien de la Grèce. Seuls des donateurs individuels peuvent éventuellement le faire. Les États ne nous dictent donc pas ce que nous devons faire.

Vous connaissez mieux que moi la réponse à cette question en ce qui concerne la Russie. Les liens sont évidemment étroits – pensons au bâtiment du quai Branly, dont chacun connaît l'histoire. Il existe donc des cas particuliers et on ne peut pas mettre toutes les religions ou toutes les situations dans le même panier.

Il est vrai aussi que certaines communautés dérivent de la règle générale.

Environ soixante-dix prêtres orthodoxes qui exercent en France viennent de l'étranger, dont une dizaine de Grèce. La plupart des prêtres orthodoxes sont nés ou ont été formés en France. Nous aimerais que tous les prêtres soient formés en France, mais ce n'était pas possible il y a quelques années – j'espère que cela le sera dans les années à venir. Je suis de votre avis : la formation doit se faire en France. Ce principe doit être favorisé.

Madame Eustache-Brinio, il existe bien une suspicion vis-à-vis des institutions religieuses et nous ne pouvons que nous interroger sur les raisons de cette suspicion. Comme je suis impliqué dans le dialogue interreligieux, notamment au niveau international, je connais bien les autres religions. Il faut connaître pour juger. Il existe peut-être des dérives dans certaines associations religieuses, mais elles ne concernent pas tout l'islam. Il ne faut pas voir derrière chaque musulman un terroriste potentiel. Certes, il faut des règles, mais l'ensemble des cultes – vous les avez auditionnés et il ne s'agit pas de faire un front des religions – sent une certaine suspicion, alors que nous ne cachons rien et que nous sommes complètement favorables à la transparence. La France offre la liberté et nous essayons de faire au mieux pour respecter les principes de la République. L'ensemble des fidèles et du clergé veut contribuer à l'unité de notre pays. Parfois, nous nous demandons : pourquoi nous, et pas les associations dont l'objet n'est pas cultuel ?

En ce qui concerne le cadre légal et le contrat d'engagement républicain, je considère que le respect des principes de la République s'impose à chacun, indépendamment de la signature d'un contrat. Chaque personne qui vit sur le territoire de la République doit respecter les principes républicains.

Enfin, je réponds à la question de Mme Benbassa : la plupart de nos associations s'inscrivent dans le cadre de la loi de 1905, mais certaines relèvent en même temps des deux lois. Il n'y a pas de difficulté particulière de ce point de vue.

Mme Cécile Cukierman. – Je ne souhaite pas polémiquer, mais votre réponse relative aux financements étrangers était assez évasive. Il est vrai que le projet de loi s'inscrit dans une situation particulière et il est vécu comme stigmatisant davantage une religion. Il est vrai que certains individus utilisent la religion musulmane comme un outil politique, allant

parfois jusqu'au terrorisme, mais une grande partie des personnes de confession musulmane, en France ou ailleurs, ne se retrouve pas dans ce type de démarche.

Il me semble que la question du financement reste entière. Je comprends votre argument quand vous parlez de la Grèce, mais vous avez cité d'autres pays comme la Russie. Évidemment, je ne souhaite pas à vos églises d'être envahies demain par des individus qui voudraient utiliser la religion orthodoxe comme une arme politique, mais nous ne devons pas être naïfs, votre religion a été utilisée à cette fin il y a quelques décennies, par exemple pendant la Guerre froide.

La question des relations entre les églises et certains pays étrangers est toujours d'actualité – l'histoire nous le montre. Au moment où nous faisons la loi, nous devons naturellement répondre au présent, mais aussi nous projeter dans l'avenir pour prévenir toute évolution que nous ne souhaiterions pas. Comment les communautés que vous représentez sécurisent-elles leurs liens avec les États étrangers ?

S.E. le Métropolite Emmanuel Adamakis. – Nous pourrions parler longuement de la sociologie des religions. Je ne crois pas que l'église orthodoxe ait été utilisée comme une arme politique. Si vous avez des exemples concrets, sans aller jusqu'à Byzance, je serais heureux de les connaître. Par principe, l'église orthodoxe ne se mêle pas de politique. Ainsi, notre statut diffère de celui du Vatican que nous critiquons d'ailleurs sur ce point, parce qu'il cumule État et religion, même s'il existe des différences légales entre le Saint-Siège et le Vatican.

Nous ne sommes pas du tout favorables à l'islamisme. Aujourd'hui, la menace terroriste s'appuie sur des armes, mais elle pourrait demain s'appuyer sur d'autres choses, comme des virus. Nous devons être attentifs à ces évolutions potentielles.

Je le redis, nous ne recevons pas d'argent de pays étrangers et nous sommes favorables à la transparence, mais je ne suis pas chargé de vérifier les choses pour les autres religions, par exemple si de l'argent provient de tel ou tel pays, par exemple des pays du Golfe persique. Je n'accepterai pas qu'on mette tout le monde dans le même panier.

Dans certains pays, il existe des liens entre la religion et le pouvoir, mais l'église orthodoxe sait éviter de se mêler de politique, même dans les pays où elle est religion d'État ou majoritaire. La distinction entre pouvoirs religieux et politique est très importante.

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

Projet de loi confortant le respect des principes de la République - Audition de M. Olivier Wang-Genh, coprésident de l'Union bouddhiste de France

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi confortant les principes de la République. Je vous précise que, contrairement à ce qui était prévu, M. Olivier Wang-Genh, coprésident de l'Union bouddhiste de France, est en visioconférence.

M. Olivier Wang-Genh, coprésident de l'Union bouddhiste de France. – Je souhaite m'excuser sincèrement de n'être pas présent physiquement parmi vous, les conditions météorologiques dans le nord de l'Alsace ne le permettant malheureusement pas...

Je vous propose de suivre l'ordre des questions que vous m'avez adressées.

En ce qui concerne l'appréciation globale que nous portons sur le projet de loi et le diagnostic qui le sous-tend, nous sommes très mitigés. Il semble évident, pour l'Union bouddhiste de France (UBF), que des mesures fortes doivent être prises pour lutter efficacement contre les extrémismes et les fanatismes, notamment religieux, et nous sommes conscients que ces graves dérives peuvent concerner, à un moment ou à un autre, tous les mouvements, quel que soit leur objet – politique, sportif, culturel, éducatif ou cultuel...

Pour autant, l'ensemble du projet de loi nous semble disproportionné et peu adapté car, sous prétexte de traiter du cas particulier de l'extrémisme islamique, ce texte met tous les cultes sur le même plan, jetant ainsi sur eux le discrédit et la suspicion, et leur impose à tous des contraintes et obligations supplémentaires.

Ainsi, d'une manière générale, l'UBF s'associe complètement aux réserves et aux interpellations formulées de façon très détaillée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans son communiqué de presse du 4 février 2021 et par la Fédération protestante de France dans sa lecture critique du projet de loi.

En ce qui concerne la situation des associations représentées par l'UBF, il faut savoir que, depuis l'implantation des premières traditions bouddhistes en France il y a environ cinquante ans, la plupart des associations se sont déclarées au titre de la loi de 1901, car cette structure est plus simple et plus efficace à mettre en place pour des personnes venant de pays et de cultures très différents. La laïcité en France n'est déjà pas très simple à comprendre pour les Français eux-mêmes ; il faut, dès lors, se mettre à la place de ces communautés exilées.

Beaucoup de ces communautés sont progressivement devenues des associations mixtes au titre de la loi de 1901, ce qui permettait de gérer ensemble les activités culturelles et cultuelles. Depuis une vingtaine d'années, de plus en plus d'associations cultuelles du type de la loi de 1905 voient le jour en complément des structures de la loi de 1901. Par ailleurs, une vingtaine de congrégations bouddhistes ont été créées depuis une trentaine d'années.

Sur environ 90 membres de l'UBF, environ la moitié relève de la loi de 1901, uniquement ou de manière mixte, et l'autre moitié a créé à la fois une association du type de la loi de 1901 et une autre du type de la loi de 1905. Certains de ces membres ont des centaines de centres affiliés dans les différentes villes françaises ; ces centres qui sont indépendants sont, pour la plupart, constitués en associations de la loi de 1901, éventuellement de façon mixte. Ainsi, la très grande majorité des lieux de culte bouddhiste relève de la loi de 1901, éventuellement, je le répète, de façon mixte.

Sur les évolutions prévues en matière de droit des associations cultuelles, le projet de modification des lois de 1905 et de 1907 est motivé par la lutte contre le séparatisme religieux et le renforcement de la laïcité, et non par l'adaptation de ces lois à une nouvelle réalité de la pratique religieuse. Telle est en tout cas notre lecture de ce texte. À partir de ce constat, l'établissement de nouveaux devoirs motivés par cette lutte ne peut être que plus contraignant pour la gestion d'un lieu de culte, sans nécessairement garantir l'absence de dérive.

Par ailleurs, laisser l'État juge de ce qui est cultuel ou ne l'est pas est une remise en cause profonde de la notion de laïcité, de la neutralité de l'État en la matière et de la liberté de culte.

Les évolutions de la législation témoignent d'une forme de suspicion et d'une volonté de contrôle à l'égard de tous les cultes sans distinction, alors qu'il s'agit de lutter contre les agissements d'une minorité.

Jusqu'à présent, le contrôle de l'État sur les associations cultuelles était limité, en contrepartie d'un avantage fiscal. Avec les nouvelles dispositions, en particulier le contrôle périodique de la qualité cultuelle d'une association par le préfet, l'État s'immisce un peu plus dans le fonctionnement des cultes et le projet de loi lui donne de fait un pouvoir de sanction.

Le contrôle des fonds venant de l'étranger découle du même principe. Il ne relève plus de la confiance fondée sur l'établissement d'une comptabilité transparente, mais soumet ces fonds à déclaration pour seule fin de prévenir une atteinte à l'ordre et à la sécurité publics. Or ce n'est pas un contrôle financier accru qui permettra de prévenir le contenu des enseignements et des pratiques déviants et contraires au pacte républicain. C'est une contrainte supplémentaire sur les communautés bouddhistes, sans que cela permette d'atteindre le but poursuivi.

Les nouvelles dispositions relatives à la loi de 1907 vident cette dernière de sa substance, en obligeant les associations de la loi de 1901 à se conformer aux dispositions de la loi de 1905.

Quant à laisser le représentant de l'État juger du fait qu'une association accomplit directement ou indirectement des actes en relation avec l'exercice public d'un culte, sans que les critères retenus soient précis et connus, cela laisse nos associations dans une grande incertitude. En effet, selon les différentes traditions bouddhistes, la pratique peut prendre des formes très diverses et la majorité des groupes et centres bouddhistes fonctionnent en associations de la loi de 1901. Une requalification cultuelle sur des critères imprécis fait peser sur nos associations des risques qui rendent ces nouvelles dispositions attentatoires à la libre étude et à la pratique de la philosophie bouddhique.

Plus largement, l'UBF partage aussi les remarques de la Fédération protestante de France concernant le fond du projet de loi et les multiples interrogations qu'il soulève. Je pense notamment à l'analyse des causes et aux solutions que ce projet prévoit pour résoudre la question centrale des séparatismes et des radicalisations d'ordre religieux.

Par ailleurs, nous partageons plusieurs observations faites par le Conseil d'État, notamment celle-ci : « Le projet de loi alourdit les contraintes pesant sur les associations cultuelles et modifie l'équilibre opéré en 1905 par le législateur entre le principe de la liberté de constitution de ces associations et leur nécessaire encadrement du fait qu'elles bénéficient d'avantages publics. »

Enfin, en ce qui concerne les immeubles de rapport, nous ne pouvons qu'accepter avec gratitude cette possibilité de ressources, même si à notre connaissance aucune association bouddhiste ne serait actuellement concernée.

S'agissant du contrat d'engagement républicain qui sera exigé de toutes les associations sollicitant l'octroi ou bénéficiant d'une subvention publique, il semble normal sur

le fond que des structures recevant de l'argent public s'engagent à respecter les principes structurels de notre République et à ne pas utiliser cet argent pour créer des troubles à l'ordre public. Encore faut-il que cette notion soit très clairement définie, car ce sont l'expression publique et l'action même de certaines associations, pas nécessairement religieuses d'ailleurs, qui pourraient être remises en cause.

Par ailleurs, il est évident que ce contrat d'engagement républicain devra être totalement respecté par les associations cultuelles, puisqu'elles reçoivent indirectement de l'argent public sous forme d'avantages fiscaux consentis à leurs donateurs. Par exemple, les lois sur la parité entre les femmes et les hommes devront-elles y être appliquées au même titre que dans une entreprise ?

Bien sûr, nous sommes conscients que les aides accordées indirectement par des avantages fiscaux ne sont pas des subventions. Mais on pourrait considérer qu'il s'agit d'argent public, et qu'elles doivent donc répondre aux mêmes exigences que des formes plus directes de subventions.

En ce qui concerne l'appréciation que nous portons sur le régime de dissolution administrative des associations, nous partageons, là aussi, l'analyse de la Fédération protestante de France et surtout de la CNCDH, qui « doutant en outre de la constitutionnalité d'un tel dispositif, [...] en recommande le retrait ».

Nous n'évoquons pas ici les recours à venir qui risquent d'être extrêmement nombreux, sans parler de ceux qui pourraient être faits devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Sur la question de savoir si nous estimons adaptées les mesures qui touchent à la police des cultes, nous émettons les mêmes réserves que ci-dessus.

La notion de ministre du culte est assez nouvelle pour le bouddhisme : elle ressort de son adaptation aux concepts préexistants en France. Le rôle de ministre du culte ne fait pas partie de la façon dont les traditions bouddhistes envisagent leurs rapports avec les enseignants. La définition de ce qui s'en approche peut être très différente selon les traditions bouddhistes, et il nous semble essentiel que les cultes eux-mêmes et les traditions qui les composent restent entièrement responsables de la définition et de l'accréditation de leurs ministres du culte et leur formation.

Enfin, le texte prévoit d'harmoniser les législations applicables sur le territoire national, en rapprochant le droit applicable en Alsace-Moselle de celui en vigueur dans le reste de l'hexagone. Il semblerait, d'après ce que nous avons pu lire dans les médias, que ce projet soit devenu assez obsolète, ce qui nous semble une très bonne chose. Je suis alsacien : toutes les associations dont je suis responsable ici fonctionnent très bien avec les règles qui sont pour le moment en vigueur en Alsace-Moselle. Néanmoins, il semblerait que cette évolution va tout de même impacter directement les cultes non concordataires en Alsace-Moselle, notamment l'islam et le bouddhisme : ils se verront imposer les lois en vigueur sur le territoire national et non plus les règles du droit local, ce qui va créer de fait une forme de discrimination territoriale. Les cultes alsaciens, notamment protestant, ont signalé ce point.

Voilà le regard que porte l'Union bouddhiste de France sur ce projet de loi. J'ai cité en conclusion de notre intervention à l'Assemblée nationale une phrase du Bouddha ; que je cite à nouveau : « Un remède est un remède lorsqu'il est adapté à la maladie dont on

souffre. Mais le même médicament qui sera bon pour une personne peut être dangereux, voire même mortel, pour une autre. »

Nous considérons que l'immense majorité des lieux de culte et de pratique bouddhistes, mais également tous les autres lieux de culte, sont des lieux sains. Ce sont des lieux de santé qui ne nécessitent pas vraiment de tels traitements.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci pour la précision de vos propos.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Merci pour vos réponses. Combien de personnes composent la communauté bouddhiste en France ?

M. Olivier Wang-Genh. – Il est difficile de répondre à cette question parce qu'il n'y a pas de chiffres officiels. Selon l'analyse que nous partageons avec le bureau des cultes du ministère de l'intérieur, il y aurait à peu près 700 000 bouddhistes issus des vagues d'immigration des années 1970 installés en France, et 200 000 à 300 000 Français d'origine qui se sont tournés vers le bouddhisme – nous n'employons pas l'expression de conversion – au fil des cinquante dernières années. Le nombre de personnes qui se disent bouddhistes est donc estimé entre 900 000 et 1 million.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Vous nous avez fait part des mêmes inquiétudes que d'autres cultes. La France est confrontée à une véritable difficulté aujourd'hui qu'on peut appeler le séparatisme. La loi s'adresse à tous, elle ne peut concerner seulement une partie de la population. Ne vous semble-t-il pas nécessaire et important pour préserver notre unité, la liberté de chacun d'entre nous, que nous puissions trouver ensemble un chemin commun vers une plus grande sérénité ? Nous ne pouvons pas être dans le déni de cette difficulté à laquelle nous sommes tous confrontés. Chacun doit, me semble-t-il, y prendre sa part. Cela bousculera peut-être quelque peu les lignes pendant un temps, mais l'enjeu n'est-il pas essentiel pour l'avenir de notre pays ?

M. Olivier Wang-Genh. – Comme nous l'avons dit dans notre réponse, il faut faire de nombreuses choses pour corriger ces extrémismes et séparatismes. Cette question est au centre de la pratique bouddhiste, de l'enseignement même du Bouddha. Toutes les vues extrêmes sont par nature porteuses de souffrances, de dérives et de préjugés.

Sur le fond, nous sommes absolument conscients que ces dérives sont l'affaire de tous. C'est sur le remède qu'il peut y avoir des différences d'appréciation. Comme vous le soulignez, la loi en France met tout le monde sur le même plan.

Il doit y avoir d'autres façons d'arriver à l'apaisement que vous avez évoqué, pour retrouver une cohésion nationale et éviter ces extrémismes. On pourrait mettre en place d'autres choses qui ne concerneraient pas ce qui marche plutôt bien à 99,99 % dans notre société. Encore une fois, les lieux de culte sont des lieux de paix et d'apaisement.

C'est le décalage d'entre le diagnostic et le remède qui nous semble assez inquiétant.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Vous avez évoqué le fait que la notion de ministre du culte est assez éloignée de la conception bouddhiste, mais vous vous êtes bien alignés sur la réglementation française : vous avez donc des ministres du culte considérés comme tels. Comment les désignez-vous ?

Avez-vous recours à la défiscalisation ? Si oui, en quoi faire une déclaration au préfet pour obtenir cette défiscalisation est-il beaucoup plus contraignant que de la faire auprès de l'administration fiscale ?

Enfin, il existe également dans le bouddhisme des mouvements extrémistes. Êtes-vous touchés en France par ces mouvements, qui pourraient gagner un certain nombre de vos « fidèles » ? Si tel est le cas, comment réglez-vous le problème ?

M. Olivier Wang-Genh. – La notion de ministre du culte est vraiment extrêmement variable selon les traditions. Vous savez que le bouddhisme a évolué de façon assez différente dans tous les pays d'Asie. Le bouddhisme s'est acculturé aux traditions en place. Chaque tradition a mis en place ses propres formations pour apprendre à enseigner, à faire des prêches, à s'occuper d'une communauté, à organiser le culte, etc. On ne peut pas parler, d'une façon générale, de ministre du culte dans le bouddhisme. Il y a autant de définitions que de traditions. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de responsable. Dans la plupart des traditions, le temps accordé à la pratique et aux formations – retraites, méditation – avant de devenir ministre du culte ou enseignant est extrêmement long et demande un grand investissement.

En ce qui concerne la défiscalisation, toutes les associations cultuelles créées ces dernières années permettent aux donateurs de déduire une partie de leurs dons de leurs impôts. Ce dispositif est très utilisé. La plupart des associations bouddhistes vivent du bénévolat et de la générosité. Cette dimension du don est extrêmement présente dans la pratique bouddhiste. On dit même que c'est la première pratique d'un bouddhiste, étant entendu que l'on parle non seulement de don matériel, mais aussi de don spirituel, humain...

S'agissant de la déclaration à faire auprès du préfet, il n'y a pas, à court terme, de grande différence. En revanche, on peut légitimement s'inquiéter pour le moyen ou le long terme, sachant que ce qui est vrai aujourd'hui ne le sera pas forcément demain. On ne sait pas quelle sera la nature des lois ou des décisions qui pourraient être prises d'ici dix ou quinze ans. Personne n'a de visibilité à cette échéance.

En ce qui concerne les mouvements extrémistes dans nos traditions, il serait absurde de prétendre qu'il n'y en a pas. Nous avons eu le cas notamment en Birmanie, il y a quelques années, avec cette sinistre affaire vis-à-vis des Rohingyas. Les moines responsables de ces discours d'appels à la haine ont tous été révoqués par leurs supérieurs ; ils n'ont plus le droit d'enseigner ou de faire des discours. En France, nous n'avons pas ce genre de mouvements.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci pour votre propos clair et limpide qui est utile pour notre travail.

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 10.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Jeudi 4 février 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs (sera publié ultérieurement)

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs se réunit au Sénat le jeudi 4 février 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a abordé ce texte de modernisation de la justice pénale des mineurs dans un état d'esprit très constructif. Nous avions été particulièrement froissés par la méthode employée, du recours aux ordonnances à la circulaire « Canada Dry » du mois de décembre, mais cette réforme était attendue. En effet, elle pallie l'épuisement de l'ordonnance de 1945, qui ne répond plus aux enjeux de la nouvelle délinquance des mineurs, du fait notamment des délais de la réponse pénale et d'un nombre excessif de détentions provisoires de mineurs.

C'est pourquoi le Sénat a considéré qu'il fallait aller au bout de cette réforme, tout en respectant les principes cardinaux de la justice pénale des mineurs posés par l'ordonnance de 1945 et reprise dans celle-ci : la primauté de l'éducatif sur le répressif, ou encore l'atténuation de la responsabilité du mineur en fonction de son âge. À ce titre, nous avons considéré que, si la présomption simple de treize ans était une bonne mesure, qui permettait de se reposer sur la confiance donnée au juge, il fallait en revanche définir le discernement. C'est ce que nous avons fait ; cette définition a ensuite fait l'objet d'amendements en séance.

Un autre principe fort de la justice des mineurs est celui de la spécialisation des juridictions. Nous l'avons poussé jusqu'au bout, considérant que le tribunal de police n'avait pas à être compétent pour les contraventions des quatre premières classes commises par des mineurs. Il s'agit souvent de premières infractions ; les confier à la justice des mineurs permet d'agir très tôt. Quant au rôle du juge des libertés et de la détention (JLD), s'il faut concilier impartialité et spécialisation du juge, il nous a paru préférable au vu de ce même principe de

confier cette compétence, préalablement à l'audience de culpabilité, à un autre juge des enfants, voire à un magistrat désigné par le président du tribunal judiciaire.

Les sénateurs ont aussi considéré que la réussite de la réforme dépendra des moyens humains et matériels mis en œuvre, mais aussi de la fluidité et de l'agilité de la procédure. Le lien entre la magistrature et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) est crucial. C'est pourquoi nous avons introduit la numérisation du dossier unique de personnalité du mineur, l'obligation de mettre en place à l'audience de culpabilité une date pour la mise en œuvre des mesures éducatives par la DPJJ et la convocation des parents par tous moyens.

Enfin, conscients des enjeux et soucieux de faire réussir cette réforme attendue, les sénateurs ont considéré qu'il était précipité de prévoir la mise en œuvre de cette réforme dès le 31 mars prochain. Tous les magistrats ne sont pas prêts ; il reste dix juridictions où le stock d'affaires retardées par la crise sanitaire reste important. Cela agraverait les difficultés liées à la nécessité du double audiencement dans la période de transition. Les moyens informatiques eux-mêmes ne seront pas prêts à cette date. C'est pourquoi il nous a paru opportun de reporter l'entrée en vigueur de cette réforme au 30 septembre prochain.

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis très heureux d'être ce matin parmi vous pour parler d'un texte aussi important. Je veux remercier le Sénat pour son accueil et plus particulièrement son rapporteur, Mme Agnès Canayer, avec qui j'ai pris beaucoup de plaisir à travailler.

Le Sénat a considérablement enrichi le texte transmis par l'Assemblée nationale ; nos discussions ont mis en évidence de nombreux points de convergence. Je veux saluer l'esprit d'ouverture dont a fait preuve Mme le rapporteur, qui a permis au texte voté par le Sénat de refléter les différentes sensibilités politiques sur le sujet qui nous occupe.

Il nous est demandé de ratifier une ordonnance qui élabore un nouveau code. Il arrive que les ratifications ou les codifications ne soient qu'une formalité, mais, dans le cas présent, l'ensemble du code a pu être discuté et amendé, y compris les dispositions codifiées à droit constant.

Cet examen est intervenu dans le prolongement d'une série de travaux préparatoires. Je rappellerai la mission d'information du Sénat sur la réinsertion des mineurs enfermés, menée par Catherine Troendlé et Michel Amiel, et celle de l'Assemblée nationale sur la justice pénale des mineurs, conduite par Cécile Untermaier et moi-même. Cette réforme a été coconstruite avec le Gouvernement, au travers d'un groupe de travail, puis d'un groupe de contact transpartisan. Cela nous a permis d'avoir un débat constructif et apaisé dans nos deux assemblées, malgré la sensibilité de ce sujet, qui avait fait reporter cette réforme à plusieurs reprises. Je salue à cet égard le courage politique de notre ancienne garde des sceaux, Mme Nicole Belloubet.

Cette ambition a également présidé à la préparation de cette commission mixte paritaire. Nous avons pu, par des efforts conjoints, trouver les compromis qui nous permettront d'aboutir à un accord, comme cela a été souvent le cas depuis le début de la législature. J'y vois la preuve de l'esprit de responsabilité et de consensus du Parlement, dont je ne peux que me féliciter.

Permettez-moi donc de vous présenter les éléments sur lesquels nous sommes tombés d'accord et les quelques points qui restent en suspens, mais sur lesquels nos échanges permettront de trouver une solution. Rappelons que l'essentiel du texte a été adopté par nos deux chambres en des termes identiques. Seules les différences entre nos deux textes nous intéressent ici !

Plusieurs apports du Sénat nous ont semblé très opportuns. C'est le cas de l'introduction de la définition du discernement à l'article 1er *ter A*, qui devait intervenir au niveau réglementaire, mais qu'il nous semble plus judicieux d'inscrire dans la loi, tant il s'agit d'un pilier fondateur de la nouvelle architecture du code.

Il était également judicieux de rappeler la possibilité de numériser le dossier unique de personnalité et d'y donner accès au personnel du secteur associatif habilité ; cela permettra de faciliter la circulation des informations entre les nombreux acteurs de la justice des mineurs. Sur ce point, je vous présenterai une nécessaire précision de rédaction, qui ne porte aucunement atteinte au sens de la disposition adoptée par le Sénat.

Dans un souci de clarification, nous avons également jugé pertinent l'ajout de deux dispositions. D'une part, le Sénat a souhaité que la date de mise en place des mesures éducatives soit communiquée au mineur à l'issue de son audience de culpabilité. Nous avions eu un débat à l'Assemblée nationale quant à la manière d'accélérer la prise en charge éducative du mineur ; il me semble que cette solution répond à nos inquiétudes. D'autre part, le Sénat a souhaité permettre que la convocation des représentants légaux se fasse « par tous moyens » ; cela me semble répondre à l'exigence de souplesse nécessaire au bon fonctionnement de la justice des mineurs.

Enfin, le Sénat a adopté deux dispositions qui protégeront nos mineurs et faciliteront leur réinsertion : l'obligation de disposer des réquisitions du parquet pour placer un mineur sous contrôle judiciaire, quel que soit le stade de la procédure, et l'effacement simplifié des dispenses de mesure et des déclarations de réussite dans le casier judiciaire.

Sur l'ensemble de ces points, j'estime que nous pouvons retenir les avancées adoptées par nos collègues sénateurs. En revanche, je suis attaché au rétablissement de deux mesures qui ont été supprimées et à l'abandon de deux dispositifs adoptés par le Sénat.

Premièrement, le Sénat a souhaité supprimer la compétence du tribunal de police pour les contraventions des quatre premières classes, au profit du juge des enfants. Je partage le souhait de préserver, autant que possible, la spécialisation des juridictions pour mineurs, principe à valeur constitutionnelle. Toutefois, cette suppression risque d'alourdir considérablement l'office des juges des enfants, en leur confiant environ 5 000 affaires supplémentaires par an, affaires de gravité limitée. C'est pourquoi je vous proposerai de rétablir la compétence du tribunal de police.

Deuxièmement, je suis attaché à ce que nous rétablissions la compétence du JLD en matière de détention provisoire des mineurs. Notre divergence n'est pas aussi profonde qu'il y paraît. En effet, l'Assemblée nationale, par un amendement de la majorité, a souhaité confier la décision de placement en détention provisoire au JLD alors que le nouveau code, dans sa version initiale, confiait cette tâche au même juge des enfants que celui qui était amené à se prononcer sur la culpabilité du mineur. Il nous a semblé qu'il y avait là un risque de porter atteinte à l'impartialité du juge. Le Sénat, également soucieux des principes du procès équitable, a retenu une autre option, que nous avions également envisagée, consistant à

confier la mise en détention provisoire à un autre juge des enfants, au nom de la spécialisation. Cette solution présente néanmoins un inconvénient : de nombreuses juridictions n'ont qu'un seul juge des enfants. Or le JLD, même s'il est moins spécialisé en matière de justice des mineurs, est un expert des questions de détention ; il est donc apte à prendre ce type de décision. J'espère que nos collègues sénateurs accepteront cette proposition, qui va dans un sens similaire au leur et représentera, quoi qu'il arrive, un apport considérable du Parlement par rapport au texte initial.

Troisièmement, le Sénat a adopté un article 3 *bis* A qui confie aux établissements du secteur associatif habilité une compétence de principe en matière d'exécution des mesures, équivalente à celle de la protection judiciaire de la jeunesse. Je ne veux pas minimiser l'importance de la contribution du secteur associatif habilité à la justice des mineurs : ils en sont un acteur essentiel. Je suis d'ailleurs pleinement d'accord pour leur accorder un meilleur accès au dossier unique de personnalité. En revanche, confier des mesures de sûreté ou des peines à ce secteur pose difficulté, car il s'agit d'une mission régaliennes de l'État qui ne saurait être confiée au secteur privé. En outre, la DPJJ ne possède pas de pouvoir d'instruction à l'égard du secteur associatif habilité, mais seulement un contrôle *via* l'habilitation et la tarification, ce qui pourrait être insuffisant pour l'exécution de telles mesures. Cette modification est donc source de difficultés juridiques et pratiques.

Enfin, le Sénat a souhaité rétablir la remise à parents. Dans un souci de simplification et de lisibilité, le code rassemble l'ensemble des avertissements judiciaires dans une seule catégorie. Je rappelle que la remise à parents est une expression symbolique qui désignait un entretien du juge avec le mineur et ses représentants légaux. C'est ce en quoi consistera l'avertissement judiciaire. Je ne crois donc pas que cet ajout soit nécessaire, même si je partage l'importance d'impliquer les parents dans la procédure judiciaire de leur enfant.

Sur tous ces points, j'espère avoir convaincu nos collègues sénateurs d'accepter la position de l'Assemblée nationale.

Enfin, deux éléments présentent une importance particulière. Le premier concerne l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs. L'Assemblée nationale s'était montrée très attachée à la date du 31 mars 2021, qui résultait déjà de plusieurs reports liés à la crise sanitaire. Toutefois, compte tenu de la persistance de cette crise et de l'inquiétude de nos présidents de juridiction, il apparaît raisonnable de reporter cette entrée en vigueur. Le Sénat a proposé un report de six mois, au 30 septembre 2021, afin que les juridictions puissent préparer dans le calme la transition vers les nouvelles procédures. Nous avions un temps envisagé la date du 1^{er} septembre, mais celle-ci risque de poser des difficultés de préparation au cours des congés d'été. Nous pouvons donc nous rallier à la position de nos collègues sénateurs, qui me semble empreinte de sagesse.

Un autre sujet a retenu l'attention de nos deux assemblées lors de la préparation de cette réunion. Il s'agit des dispositions de l'article 6 *bis* qui doublent l'amende encourue par les représentants légaux d'un mineur poursuivi qui ne défèrent pas à la convocation à comparaître devant un magistrat ou une juridiction pour mineurs. Ce même article rend possible le *cumul* de cette amende avec l'obligation d'effectuer un stage de responsabilité parentale. Nous sommes réticents à sanctionner trop lourdement des parents qui, bien souvent, sont dans de grandes difficultés économiques et sociales. Pour autant, je suis sensible à l'importance qu'y accordent nos collègues et je vous proposerai donc la solution suivante : revenir au niveau initial de l'amende, à hauteur de 3 750 euros, mais retenir le souhait du Sénat de favoriser le recours au stage de responsabilité parentale. Cette alternative pertinente

aux poursuites, confiée à des associations spécialisées, est de grande qualité pour les parents en difficulté. J'espère que la voie du compromis pourra être trouvée sur ce point comme sur le reste de ce texte.

Article 1^{er} bis A

L'article 1^{er} bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} ter A

L'article 1^{er} ter A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} ter B (supprimé)

L'article 1^{er} ter B est supprimé.

Article 1^{er} ter

L'article 1^{er} ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 1 vise à supprimer les alinéas 4 et 5 de la rédaction du Sénat, de manière à supprimer la mention de la remise à parents, procédure désormais comprise dans l'avertissement judiciaire.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

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

Article 3 bis A (supprimé)

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 2 vise à supprimer cet article relatif à la compétence du secteur associatif habilité.

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je consens à cette proposition, mais il faudra un jour ou l'autre clarifier les rapports entre la protection judiciaire de la jeunesse et le secteur associatif habilité.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée ; l'article 3 bis A est supprimé.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5 bis

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition commune de rédaction n° 3 vise à tirer les conséquences de la transmission du dossier unique de personnalité au secteur associatif.

La proposition commune de rédaction n° 3 est adoptée.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 bis

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 4 vise à en revenir au niveau existant de l'amende encourue par les parents d'un mineur qui ne déferent pas à la convocation, tout en prévoyant le cumul de cette amende avec le stage de responsabilité pénale.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7

Les propositions nos 5 et 6, rédactionnelles, sont adoptées.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10

L'article 10 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 11

L'article 11 est adopté dans la rédaction du Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je souhaiterais expliquer mon vote négatif sur l'ensemble du texte. Notre groupe votera contre ce projet de loi, même après le succès de cette commission mixte paritaire, avant tout parce que nous sommes très attachés au caractère irréfragable de la présomption de non-discernement en dessous de treize ans, conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant. D'autres points de désaccord demeurent : nous aurions préféré que l'entrée en vigueur du texte soit reportée d'un an ; nous aurions souhaité une meilleure prise en compte du domaine associatif ; enfin, nous sommes attachés à la spécialisation de la justice des mineurs, ce qui explique notre opposition aux rôles donnés au tribunal de police et au juge des libertés et de la détention.

Mme Dominique Vérien, sénatrice. – Je suis très heureuse que cette commission mixte paritaire soit conclusive, car il est temps de mettre en place ce nouveau code de la justice pénale des mineurs. J'ai un regret : le rôle confié au juge des libertés et de la détention. Il y a peu de juges des enfants, mais il n'y a pas beaucoup plus de JLD ! J'imagine qu'une mission parlementaire étudiera dans quelques années ce nouveau fonctionnement. Quant au report de l'entrée en vigueur de la réforme, seule la Chancellerie n'avait pas compris sa nécessité : merci de l'avoir accepté ! Je salue enfin le maintien du stage de responsabilité parentale et de la transmission du dossier unique de personnalité.

M. Ugo Bernalicis, député. – Je tiens à exprimer ma totale désapprobation avec ce texte, pour les raisons évoquées par M. Sueur. Je regrette qu'un rôle ait été rendu au tribunal de police, ce qui va à l'encontre de la primauté de l'éducatif sur le répressif. Le manque de moyens empêche une nouvelle fois toute discussion sur l'effectivité des principes ! Mon groupe s'opposera au texte issu des travaux de cette commission mixte paritaire.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Je me félicite de cette commission mixte paritaire conclusive et je remercie en particulier les deux rapporteurs ; on aimerait voir plus souvent un tel travail ! Ce texte est très attendu ; il faudra que les moyens suivent, pour les juges, les greffiers et la protection judiciaire de la jeunesse. Nous resterons donc vigilants. Dans mon territoire, la jeunesse traverse des difficultés inextricables ; espérons que ce texte soit une partie de la solution.

M. Erwan Balanant, député. – Je regrette également que le caractère irréfragable du seuil de treize ans n'ait pas été retenu, mais ce texte contient également de grandes avancées. Mon groupe le soutiendra donc, car il répond à une attente forte et permettra une célérité bienvenue.

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je veux saluer la qualité de nos échanges et de nos travaux. Ce texte est le fruit d'un important travail en amont ; je me félicite qu'il ait eu lieu sur une réforme d'une telle ampleur. Comme tout compromis, ce ne sera pas un texte parfait à nos yeux, mais ce qui compte est avant tout la fluidité accrue qu'il permettra dans la procédure, de manière à répondre plus rapidement aux besoins en la matière. Nous serons vigilants quant aux conditions de sa mise en œuvre, car il faut que cette réforme ait les moyens de ses ambitions !

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je remercie aussi Mme le rapporteur pour les échanges que nous avons eus. Ce texte est le fruit d'un

travail de plus de deux ans, un modèle de construction de la loi, par un débat approfondi, que nous aimerions connaître plus souvent au Parlement. Concernant le discernement, il me semble que la présomption simple permet au juge des enfants d'apprécier selon une variété de critères fixés dans la loi si des mineurs de treize ans qui ne se ressemblent pas tous sont discernants. Un vrai débat contradictoire pourra ainsi être mené ; il est important de le permettre. Enfin, j'aurai la même vigilance que vous quant aux moyens mis en œuvre ; j'espère que nous pourrons conduire conjointement ce contrôle. Les moyens de la justice augmentent substantiellement, et nombre de ces crédits seront fléchés vers la justice pénale des mineurs, mais il conviendra de contrôler leur mise à disposition effective.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Merci à nos deux rapporteurs pour ce beau travail ; je suis ravie que cette commission mixte paritaire ait abouti.

M. François-Noël Buffet, sénateur, président. – Je partage vos propos !

La réunion est close à 11 h 05.

Jeudi 11 février 2021

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 11 février 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, de M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président, de M. Rémy Rebeyrotte, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec mon collègue rapporteur Rémy Rebeyrotte, dont l'expérience d'élu local a grandement facilité le travail que nous avons mené ensemble.

À l'Assemblée nationale comme au Sénat, nous avons abordé la préparation de cette commission mixte paritaire avec le souhait qu'elle nous permette d'aboutir à un texte commun. Nous avons failli échouer, mais notre sens du compromis nous a finalement permis, après d'intenses discussions, d'aboutir à une version commune que j'espère voir adoptée par la commission mixte paritaire.

Pour ma part, j'ai renoncé à l'inscription dans la loi d'une date « butoir » pour l'organisation des élections départementales et régionales, le Gouvernement ayant pris un engagement public à cet égard. Ces élections auront ainsi lieu les 13 et 20 juin prochains. L'exigence que nous avions posée dans le texte du Sénat s'est, à mon sens, avérée utile puisqu'elle a contribué à amener le Gouvernement à prendre cet engagement.

Je me satisfais également que le Gouvernement ait renoué avec sa position antérieure concernant la « double procuration », qu'il avait abandonnée au cours des débats en première lecture au Sénat.

De même, je suis ravi que nous soyons d'accord sur le fait que l'État fournit lui-même et à ses frais aux communes les équipements adaptés assurant la sécurité sanitaire du scrutin.

Au Sénat, nous avons douté du libellé de la demande de rapport qui figure à l'article 2 : nous ne voulions pas d'une formule qui laisse supposer que le comité de scientifiques, puis le Gouvernement, se prononceront le 1^{er} avril 2021 sur l'opportunité de maintenir les élections au mois de juin prochain. Nous allons vous proposer une rédaction qui ne laisse pas le moindre doute sur ce point.

Les dispositions concernant la sécurisation de l'utilisation des machines à voter sont un sujet sur lequel le Sénat a travaillé, sous l'influence de notre collègue Agnès Canayer, afin de permettre aux électeurs, dans les villes utilisant depuis longtemps ces dispositifs, de voter successivement sur ces mêmes machines pour les deux scrutins départemental et régional. Nous nous sommes entendus sur ce point avec le rapporteur.

J'ai également accepté des dispositions – que j'avais refusées à notre collègue sénateur Alain Richard – concernant les trois semaines de campagne « officielle ».

J'ai renoncé à une disposition, que j'estimais au moins symboliquement importante, consistant à demander aux radios et aux télévisions du service public de diffuser des clips de campagne pour les élections régionales. Des auditions plus approfondies que celles que nous avons menées au Sénat sur ce sujet ont convaincu les députés de la difficulté que revêt la mise en place de ce dispositif. Je le regrette car, bien que ces clips n'incitent sans doute pas de nombreux électeurs à se déplacer, ils auraient renforcé l'information des téléspectateurs sur la tenue prochaine de ces élections régionales. Je me satisfais néanmoins de l'organisation d'une campagne institutionnelle, qui couvrirait les élections régionales mais également départementales.

Notre texte prévoit également, par un amendement de notre collègue Jean-Pierre Sueur, de rendre plus opérationnelle l'obligation faite aux instituts de sondage de publier leurs marges d'erreur.

Nous tenions également beaucoup, au Sénat, à ce que les départements qui le souhaitent puissent voter leur budget après les élections, afin que la politique de la majorité

nouvellement élue soit traduite dans ce budget. Il ne s'agit pas d'inciter les départements à procéder ainsi, mais je sais qu'un certain nombre d'entre eux le souhaitent, et il nous a semblé important de ne pas l'interdire. J'apprécie les efforts du rapporteur pour l'Assemblée nationale que nous trouvions un accord sur ce point.

Voilà l'équilibre général auquel nous avons abouti. Je ne reviendrai pas sur le renoncement à la « déterritorialisation » des procurations, ni sur celui concernant les facilités apportées à l'établissement des procurations depuis le domicile des électeurs, deux dispositions qui n'ont pas été souhaitées par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Enfin, je précise que, pour ce qui concerne la possibilité pour les candidats de mettre à disposition des électeurs des numéros « verts », j'ai cédé à Rémy Rebeyrotte, et je puis dire que je ne le regrette pas !

M. Rémy Rebeyrotte, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je me réjouis du climat dans lequel nous avons pu travailler, notamment hier, pour avancer vers un texte commun.

Présenté à la fin du mois de décembre par le Gouvernement, le projet de loi de report des élections régionales et départementales et des assemblées de Corse, Guyane et Martinique, pour lequel nous sommes réunis aujourd'hui, a été examiné par le Sénat il y a deux semaines et adopté par l'Assemblée nationale avant-hier. Ce texte, dont l'objet principal est de prévoir le report des scrutins de mars à juin 2021, comportait initialement quatre articles. Son examen au Sénat a enrichi le texte de nombreuses dispositions.

L'Assemblée nationale a accepté la majorité des modifications et ajouts proposés par nos collègues sénateurs : je pense ici à l'échéance fixée à mars 2028 des prochains mandats, au recours à la « double procuration », à l'extension du délai de dépôt des comptes de campagne, à la mention spécifique des marges d'erreur dans les sondages publiés ou encore à la mise en place d'une campagne de communication audiovisuelle institutionnelle prévue par l'article 6 bis, que l'Assemblée a d'ailleurs étendue aux élections départementales.

Nos deux assemblées ont convergé sur un point essentiel : la tenue des prochains scrutins en juin 2021, actant ainsi un report de trois mois, conformément à la préconisation émise par le Président Jean-Louis Debré dans son rapport remis au Premier ministre.

Pour le reste, l'Assemblée a procédé à un certain nombre d'adaptations que nous estimons nécessaires et équilibrées, strictement circonscrites aux prochains scrutins régionaux et départementaux, à l'image de l'extension de la durée de la campagne officielle de deux à trois semaines – je salue le sénateur Alain Richard, qui y tenait particulièrement – ou de l'autorisation de mettre à disposition un numéro gratuit afin de faciliter les contacts entre candidats et électeurs.

L'Assemblée nationale est cependant revenue sur certaines dispositions adoptées par le Sénat, telles que la « déterritorialisation » des procurations, la rédaction de l'article 2 sur le rapport remis par le Gouvernement au Parlement, la mise en place de clips de campagne sur les antennes de France 3 et la possibilité de reporter jusqu'au 31 juillet 2021 le vote du budget primitif et du compte administratif des régions et des départements. Je tiens à saluer les équipes de France 3 qui, lors des élections municipales, ont fait un excellent travail – elles ont organisé 240 débats dans toute la France à l'occasion du second tour – et se sont engagées à faire vivre la campagne pour les prochaines élections, tant au premier qu'au second tour.

Sur l'ensemble de ces points, le rapporteur Philippe Bas et moi-même avons discuté de façon très ouverte hier après-midi, afin de trouver un consensus. Dans des délais particulièrement contraints, nous avons pu parvenir à une rédaction commune de l'ensemble des dispositions restant en discussion. Nous sommes donc en mesure de soumettre à cette commission mixte paritaire un texte complet, qui conserve l'essentiel des apports de l'Assemblée nationale comme du Sénat. Bien sûr, plusieurs concessions et compromis furent nécessaires afin de surmonter les divergences de vues existant entre nos deux assemblées : je crois pouvoir dire que nous y sommes parvenus dans un esprit d'écoute et de dialogue constructif, s'agissant notamment de la rédaction du rapport prévu par l'article 2 qui, je le répète, ne constitue en rien une « clause de revoyure automatique » mais qui reposera sur un rapport ouvert du comité de scientifiques sur l'état sanitaire du pays, comme le préconisait le Président Debré.

Ce compromis aboutit à maintenir les articles 8 et 9 adoptés par le Sénat, qui étendent jusqu'au 31 juillet 2021 la faculté pour les régions et les départements de voter le budget primitif et le compte administratif. À mon initiative, notre assemblée avait supprimé ces dispositions qui, j'en suis toujours convaincu, ne se justifient pas forcément, pour les raisons que j'ai longuement développées au moment de l'examen du texte en séance publique.

En effet, l'adoption de ces articles entraînerait en réalité des conséquences réduites, la totalité des conseils régionaux, comme l'écrasante majorité des conseils départementaux, ayant déjà voté leur budget. Par ailleurs, je regrette qu'un texte portant sur le droit électoral modifie, même à la marge et pour une durée déterminée, des règles prévues par le code général des collectivités territoriales. D'un point de vue légistique, il ne s'agit peut-être pas de la meilleure solution, mais je me conformerai à la volonté du Sénat et de l'Association des départements de France (ADF), qui nous a encore écrit hier afin de nous faire part de son point de vue sur ce sujet.

Je considère que le maintien de ces dispositions témoigne sincèrement de notre volonté, qui rejoint, je l'espère, celle de notre commission, de parvenir à un accord entre nos deux chambres.

Je forme donc le vœu que le texte que nous vous présentons cet après-midi soit celui de cette commission mixte paritaire et vous remercie, Monsieur le rapporteur pour le Sénat, du climat dans lequel nous avons travaillé et de votre attention.

M. Raphaël Schellenberger, député. – Le groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale se réjouit de l'issue positive qui semble se dessiner pour cette commission mixte paritaire. Dans cette période de crise, il ne serait pas bon de s'écharper sur des questions et des détails électoraux. Notre énergie doit, en effet, être concentrée ailleurs. La périodicité du vote doit pouvoir se dérouler d'une manière aussi normale que possible et nous devons être capables de nous entendre sur les règles applicables.

La rédaction de l'article 2 proposée par les deux rapporteurs est satisfaisante. Il s'agissait d'un point bloquant pour mon groupe. Le rapporteur pour l'Assemblée nationale avait déjà fait un pas appréciable entre la position du Sénat et celle du texte initial, ce qui avait conduit à ce que le groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale vote le texte. Cette rédaction de compromis est sécurisante pour tout le monde.

Nous sommes néanmoins surpris du maintien des articles 8 et 9. Les circonstances de l'examen de ce projet de loi ne sont pas celles de la loi du 23 mars 2020 qui avait permis

aux communes de procéder à un décalage parfaitement justifié. Le délai voté en mars s'appliquait ainsi pour le mois d'avril pour des collectivités qui ne pouvaient plus être constituées et qui, pire, ne pouvaient plus se réunir. Nous ne sommes plus dans cette configuration s'agissant des conseils régionaux et départementaux. Il est toujours dommageable et maladroit de créer un droit d'exception à l'exception, même si cela est fait pour faire plaisir à un président de conseil départemental, fût-il le premier.

M. Pacôme Rupin, député. – Le groupe La République en marche salue le consensus auquel nous allons parvenir sur une décision sensible, exceptionnelle et qui n'a rien d'anecdotique, celle de reporter des élections. Cela n'arrive pas tous les jours même si nous avons déjà eu ce cas l'année dernière lorsque nous avons dû reporter le second tour des élections municipales, déjà pour le mois de juin. Mon groupe a souhaité que nous puissions aboutir à ce consensus, que ce soit au sein de l'Assemblée nationale ou avec le Sénat.

Il était important que les dates du scrutin soient annoncées, par le Gouvernement, lors de la discussion parlementaire. Il s'agissait d'une demande appuyée de mon groupe qui a été aidé par ce que le Sénat avait adopté. En effet, nous voulions, d'une part, que ce scrutin ait lieu en juin 2021 et, d'autre part, permettre aux candidats de faire campagne et aux électeurs de commencer à faire leur choix.

M. Éric Kerrouche, sénateur. – Je me félicite que nous puissions arriver à une conclusion qui permettra de démontrer notre volonté commune, celle de fixer la date des prochaines élections départementales et régionales et d'acter le fait qu'elles pourront se tenir en juin 2021.

Je regrette néanmoins que dans ce texte, comme dans d'autres par le passé ou à venir, nous nous contentions essentiellement de corroborer des dispositions qui existent déjà sans adapter les modalités de vote, alors que cela serait nécessaire. Au-delà de ce report simple, « sec » mais sans doute justifié, il est dommage qu'il n'y ait pas eu d'autres évolutions qui permettent à nos concitoyens, dans les circonstances actuelles, de mieux participer au processus électoral, même de manière différente.

La commission mixte paritaire en vient à l'examen des dispositions restant en discussion.

Article 1^{er}

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

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 2

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

Article 2 bis

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 4 bis A

L'article 4 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 4 bis B

L'article 4 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 bis

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 4 ter

L'article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5

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

Article 6 (Supprimé)

La commission mixte paritaire supprime l'article 6.

Article 6 bis

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Intitulé du projet de loi

L'intitulé du projet de loi est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi projet de loi portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

La réunion est close à 14 h 30

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

Mardi 9 février 2021

- Présidence de Mme Françoise Férat, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 18 h 5.

Réunion constitutive

Mme Françoise Férat, présidente. – Il est toujours émouvant de se découvrir le doyen d'une assemblée ! Pour ma part, il y a longtemps que je suis très attachée à l'enseignement agricole, puisque j'ai rapporté son budget pendant seize ans à notre commission de la culture.

Notre mission d'information a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques, prévu par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) en a formulé la demande le 13 janvier dernier, et la Conférence des Présidents en a pris acte le 20 janvier. La liste des 23 membres de la mission d'information, proposés par les groupes politiques, a été approuvée par le Sénat lors de sa séance du mercredi 3 février 2021. L'affaire a donc été rondement menée !

Nous devons tout d'abord procéder à l'élection du président. J'ai reçu la candidature de notre collègue Jean-Marc Boyer.

*La mission d'information procède à la désignation de son président,
M. Jean-Marc Boyer.*

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

M. Jean-Marc Boyer, président. – Merci pour l'honneur que vous me faites en me confiant la présidence de cette mission d'information, dont le sujet est particulièrement important pour nos jeunes, pour nos territoires et pour l'avenir de nos filières agricoles et alimentaires. Je remercie le groupe RDSE d'avoir proposé la création de cette mission, qui s'inscrit dans le prolongement des débats que nous avons eus lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021. J'ai passé toute ma carrière d'enseignant – 37 ans ! – dans l'enseignement agricole, soit en lycée professionnel agricole, soit en participant à l'administration de plusieurs filières.

Nous devons constituer le Bureau de notre mission d'information. En application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, la fonction de rapporteur revient de droit, s'il le souhaite, au groupe qui est à l'origine de la demande de création de la mission d'information. Le groupe RDSE a proposé le nom de notre collègue Nathalie Delattre. Celle-ci est donc de droit désignée rapporteure.

*La mission d'information procède à la désignation de sa rapporteure,
Mme Nathalie Delattre.*

M. Jean-Marc Boyer, président. – Il nous reste à compléter le Bureau. Compte tenu des désignations du président et de la rapporteure, qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire restant à pourvoir est la suivante : pour le groupe Les Républicains, un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, deux vice-présidents ; pour le groupe Union Centriste, un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), un vice-président ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, un vice-président ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures de M. Max Brisson, pour le groupe Les Républicains ; Mme Marie-Pierre Monier et M. Serge Mérillou, pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ; Mme Nadia Sollogoub, pour le groupe Union Centriste ; M. Frédéric Marchand, pour le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) ; Mme Céline Brulin, pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) ; M. Jean-Pierre Decool, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires ; M. Joël Labbé, pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures de Mme Marie-Christine Chauvin, pour le groupe Les Républicains, et de M. Pierre Louault, pour le groupe Union Centriste.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son bureau : M. Max Brisson, Mme Marie-Pierre Monier, M. Serge Mérillou, Mme Nadia Sollogoub, M. Frédéric Marchand, Mme Céline Brulin, M. Jean-Pierre Decool et M. Joël Labbé, vice-présidents ; Mme Marie-Christine Chauvin et M. Pierre Louault, secrétaires.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Nous sommes convenus avec Nathalie Delattre que nos travaux devraient idéalement aboutir d'ici la fin du mois de juin, afin que nos préconisations puissent être notamment prises en compte dans la préparation du projet de loi de finances pour 2022. Cela nous laisse environ trois mois – mars, avril et mai – pour mener des auditions et effectuer des déplacements sur le terrain, sous réserve de l'évolution de la situation sanitaire. Le mois de juin serait essentiellement consacré à la rédaction du rapport et aux différentes étapes de son adoption.

Compte tenu des contraintes liées aux travaux des structures permanentes et à la séance publique, nous pourrions essayer de tenir des réunions régulières en mission plénière le mardi et le mercredi, entre 16 h 30 et 19 heures. Compte tenu du contexte sanitaire, ces réunions auront lieu pour le moment en mode hybride, c'est-à-dire à la fois en présentiel et en visioconférence. Comme il est d'usage, nos travaux en réunion plénière donneront lieu à des comptes rendus, qui seront annexés au rapport. Il est toutefois probable qu'il soit nécessaire d'envisager des auditions en format rapporteur, élargi à l'ensemble des membres intéressés, afin d'auditionner toutes les personnes que nous souhaitons entendre.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je vous remercie pour votre confiance et je me réjouis que nous puissions, au travers de cette mission d'information, nous intéresser de manière approfondie aux enjeux de l'enseignement agricole. Je suis tombée dans la marmite il y a vingt ans, du fait de ma reconversion professionnelle dans la viticulture – une filière que je défends régulièrement ici. L'enseignement agricole constitue, j'en suis sincèrement

convaincue, un véritable atout pour notre pays. Comme Françoise Féret l'a rappelé tout à l'heure, le Sénat s'en préoccupe depuis longtemps. Elle-même avait publié en octobre 2006, au nom de la commission de la culture, un rapport de référence sur la place de l'enseignement agricole dans le système éducatif français : *L'enseignement agricole : une chance pour l'avenir des jeunes et des territoires*. De nombreuses questions, écrites ou orales, sont posées chaque année sur le thème de l'enseignement agricole au sens large. Un débat sur l'enseignement agricole avait été organisé le 30 octobre 2019 à l'initiative du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE).

Comme l'a rappelé le président Boyer, l'examen du projet de loi de finances pour 2021 a donné lieu à une mobilisation particulière de la commission de la culture – je suis particulièrement fière d'avoir repris le flambeau du rapport budgétaire – et à une prise de position forte du Sénat pour réévaluer les crédits consacrés à l'enseignement agricole, et notamment ceux prévus pour les maisons familiales rurales (MFR). Notre mission d'information ne part donc pas de rien, et il nous faudra évidemment nous appuyer sur les travaux antérieurs du Sénat.

Son titre exact est : « l'enseignement agricole, un outil indispensable au cœur des enjeux de nos filières agricoles et alimentaires ». Il vise bien, à mon sens, l'ensemble de l'enseignement agricole, c'est-à-dire l'enseignement technique agricole – dont la mer –, l'enseignement supérieur et le lien avec la recherche. Nous aurons besoin de disposer d'un panorama précis de l'enseignement agricole aujourd'hui et de recueillir des éléments d'analyse prospectifs. Les écoles vétérinaires font partie de « l'enseignement supérieur agricole, vétérinaire et paysager ». Elles pourraient donc être prises en compte dans le rapport, même si elles forment, me semble-t-il, un sujet en elles-mêmes.

Les enjeux des filières agricoles et alimentaires devraient être bien identifiés pour que nous puissions analyser comment l'enseignement agricole devrait y répondre dans l'absolu et évaluer comment il est en capacité de le faire aujourd'hui, au regard des différentes contraintes qui pèsent sur lui. L'idée est de partir des besoins des filières agricoles pour définir la nature d'un enseignement agricole idéal, susceptible de relever les défis auxquels elles sont confrontées au quotidien, avant d'examiner l'existant et de voir comment nous pourrions le rapprocher de cet idéal, en tenant compte, évidemment, des contraintes économiques que nous connaissons. Ambitieux programme !

Outre les contraintes budgétaires, il y a aussi, comme le rapport budgétaire l'a bien montré, la concurrence, de plus en plus vive, que l'on peut observer avec les établissements relevant du ministère de l'éducation nationale et, le cas échéant, du ministère de la mer. Avec la crise sanitaire, elle s'est encore renforcée !

Nous devrions également évaluer l'impact de certaines réformes sur l'attractivité et l'efficacité de l'enseignement agricole. Je pense notamment à la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, ou à la réforme du baccalauréat. De manière plus conjoncturelle, une analyse des conséquences de la crise de la covid-19 paraît indispensable, notamment sur les finances des établissements d'enseignement agricole.

Nous devrions aussi être attentifs à la dimension territoriale du sujet, et notamment aux enjeux qui se posent de manière spécifique dans nos outre-mer.

Je souhaite également que nous adoptions une perspective européenne. La politique agricole commune (PAC) est en effet une politique intégrée de l'Union européenne.

Il serait donc utile de comparer la situation et l'organisation de l'enseignement agricole en France avec celles d'autres États membres de l'Union, par exemple en sollicitant l'analyse des conseillers compétents dans les ambassades ou en recueillant des éléments d'analyse du dispositif « Erasmus+ ». L'agence « Erasmus+ » France est basée à Bordeaux.

Le champ est donc à la fois ciblé et vaste. Comme l'a indiqué le président Boyer, nous serons probablement amenés à réserver les réunions plénières aux auditions les plus importantes ou structurantes. Les auditions à caractère plus technique ou ciblé pourraient se tenir en format rapporteur, élargi à l'ensemble des membres de la mission intéressés, sans doute les jeudis après-midi, en visioconférence s'il le faut.

En formation plénière, il me paraîtrait utile d'auditionner très rapidement la directrice générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep), les chambres d'agriculture, ou encore le président-directeur général de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae).

Une table ronde à dimension prospective pourrait également être envisagée rapidement, à la lumière du forum intitulé « Enseignement agricole : quelles évolutions pour demain ? », organisé en 2019 par les services du ministère de l'agriculture. Nous pourrions également organiser des tables rondes avec les syndicats agricoles, avec les fédérations ou associations des différents types d'établissements concernés, avec certains proviseurs ou directeurs d'établissement, avec les syndicats d'enseignants et les fédérations de parents d'élèves. Il serait également souhaitable de recueillir l'avis des élèves eux-mêmes.

Nous devrions avoir des échanges avec les associations représentant les collectivités territoriales, et en particulier avec Régions de France. Nous devrions également entendre, au minimum, les ministres chargés de l'agriculture et de l'éducation nationale, plutôt à la fin de la mission. En fonction des éléments qui apparaissent au cours de nos travaux, des échanges avec plusieurs autres ministres ou avec leurs services pourront être envisagés. Je pense en particulier aux ministres chargés du travail, de l'enseignement supérieur, de la mer, des outre-mer et de la transition écologique, ainsi qu'au Haut-commissaire au Plan.

Nous serons par ailleurs amenés à entendre les responsables du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, ainsi que de l'inspection de l'enseignement agricole.

Dans la mesure du possible, sous réserve de l'évolution de la situation sanitaire, je souhaiterais que nous puissions nous rendre dans quelques départements, comme l'a évoqué le président Boyer, pour visiter des établissements d'enseignement et des exploitations, rencontrer des élèves de l'enseignement agricole dans sa diversité, mais aussi échanger avec les services déconcentrés de l'État. Un déplacement à Bruxelles ou dans un pays de l'Union européenne pourrait également être envisagé, si l'évolution de la situation sanitaire le permet.

Des événements comme les journées portes ouvertes des établissements ou la semaine de l'agriculture française pourraient notamment être mis à profit pour aller à la rencontre des acteurs de terrain. Je souhaite en tout état de cause que nous adoptions un mode de fonctionnement très participatif, afin que chacun d'entre nous soit, en quelque sorte, un ambassadeur des travaux de la mission. Nous pourrons constituer une grille commune d'entretien. Ainsi, si l'état d'urgence sanitaire limite nos capacités de déplacement en région,

chacun d'entre nous pourra multiplier les rencontres dans son département. Établir une liste commune de questions – au moins pour les plus importantes – nous permettra un traitement consolidé des réponses. Nous sommes très attendus. D'ailleurs, j'avais reçu de très nombreux remerciements pour notre démarche lors de l'examen du projet de loi de finances.

Par ailleurs, je veillerai à associer à nos réflexions, le moment venu, nos collègues particulièrement investis sur les questions agricoles qui ne sont pas membres de notre mission. Le programme s'annonce dense si l'on veut aboutir d'ici la fin juin. Il paraît néanmoins souhaitable de respecter ce délai pour que nos travaux aient le maximum d'impact, sur le projet de loi de finances, voire dès la rentrée scolaire. Si nous ne parvenons pas à terminer le rapport en juin, il faudra viser la mi-septembre, afin d'avoir un certain impact médiatique.

Comme le président Boyer l'a évoqué, nos travaux en mission plénière seront publics. Si cela s'y prête, et en veillant naturellement à ce que les personnes auditionnées se sentent libres de leurs propos, je suggère qu'en plus du compte rendu qui sera publié, certaines auditions soient ouvertes à la presse et au public. Sous réserve de la disponibilité des moyens techniques du Sénat, elles pourraient également être captées et diffusées en direct sur le site Internet du Sénat.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Par rapport aux travaux précédents sur le sujet, je vois trois éléments nouveaux. La crise sanitaire, d'abord : comment influencera-t-elle l'enseignement agricole ? L'impact des objectifs de transition écologique et énergétique, ensuite, qui se fera ressentir sur l'évolution des spécialités agricoles. La réforme de la PAC, enfin, qui influera sur l'installation des jeunes agriculteurs. Depuis plusieurs années, l'Éducation nationale essaie de « mettre la main » sur l'enseignement agricole, qui est à la pointe de son fonctionnement. Ainsi, la réforme du Baccalauréat ne fait que transposer ce qui existe depuis une vingtaine d'années dans l'enseignement agricole, et l'Éducation nationale n'a fait que copier son fonctionnement. Sur le plan pédagogique comme en matière d'organisation, l'enseignement agricole a toujours été précurseur. C'est pourquoi l'Éducation nationale cherche sans cesse non seulement à copier son fonctionnement, mais aussi à s'approprier ses filières. Les établissements y sont organisés par spécialités : culture, élevage, vins et vignes, horticulture, etc. C'est ce qui fait la force et l'originalité de l'enseignement agricole.

M. Max Brisson. – La crise sanitaire frappe durement les établissements de l'enseignement agricole, les empêchant de se faire connaître auprès des jeunes susceptibles de s'inscrire. L'heure n'est guère, en effet, aux salons ni aux forums. Leurs recettes propres baissent et sont menacées. La situation est inquiétante pour beaucoup d'entre eux. Ces établissements sont pourtant des creusets d'innovation pédagogique, d'insertion et de méritocratie républicaine. La discussion budgétaire a été houleuse, le ministère de l'éducation nationale ayant du mal à accepter l'idée que des activités d'enseignement puissent échapper à son périmètre. L'enseignement agricole a été victime de coupes budgétaires et sa pérennité peut être remise en cause. Je soutiens le programme de travail, ambitieux, proposé par notre rapporteure. Nous devons aussi tenir compte de la diversité des missions, des enseignements, des statuts des établissements, et donc de leur organisation, car ils bénéficient d'une plus grande autonomie que dans l'Éducation nationale. Je suis persuadé que nous apprendrons beaucoup en nous déplaçant sur le terrain et découvrirons nombre d'initiatives originales.

Mme Nadia Sollogoub. – Je soutiens la méthode proposée par notre rapporteure. L'enseignement agricole doit s'adapter à de nouveaux enjeux – comme le changement

climatique –, à de nouvelles pratiques, à de nouvelles techniques – comme l’usage des drones dans les exploitations – et à des publics nouveaux, car de plus en plus de personnes effectuent des reconversions professionnelles à des âges très variés. Je connais ainsi le cas de médecins retraités qui ont passé un CAP pour se lancer dans l’élevage.

Mme Françoise Férat. – Vous avez eu raison d’évoquer le « hold-up » que l’Éducation nationale veut faire sur l’enseignement agricole. Il y a quelques années déjà, nous avions dû demander l’arbitrage de François Fillon, alors Premier ministre, pour éviter que le ministère de l’éducation nationale ne récupère le programme 143 consacré à l’enseignement technique agricole. Or si cette filière forme aux techniques de production agricole, elle forme aussi à de nombreux autres métiers, qui sont pourtant mal connus. C’est une formation technique, mais elle construit aussi l’homme ! Elle développe l’ouverture d’esprit. Jean-Michel Blanquer était le directeur général de l’enseignement scolaire de Luc Chatel, lorsque nous avons bataillé auprès de lui pour défendre la cause de l’enseignement agricole. J’espère qu’il ne l’aura pas oublié. Enfin, je ne peux que vous inviter dans la Marne, qui comprend un lycée viticole de grande qualité, plusieurs maisons familiales rurales, un lycée agricole public et des lycées relevant du Conseil national de l’enseignement agricole privé (Cneap).

M. Joël Labbé. – Lorsque l’on réfléchit aux formations, il faut penser aux débouchés. La moitié des agriculteurs devrait partir à la retraite dans les dix prochaines années. Il faut estimer précisément les besoins, pour éviter les décalages entre l’offre et la demande à la sortie de la formation. Par ailleurs, le développement de l’agriculture biologique est une tendance lourde. Comment l’enseignement agricole y répond-il ? On assiste aussi à une aspiration à la relocalisation de l’alimentation, ce qui suppose de former les futurs professionnels non seulement à la production, mais aussi aux techniques de transformation, de vente ou de négociation.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Vous avez raison, il y souvent un décalage entre l’orientation donnée et les besoins réels. De nombreux titulaires d’un BTS Environnement, par exemple, ont eu du mal à trouver un emploi, faute de débouchés à l’issue de leur formation. Il faut donc travailler sur l’adéquation entre les besoins anticipés et le contenu des formations proposées.

M. Vincent Segouin. – L’enseignement agricole est une filière d’avenir. Sa situation me rappelle celle de l’apprentissage, qui dépendait des ministères du travail et de l’éducation nationale, et était, de fait, négligée par les deux. Finalement, la situation a été clarifiée et la filière a rebondi avec succès. Peut-être devrions-nous nous inspirer de cet exemple.

M. Max Brisson. – Il ne faut pas oublier toutefois qu’une grande partie des effectifs du ministère de l’agriculture travaille dans les établissements d’enseignement agricole. L’arrimage à ce ministère est donc justifié.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Selon les données du ministère de l’agriculture et de l’alimentation pour l’année 2020, on comptait 216 lycées agricoles publics, 211 lycées agricoles privés et 367 maisons familiales rurales, qui ont un statut associatif. Cela témoigne de l’importance de l’enseignement agricole en matière d’aménagement du territoire.

M. Pascal Allizard. – Beaucoup d’agriculteurs regrettent de ne pas avoir été assez formés aux techniques de négociation, au droit ou à l’économie et ils se sentent parfois

en position de faiblesse face à leur banquier ou à leur coopérative, et même parfois face à la Mutualité sociale agricole.

Mme Marie-Christine Chauvin. – J'observe que les maisons familiales rurales ont beaucoup de difficultés à recruter. S'agit-il d'un problème d'orientation ? Enfin, élue du Jura, je ne peux que saluer l'École nationale d'industrie laitière (ENIL), qui forme les fromagers.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Les lycées agricoles et les maisons familiales rurales sont complémentaires : les premiers accueillent des élèves souhaitant suivre un cursus en lycée et poursuivre éventuellement par un BTS ensuite, tandis que les élèves des maisons familiales rurales souhaitent s'orienter vers les services et suivent une formation en alternance.

Mme Annick Billon. – Permettez-moi d'abord de saluer l'engagement de Françoise Féret sur ce sujet depuis des années, tout comme celui de notre rapporteure à l'occasion du budget. Je rappelle aussi que la délégation aux droits des femmes du Sénat avait publié, en 2017, un rapport *Femmes et agriculture : pour l'égalité dans les territoires*, qui abordait toutes les problématiques de l'enseignement à l'orientation, la question de la formation parfois stéréotypée des jeunes filles dans l'enseignement agricole, les difficultés de trouver des stages, à accéder au foncier, etc. Enfin, je ne peux qu'inviter notre mission à se rendre en Vendée pour découvrir, notamment, le tissu dense de MFR…

Mme Pascale Gruny. – Et la mer !

Mme Annick Billon. – En effet ! Les MFR ont des difficultés de recrutement et pâtissent d'une perte de ressources. Pourtant ces établissements proposent une éducation différente, avec des débouchés à la clef.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Si nous vous suivons, nous allons faire le tour de la France ! En ce qui concerne la parité dans l'enseignement agricole, une évolution a eu lieu : la campagne de promotion du fromage Saint-Nectaire met ainsi en avant une jeune productrice, titulaire d'un BTS, qui vient de s'installer. Cela aurait été inimaginable il y a quelques années !

Mme Pascale Gruny. – Dans l'Aisne, les agriculteurs peinent à trouver des apprentis formés. J'ai aussi été frappée de constater en visitant un lycée agricole qu'aucun élève n'envisageait de devenir exploitant agricole. La plupart voulaient s'occuper d'animaux, mais je ne suis pas sûre qu'il s'agisse des animaux de la ferme…

M. Serge Mérillou. – Quand l'agriculture va mal, les métiers de l'agriculture vont mal et l'enseignement agricole est touché ; à mon plus grand regret, car je suis issu de cette filière ! Enfin, la mission sera aussi la bienvenue en Dordogne !

M. Jean-Pierre Decool. – Je voudrais souligner l'excellence de l'enseignement agricole. Dans le Nord, plusieurs lycées agricoles ont noué des partenariats avec des lycées d'enseignement général et les résultats sont spectaculaires. Des passerelles existent pour les élèves, comme pour les professeurs, et l'orientation des élèves est facilitée. Nous devrions nous inspirer de cet exemple. Enfin, je voudrais évoquer la filière brassicole. Je veux notamment saluer la qualité et l'originalité du lycée spécialisé pour la filière brassicole en Alsace.

M. Pierre Louault. – On manque de professionnels des parcs et jardins : on n'enseigne plus les techniques permettant de former les arbres fruitiers ni la technique de l'espalier. Peu de personnes maîtrisent ces gestes. Il s'agit de compléments de formation que l'on pourrait insérer dans les cursus d'horticulture. Les besoins sont là !

M. Jean-Marc Boyer, président. – L'enseignement agricole a toujours eu un problème de communication pour faire connaître ses filières, ses spécialités, ses débouchés, ses résultats – pourtant excellents ! Les journées portes ouvertes, les salons peinent à trouver leur public. J'ai été intéressé lorsque vous avez évoqué l'expérience d'un partenariat entre un établissement d'enseignement agricole et un lycée général. Dans mon département, on peine à rapprocher au sein d'un pôle éducatif unique un collège et un lycée professionnel agricole, pourtant voisins, afin de développer les passerelles et faciliter l'orientation des élèves. Les enseignants du collège de l'enseignement général n'adhèrent pas à ce projet, comme si aller faire cours « aux paysans » était dévalorisant. Je déplore aussi les barrières entre les administrations des ministères de l'éducation nationale et du ministère de l'agriculture...

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – L'enseignement agricole est durement frappé par la crise sanitaire. Tous les établissements n'ont d'ailleurs pas fait remonter leurs problèmes et nous connaissons donc mal l'étendue des difficultés. On risque d'avoir de mauvaises surprises.

Notre mission ne doit pas se concentrer uniquement sur la production, mais a bien vocation, selon moi, à aborder le triptyque « produire, transformer et vendre », ce qui inclut les nouveaux circuits de vente, comme les circuits courts, et la dimension entrepreneuriale. Il est important de déterminer le nombre de jeunes à former pour remplacer les départs en retraite, afin de veiller à l'équilibre entre et au sein des filières. La difficulté est que les filières n'ont pas de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En viticulture, les tractoristes polyvalents sont ainsi très recherchés, mais ils sont trop peu nombreux car la filière n'a pas su anticiper. Les filières font face à cet égard à des problématiques qui relèvent de plusieurs ministères et elles ont du mal à trouver un interlocuteur, la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ou les services de la direction académique des services de l'Éducation nationale ne se sentant pas forcément pleinement compétents en la matière.

Pour pallier les difficultés de recrutement, une initiative intéressante avait été lancée : le camion de « l'Aventure du vivant », qui sillonne la France pour présenter les différentes filières aux parents et aux jeunes. L'expérience avait bien commencé, mais à cause de la crise sanitaire, il n'a pu faire que deux escales... Avec la crise et la suspension des salons, on peut s'inquiéter pour la rentrée prochaine.

Les MFR accueillent souvent des élèves dont les autres filières ne veulent pas et leur permettent de trouver leur voie. Or les taux d'insertion professionnelle sont remarquables, parmi les plus élevés, notamment à dix-huit mois. Les MFR sont des lieux d'excellence. Chacune dépend d'une association. La direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGGER) aimerait qu'elles fusionnent. Cette diversité constitue pourtant leur force et, en la matière, je suis une girondine convaincue !

M. Labbé a été rapporteur de la mission d'information du Sénat sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales. Il sera heureux d'apprendre qu'en Gironde, une MFR vient de créer une section consacrée à l'herboristerie et aux plantes

médicinales, preuve que nos travaux sont suivis ! Je lirai également volontiers le rapport de 2017 de la délégation aux droits des femmes sur les femmes et l'agriculture.

Mme Gruny a raison, la mer est un sujet important. Les lycées des métiers de la mer relèvent principalement du ministère de la mer et du ministère de l'éducation nationale, et peu du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ce qui mérite d'être analysé.

Monsieur Mérillou, si la mission ne se rend pas en Dordogne, je m'y rendrai volontiers : j'y ai grandi et mes parents y habitent encore ! Monsieur Decool, nous n'oublierons évidemment pas non plus la filière brassicole dans nos travaux. Enfin, monsieur Louault, les établissements peuvent créer des mentions complémentaires ; nous pourrons sans doute attirer l'attention sur la filière que vous évoquez.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Je vous remercie. Notre programme sera bien chargé !

La réunion est close à 19 h 10.

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

Mardi 9 février 2021

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Mesure et évolution de la précarité et de la pauvreté – Audition de Mme Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et conditions de vie des ménages de l'Insee, MM. Patrick Aubert, sous-directeur de l'Observation de la solidarité de la Drees et Sébastien Grobon, adjoint au chef de mission analyse économique de la Dares

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous entamons notre cycle d'auditions en accueillant aujourd'hui Mme Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et conditions de vie des ménages de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), et MM. Patrick Aubert, sous-directeur de l'Observation de la solidarité de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), et Sébastien Grobon, adjoint au chef de mission analyse économique de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares).

Cette audition est importante, car elle nous permettra de disposer d'un état des lieux solide, notamment sur la statistique et l'actualisation des données. Nous attendons que vous nous éclairiez sur la définition des phénomènes de précarisation et de paupérisation et sur les moyens d'en mesurer les effets à court et à long terme. Nous nous interrogeons aussi sur l'évolution de la situation depuis le début de la crise, dont les conséquences pour la réalité quotidienne des Français risquent de se faire sentir dans un avenir très proche.

Nous aimerions que vous nous précisiez quels outils de mesure vous avez mis en place, mais aussi quels constats vous dressez en matière de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français. Après vos interventions liminaires s'ensuivra un échange au cours duquel Mme le rapporteur et les différents membres de la mission vous interrogeront.

**Mme Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et conditions de
vie des ménages de l'Institut national de la statistique et des études économiques
(Insee).** – Je reviendrai tout d'abord sur les manières d'après lesquelles la statistique publique définit et mesure la pauvreté. L'Insee se fonde sur différentes mesures, dont la principale, la pauvreté monétaire, est relative et repose sur les revenus. Il s'agit d'une approche relativement large, car elle prend en compte les revenus d'activité ou de remplacement et les revenus du patrimoine, ainsi que les prestations sociales, en déduisant les impôts directs. Cette donnée est calculée pour le ménage, qui regroupe toutes les personnes vivant ensemble. Autrement dit, tous ceux qui appartiennent au même ménage ont le même niveau de vie.

Ce revenu est ensuite divisé en unités de consommation, facteur d'échelle qui dépend à la fois du nombre de personnes qui vivent sur ce revenu et des économies réalisées en raison de ce regroupement au sein du même logement. Par exemple, pour un couple, le revenu est divisé par 1,5. Ce calcul aboutit à un concept de niveau de vie du ménage qui

permet de comparer les revenus de ménages de taille différente. Sont définies comme étant pauvres les personnes qui ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian, qui partage la population en deux – seuil relativement arbitraire qui est privilégié dans toute l'Europe. L'Insee publie aussi des données selon un taux à 40 %, 50 % ou 70 % du revenu médian. La pauvreté monétaire s'est établie en 2018 en France métropolitaine à 14,8 % – ce taux devrait baisser légèrement à 14,5 % en 2019, d'après les chiffres provisoires – et, dans les départements d'outre-mer (DOM), elle a atteint 30 % à 80 % selon que l'on applique le seuil de pauvreté nationale, ou 16 % à 42 % avec des seuils locaux propres à chaque territoire.

Il existe d'autres indicateurs que la pauvreté monétaire, dont la pauvreté en conditions de vie, qui repose sur l'existence de privations matérielles, à savoir les difficultés budgétaires, les restrictions de consommation ou les retards de paiement que rencontrent certains ménages au quotidien. Cet indicateur est mesuré à partir d'enquêtes réalisées auprès des ménages. La France s'est dotée en 2004 d'un indicateur français fondé sur l'existence de 27 privations possibles. L'Europe s'en est inspirée en 2009, mais de façon beaucoup plus restrictive, en ne retenant que 9 privations, avant d'allonger cette liste en 2017 à 13 privations. La pauvreté en conditions de vie est plus utile pour décrire les difficultés matérielles que rencontre une partie de la population sur une longue période – elle est un peu moins adaptée pour décrire les évolutions à court terme.

Je laisse la parole à Patrick Aubert pour évoquer le troisième indicateur, la pauvreté subjective, qui est calculé par le ministère des affaires sociales.

M. Patrick Aubert, sous-directeur de l'Observation de la solidarité de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). – En parallèle de ces indicateurs, la Drees essaie de suivre la pauvreté subjective définie par les personnes elles-mêmes. Cette mesure statistique est bien sûr moins fiable, mais elle permet de se rapprocher au plus près de la sensation des personnes pauvres qui s'autoproclament comme telles. Ainsi 4 % des personnes dont les revenus les classent parmi les 20 % les plus aisés se déclarent pauvres !

Cet indicateur est intéressant dans la mesure où il indique la subjectivité du sentiment de pauvreté et l'importance de certains facteurs, notamment ceux qui sont liés à l'emploi ou au chômage, ou de l'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle. À revenu égal, les employés et les ouvriers ont tendance à s'estimer plus pauvres qu'ils sont, quand d'autres se sentent déclassés par rapport à leurs parents.

Mme Valérie Albouy. – De la même façon, si les deux tiers des pauvres sont définis ainsi en fonction de leur revenu, l'autre tiers est identifié comme tel en raison des difficultés matérielles que les individus déclarent au quotidien. Cela est bien compréhensible pour de jeunes primo-accédants à la propriété par exemple.

Concernant la pauvreté monétaire, nous disposons d'une mesure de très bonne qualité, qui est fondée sur les données de l'administration fiscale et des caisses versant les prestations sociales. En contrepartie, cette mesure est, par rapport à d'autres indicateurs sociaux, disponible tardivement, à n+2, et provisoirement à l'automne n+1 – c'est la limite de cet exercice. Dans le contexte actuel, la Drees a récemment mis en place un tableau de bord du suivi des effectifs des bénéficiaires des prestations de solidarité, qui s'apparente plus à un indicateur en temps réel.

Il est assez compliqué de mettre en place des indicateurs rapides et fiables pour la précarité et la pauvreté, car, sur les 14 % à 15 % des Français qui se situent sous le seuil de pauvreté, nombreux sont ceux qui s'en approchent. À ce jour, je n'identifie aucune source véritable permettant de mesurer en temps réel la pauvreté en France.

Autre limite, les chiffres qui remontent de la France métropolitaine et des DOM ne sont pas issus du même dispositif. Contrairement à ce que l'on entend, l'Insee dispose de nombreuses ressources sur les DOM grâce à des enquêtes spécifiques, mais il est vrai que la qualité des données laisse parfois à désirer. Nous travaillons à améliorer la situation.

Dans le questionnaire que vous m'avez adressé, vous m'interrogez sur les indicateurs permettant de mesurer la précarité et la précarisation de l'emploi. J'entends la précarité comme un état de pauvreté durable.

Concernant la trajectoire des personnes, je vais vous faire part des données en notre possession, qui datent de 2016 : 70 % des personnes pauvres le restent l'année suivante, contre 63 % en 2008. La persistance de la pauvreté a donc significativement augmenté en France. En outre, on constate une règle « 4/4/2 » : sur 10 personnes pauvres une année, 4 vont rester durablement pauvres, 2 vont sortir durablement de la pauvreté, et 4 vont connaître des périodes d'alternance durant les quatre années suivantes. En somme, à un horizon de quatre ans, 20 % des personnes pauvres sortent durablement de la pauvreté.

Pour ce qui est de la précarisation, c'est-à-dire l'entrée dans la pauvreté, fort heureusement, le risque de devenir pauvre une année donnée n'est que de 3 %. Toutefois, ce chiffre peut être plus élevé pour certaines catégories de la population, telles que les personnes peu diplômées, les agriculteurs, les artisans ou les commerçants.

Enfin, vous avez souhaité savoir comment la pauvreté avait évolué au cours des vingt dernières années. De 2008 à 2011, la pauvreté a augmenté assez fortement, passant de 13,2 % à 14,6 %. Après une baisse les deux années suivantes, puis une stabilisation à un point supérieur au niveau de 2008, et ce jusqu'en 2017, l'année 2018 a enregistré une augmentation très marquée du taux de pauvreté, de 14,1 % à 14,8 %, en partie en raison d'une mesure de diminution des allocations logement, la baisse des loyers concomitante n'étant pas prise en compte dans le calcul. Pour 2019, la baisse devrait être de 0,3 point grâce à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité – les chiffres sont provisoires.

Avant de préciser les catégories de la population qui ont vu leur situation se dégrader, je tiens à signaler que les risques d'être pauvre sont tout à fait différents d'un individu à un autre : sont concernés 35 % à 40 % des familles monoparentales et des chômeurs, 20 % à 30 % des familles nombreuses – avec trois enfants ou plus –, et de nombreux indépendants. On observe depuis une vingtaine d'années une augmentation de la pauvreté au sein des familles monoparentales, chez les personnes seules de moins de 65 ans, et dans les familles nombreuses. Ce phénomène touche également, dans une moindre mesure, les chômeurs – 38 % contre 35 % auparavant. Évidemment, il faut tenir compte des revenus du conjoint, ce qui permet à certains chômeurs d'échapper à la pauvreté. Mais lorsque le chômeur représente la seule source de revenus, le taux de pauvreté atteint les 50 %.

M. Patrick Aubert. – Je ne m'attarderai pas sur les chiffres, que je tiens à votre disposition, et m'en tiendrai aux actions possibles et aux moyens disponibles. La Drees n'a pas mis en place de dispositif généraliste au sujet de la pauvreté, car le principal producteur en la matière, c'est l'Insee. Néanmoins, nous avons instauré depuis 2001 des dispositifs de suivi

et d'observation de certaines populations parmi les plus précaires et bénéficiaires des minima sociaux. Cela nous permet d'objectiver les constats : les bénéficiaires, âgés de 20 à 60 ans, des minima sociaux d'activité, à savoir le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ont une ancienneté moyenne de 5,3 ans dans les minima sociaux. Sur dix ans, un bénéficiaire donné se retrouve plus de six ans dans les minima sociaux... Nous voulons aller plus loin en réalisant des enquêtes auprès de ces bénéficiaires pour mieux rendre compte des différents phénomènes, telles les privations matérielles ou autres, et qui sont évalués par l'Insee sur l'ensemble de la population.

Une focalisation sur les politiques publiques ou les prestations sociales nous permet d'effectuer des micro-simulations, en partenariat avec l'Insee notamment *via* le modèle Ines, sur un échantillon représentatif de la population. Nous pouvons ainsi simuler l'effet des prestations et des réformes, et décomposer les différentes aides. C'est en réalisant périodiquement cette analyse que l'on peut savoir que le taux de pauvreté monétaire, de l'ordre de 14 %, avoisine plutôt les 22 % ou 23 % avant redistribution, et attribuer la part de cet écart aux minima sociaux, à la prime d'activité ou encore aux prestations familiales. Ces dernières sont parfois oubliées alors qu'elles sont très importantes pour les familles nombreuses ou monoparentales, particulièrement touchées par la pauvreté.

Autre indicateur, l'intensité de la pauvreté permet de voir, parmi les personnes pauvres, si elles sont proches ou pas du taux de pauvreté. L'intensité de la pauvreté se définit comme la distance entre la médiane du niveau de vie des personnes pauvres, c'est-à-dire le revenu qui partage les personnes pauvres en deux moitiés, et le taux de pauvreté. Sans les aides, on aboutirait à un niveau de vie médian des personnes pauvres inférieur de 40 % au seuil de pauvreté. Avec l'ensemble des prestations, on se rapproche des 20 %.

Le dernier outil utilisé concerne les populations les plus précaires, notamment toutes celles qui sont difficiles à cerner dans les dispositifs statistiques : personnes sans domicile ou accueillies dans des hébergements sociaux. Nous sommes en plein dans l'actualité, car la Drees vient de lancer son enquête, comme elle le fait tous les quatre ans, auprès de l'ensemble des centres d'hébergement pour avoir une description assez complète des personnes qui sont invisibles dans les ménages ordinaires, à savoir tous les sans-abri. Cette étude nous permettra de connaître un peu plus, d'ici à la fin de 2020 ou au début de 2021, les profils sociodémographiques de ces personnes et leurs évolutions.

Comme vous l'a expliqué Valérie Albouy, le système statistique a ses limites pour mesurer les évolutions très récentes. De nombreuses réflexions sont en cours, sans prétendre obtenir la même richesse d'informations qu'avec les outils statistiques permanents, mais au moins pour avancer sur le sujet. La partie du travail la plus simple a consisté à mettre en place, depuis le début de la crise en mars, le suivi mensuel de toutes les prestations de solidarité, ce qui n'est pas effectué en temps normal compte tenu du caractère structurel de la pauvreté. Il s'agit principalement des prestations versées par les caisses de sécurité sociale, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Pôle emploi, etc. Nous avons décidé d'enrichir progressivement ce suivi en évaluant d'autres aides comme celles qui seront versées aux étudiants, tel le repas à un euro.

La question est de savoir quel serait l'indicateur pertinent pour analyser la population la plus précaire. Ainsi, le champ de l'aide alimentaire demeure, à la différence des logements destinés aux personnes sans domicile fixe, peu étudié. Nous avions, la semaine dernière, une réunion avec les associations pour réfléchir à la mise en place d'un suivi

qualitatif et quantitatif des bénéficiaires de l'aide alimentaire, afin d'objectiver l'évolution de leur profil. De nombreux acteurs associatifs évoquent à cet égard le recours récent à leurs services de la part de petits commerçants, d'indépendants et d'entrepreneurs affectés par la crise, mais nous ne disposons pas encore de données sur ce phénomène.

M. Sébastien Grobon, adjoint au chef de mission analyse économique de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares). – Je souhaiterais, pour ma part, évoquer les perspectives en lien avec le marché du travail. Nous travaillons notamment sur le concept de travailleur pauvre, soit une personne en emploi, mais dont le niveau de vie se situe sous le seuil de pauvreté. Il n'existe pas d'indicateur établi pour analyser cette population, car l'emploi relève d'une notion individuelle alors que le niveau de vie concerne le ménage, ce qui les rend difficiles à articuler.

Le phénomène des travailleurs pauvres ne se limite pas au niveau de salaire ; il est également la conséquence d'un temps de travail insuffisant puisque le salaire horaire minimum fixe un plancher de rémunération. La prime d'activité, récemment revalorisée, permet de suivre partiellement son évolution.

Le sujet concerne, en outre, les conditions de travail et le fait d'exercer un emploi instable, voire menacé. La Dares réalise un suivi des risques psychosociaux intéressant pour montrer leur évolution. Les enquêtes périodiques menées tous les trois ou quatre ans nous permettent de disposer d'éléments structurels. La dernière enquête, menée en 2016, indique ainsi qu'un quart des salariés craint pour l'avenir de son emploi. Cette proportion a augmenté de sept points depuis 2005, surtout après la crise de 2008. Le sentiment d'inquiétude quant à l'emploi est majoritairement exprimé par les ouvriers, notamment non qualifiés.

Nous observons également un développement des formes atypiques de travail. Les contrats à durée déterminée (CDD) ont connu une croissance soutenue entre les années 1980 et 2000, puis plus limitée ensuite. En 2017, neuf embauches sur dix se font en CDD, contre huit sur dix en 1997. À partir des années 2000, les contrats très courts se sont multipliés, entraînant une réduction de la durée moyenne des CDD. Ainsi, en 2017, un tiers des CDD était conclu pour moins d'une journée, en particulier dans les secteurs de la restauration et de l'audiovisuel. Le mode d'utilisation des CDD a donc évolué vers davantage de roulement de personnel dans les entreprises, conduisant à une segmentation du marché du travail entre les emplois stables et les contrats précaires. Avec la crise sanitaire, les premiers ajustements sur l'emploi ont été les non-renouvellements de CDD, tandis que la politique de financement de l'activité partielle soutenait les emplois plus durables.

Enfin, le temps partiel a considérablement augmenté sur une longue période, passant d'un vingtième des emplois en 1960 à un cinquième en 2015. Cette évolution s'explique par le développement du travail des femmes, mais aussi par le recours renforcé au sous-emploi, vecteur d'instabilité.

Au-delà du type de contrat et de la précarité de l'emploi exercé, les changements opérationnels subis sans concertation peuvent dégrader les conditions de travail et nuire à la santé psychologique des salariés.

Une évaluation quantitative rigoureuse des politiques de l'emploi n'est pas simple d'un point de vue méthodologique. Il faut anticiper sa mise en œuvre et s'en donner les moyens, comme ce fut le cas pour la garantie jeunes. La Dares a également évalué, sur des publics définis, les résultats obtenus par les dispositifs des contrats aidés, des emplois francs

et de l'insertion par l'activité économique (IAE). Ainsi, la garantie jeunes, qui s'adresse aux jeunes sans emploi ni formation et propose un accompagnement intensif, montre un effet sur l'emploi durable. De même, l'IAE, destinée aux personnes les plus éloignées du marché du travail, permet, pour certains publics – travailleurs âgés, femmes, personnes un peu plus qualifiées – un infléchissement de la trajectoire d'emploi.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Merci de vos interventions. Nous démarrons nos auditions avec vous pour déterminer de quoi et de qui nous parlons, même si la réponse à ces questions n'apparaît pas aisée. La précarisation et la pauvreté relèvent de deux concepts différents. La précarisation peut être définie comme une forte incertitude pesant sur le fait de conserver ou de retrouver un niveau de vie acceptable, cette dernière notion variant elle-même en fonction des territoires.

Qu'est-ce, en revanche, que la pauvreté et qui concerne-t-elle ? Le rapport d'analyse de l'Insee fait état d'indices – le coefficient de Gini, le ratio S80/S20 ou le rapport interdécile D9/D1 – que vous n'avez pas mentionnés. Selon l'Insee, les inégalités et la pauvreté auraient reculé en 2019, mais je ne suis pas certaine que les acteurs de terrain aient la même analyse... Parmi les paramètres pris en compte pour évaluer la pauvreté ne figurent ni le prix du paquet de tabac, qui a considérablement augmenté, ni le chèque énergie. Ne faudrait-il pas les actualiser ?

Enfin, comment vos administrations sont-elles sollicitées ou associées aux décisions de politiques publiques relatives, par exemple, aux minima sociaux ou à l'AAH ?

Mme Valérie Albouy. – Dans le rapport d'analyse, vous trouverez également le taux de pauvreté à 14,5 %. Les autres indicateurs que vous évoquez mesurent les inégalités en fonction de la distribution des ressources au sein de la population. Ainsi, le coefficient de Gini porte sur les inégalités globales dans un pays et non spécifiquement sur la pauvreté.

La pauvreté touche les personnes qui perçoivent le moins de ressources. La pauvreté monétaire est calculée en fonction des revenus, mais elle ne définit pas des niveaux de vie équivalents, même si nous retraitons les revenus des ménages pour pouvoir les comparer en fonction de leur situation. Évidemment, avec le même revenu, les conditions de vie peuvent être très différentes du fait des dépenses. Par exemple, le fait d'être primo-accédant à la propriété, d'avoir besoin de deux voitures ou de faire garder des enfants en bas âge modifie à la baisse le niveau de vie et donc l'aisance. À cet égard, votre remarque sur le paquet de tabac et le chèque énergie est très intéressante. Nous avons donc développé des indicateurs portant sur les conditions de vie qui prennent en compte, par exemple, les privations consenties par les ménages. Aucun indicateur n'est cependant parfait, raison pour laquelle il est nécessaire de les croiser. À niveau de revenus égal, certains ménages – les propriétaires de leur logement notamment – vont être plus à l'aise.

L'augmentation du taux de pauvreté présentée en 2018 prenait en compte la réduction des aides au logement, mais pas la baisse concomitante des loyers dans le secteur social. Si nous étudions essentiellement les revenus des ménages, nous mesurons aussi les dépenses de consommation. La prise en compte d'aides en nature comme le chèque énergie est plus complexe. Nous fondons nos travaux sur la définition européenne des revenus qui n'intègre pas de tels dispositifs, même si nous en évaluons l'effet redistributif.

L'Insee n'est pas sollicité en amont des décisions de politique publique, mais il participe à de nombreux comités d'évaluation et demeure à l'écoute des demandes sociales.

Cette année, nous avons ainsi travaillé sur la mesure de la grande pauvreté en définissant un indicateur qui pourrait en permettre le chiffrage. De fait, au printemps dernier, nous avons pu observer une demande en ce sens. Il faut ensuite du temps pour créer un tel indicateur.

M. Patrick Aubert. – Il faut rester prudent : l'indicateur parfait n'existe pas, notamment parce qu'il y a des prestations en nature. Nous calculons des variantes au revenu, tenant compte des dépenses pré-engagées ou de l'application d'un loyer fictif aux propriétaires. Les indicateurs de référence, même imparfaits, demeurent donc satisfaisants. Il apparaît, en outre, nécessaire de disposer de données objectives. Selon le baromètre établi par la Drees, 90 % des Français estiment que la pauvreté a augmenté ces dernières années et va poursuivre sa croissance : cette opinion subjective, pour intéressante qu'elle soit, bien que faussée par le pessimisme général, n'est évidemment pas suffisante pour mesurer un phénomène.

M. Sébastien Grobon. – Notre souci de croiser différents indicateurs et sources est constant. Quand un élément n'est pas suffisamment traité par nos analyses – les personnes sans domicile fixe par exemple –, nous lançons un travail d'enquête spécifique.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je vous remercie pour ces éléments d'information. J'ai été marqué par votre démonstration du « 4/4/2 ». Seuls 20 % des personnes en situation de pauvreté en sortiraient durablement sur une période de quatre ans ! Vous avez évoqué la sensibilité du taux de pauvreté aux différents instruments de redistribution, qui permettent de passer de 22 % à 14 %. Il faut donc piloter au plus près ces politiques. Quels sont les véritables discriminants ? Comment entre-t-on et sort-on de la pauvreté ?

J'aimerais en savoir davantage sur les travailleurs indépendants. Nous sommes tous marqués par le témoignage de personnes qui ont une certaine maturité professionnelle, ont choisi d'être indépendants, mais dont l'activité s'est effondrée avec la crise. Disposez-vous d'éléments chiffrés ?

M. Arnaud Bazin. – Vous avez insisté à juste titre sur la nécessité de différencier le niveau de vie et le niveau de pauvreté ressentie. On pourrait ainsi opposer la situation du locataire d'un logement de bonne qualité, à loyer modéré et aux charges limitées, dans le parc social, et celle du locataire d'un bien en mauvais état, dans le parc privé. Lorsqu'ils doivent déterminer le quotient social, les communes et les départements prennent en compte le reste à vivre, c'est-à-dire le revenu diminué des dépenses obligatoires. Travaillez-vous sur cet indicateur au niveau national ?

Mme Valérie Albouy. – Je vous transmettrai un graphique qui retrace l'évolution du premier décile des personnes dont le niveau de vie est le plus faible, depuis 2008. Il prend en compte, d'une part, le revenu avant le versement des prestations sociales et le prélèvement des impôts, et, d'autre part, le revenu après redistribution. La courbe montre très clairement que le premier décile diminue après 2008, sous l'effet de la crise, mais qu'il ne remonte jamais, même à long terme. En revanche, la redistribution joue son rôle et corrige cet effet.

Ce qui reste inquiétant, c'est que le niveau de vie avant redistribution décroche sans jamais remonter. L'Insee et la Drees disposent, grâce à ce graphique, d'un outil de micro-simulation fin qui confirme que la redistribution bien ciblée est un levier qui fonctionne. Peut-être faudrait-il des politiques plus structurelles pour améliorer la situation des gens ? Je ne saurais me prononcer sur ce point.

Quant au niveau de vie, il se calcule au sein du ménage ou de la famille, de sorte qu'il peut ne pas prendre en compte la situation d'un chômeur qui n'a pas de revenu, mais dont l'entourage travaille. Les facteurs de fragilité touchent surtout les adultes qui vivent seuls, avec ou sans enfant. Dans le cas où ils perdraient leur travail, ils n'auront personne sur qui compter, d'où un risque accru pour eux d'entrer en pauvreté.

Pour sortir de la pauvreté, il faut accéder à un emploi durable. Le monde du travail ne peut plus se caractériser par une opposition binaire entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas. Le nerf de la guerre, c'est de pouvoir travailler toute l'année. Ce qui importe, c'est le volume d'emploi.

En ce qui concerne les indépendants, nous travaillons à partir des données fiscales et des prestations versées par les caisses. Le partage entre revenus personnels et revenus professionnels n'est pas simple à opérer. L'appréciation peut être plus pertinente sur un champ temporel plus long.

L'impact de la crise sur le revenu des indépendants est difficile à évaluer, car nous manquons d'indicateurs. Pour les salariés, nous pouvons nous baser sur la déclaration sociale nominative (DSN), qui est mensuelle. Pour les indépendants, la déclaration d'impôts reste annuelle. Les indicateurs ne permettent pas d'identifier précisément les revenus professionnels. Il serait souhaitable de pouvoir disposer d'autres sources.

Pour le reste à vivre, nous suivons les dépenses, dites « pré-engagées », de logement et les charges. Nous travaillons aussi sur les données micro-économiques au niveau individuel et nous menons des études lourdes qui combinent ces résultats avec les données sur la consommation. Nous réalisons ces études tous les quatre à cinq ans.

Au-delà des revenus, il faut prendre en compte les charges des ménages, ce qui n'est pas forcément évident.

Les études les plus récentes sont celles de la Drees.

M. Alain Duffourg. – Vous avez cité comme exemples de gens touchés par la pauvreté, une femme qui vit seule avec ses enfants, une personne qui vit en centre d'hébergement, ou bien une personne sans domicile. Ne faudrait-il pas distinguer davantage les situations, entre celle d'une personne seule qui travaille et touche le smic, et celle d'une mère seule avec ses deux enfants ? Certaines personnes refusent d'aller travailler, car cela leur rapporterait moins que de toucher des aides tout en restant au foyer. Une femme seule avec deux enfants touche 1 700 euros par mois. Le budget de la sécurité sociale est de 500 milliards d'euros, ce qui montre combien notre système social est avantageux.

M. Patrick Aubert. – De manière globale, si l'on ne prend en compte que les aides, le système des prestations sociales n'a aucun effet désincitatif. Les aides donnent un revenu à ceux qui n'en ont pas, mais ne désincitent pas à reprendre une activité. La Drees travaille sur des barèmes pour lutter contre les trappes à inactivité. La courbe n'est pas parfaitement lisse, mais il est toujours plus avantageux d'avoir un revenu professionnel auquel s'ajoutent la prime d'activité et les prestations familiales, quand bien même l'on perdrat le RSA.

Pour autant, les discussions sur le revenu universel d'activité restent intéressantes dans la mesure où certains cas sont discutables, notamment ceux des personnes qui bénéficient de l'AAH et pour lesquelles l'accès à l'emploi est plus difficile.

Les freins à l'emploi ne sont pas que monétaires. Ils tiennent aussi à la nécessité de devoir chercher un mode de garde ou acheter une voiture. Les facteurs à prendre en compte sont différents selon les personnes, et il faut étudier chaque situation.

Même si le débat sur le revenu universel d'activité a toute sa place, le système socio-fiscal fonctionne bien et les aides n'ont pas d'effet désincitatif.

M. Sébastien Grobon. – Les freins à l'emploi sont multiples. La reprise d'activité dépend aussi de facteurs complexes comme la santé mentale. Les périodes longues de chômage finissent par affecter la motivation et l'estime de soi. Il faut prévoir un accompagnement transversal pour aider les personnes à sortir de la pauvreté. Plus longtemps elles resteront éloignées de l'emploi, plus cet accompagnement sera coûteux.

M. Jean-Jacques Michau. – Vous avez structuré la présentation des informations par typologie de familles. Y a-t-il des évolutions différenciées par territoire, par exemple entre l'urbain et le rural ?

Mme Valérie Albouy. – L'Insee procède en menant une grande enquête sociale à partir des données administratives de 100 000 personnes. Nous pouvons ensuite produire un tableau exhaustif en exploitant les données fiscales et les prestations qui donnent une idée précise de la localisation des poches de pauvreté. Ces dernières sont concentrées dans les centres-villes. Nos études peuvent documenter les niveaux de vie à un niveau géographique très fin, à l'échelle des quartiers, notamment. Je pourrai vous fournir les références des publications sur le sujet.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie tous pour cette première audition, riche en échanges et en contributions.

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.

Constats de terrain concernant la pauvreté et la précarité et leur évolution en temps réel – Audition de M. Thierry Couvert-Leroy, délégué national « lutte contre les exclusions » de la Croix-Rouge française, Mme Isabelle Bouyer, déléguée nationale d'ATD Quart Monde, et M. Daniel Verger, responsable du département études, recherches et statistiques du Secours catholique

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir les représentants de plusieurs associations : ATD Quart Monde, la Croix-Rouge française et le Secours catholique – je dois excuser le Secours populaire qui n'a pas pu envoyer de représentant. Il était important pour nous de les recevoir dès le début de nos travaux, parce que les associations sont en première ligne et connaissent particulièrement bien la situation sur le terrain et ses évolutions.

Mme Isabelle Bouyer, déléguée nationale d'ATD Quart Monde. – Je vous remercie de nous accueillir. Depuis des mois, nous enchainons les auditions de ce type et je

dois dire que je ne comprends pas bien pourquoi les mesures qui ont été prises oublient complètement l'accompagnement structurel des personnes les plus pauvres.

Quelques mots sur les personnes avec lesquelles nous cheminons : 2,2 millions de personnes sont dans une situation d'extrême pauvreté en France, c'est-à-dire qu'elles perçoivent moins de 40 % du revenu médian, soit 694 euros par mois. Ce chiffre est évidemment énorme !

Ces personnes très pauvres sont oubliées, je le disais, car les mesures qui sont prises ne sont pas structurelles : accorder 150 euros à une famille est un simple pansement dans la période que nous traversons.

Depuis plus de soixante ans, ATD Quart Monde s'appuie notamment sur des groupes de parole pour réfléchir à nos actions et organise des universités populaires qui permettent de partir des véritables expériences de vie de chacune et de chacun. Que nous apprennent ces groupes de parole ? Dans cette période d'urgence, où un véritable fossé s'est creusé, chaque personne a été amenée à agir. Ainsi, pour assurer l'éducation à domicile, les gens ont dû se battre pour que leurs enfants soient connectés, suivent les cours, *etc.* Cette période oblige les gens à se battre, que ce soit pour se nourrir, contre l'endettement ou pour le logement. Habituellement, beaucoup de ces personnes avaient des activités parallèles qu'elles ont perdues à cause de la pandémie et elles ont dû faire appel à l'aide alimentaire.

La pandémie a vraiment eu un impact très fort sur les personnes les plus pauvres et il faut saluer leur très grand courage, notamment lorsqu'il s'agit de subvenir aux besoins des enfants. Une maman, militante à ATD Quart Monde, nous disait un jour : « *D'abord, je me bats et je fais manger les enfants. La suite, c'est après, car en ce moment, une seule chose compte, c'est de manger !* » Vous comprenez donc l'urgence !

La grande pauvreté est une insécurité permanente, une impossibilité de se projeter et d'assumer ses responsabilités, notamment vis-à-vis de sa famille.

Nous le répétons depuis longtemps : on ne peut pas vivre avec le revenu de solidarité active (RSA). La Cour des comptes a lancé des travaux pour évaluer cette politique, elle nous a invités avec une autre association à participer à ce comité et c'est ce constat qui ressort en premier.

À notre sens, les mesures qui sont prises devraient permettre d'accéder à des droits, elles ne devraient pas seulement combler des manques. Faire appel à l'aide alimentaire est une honte, une humiliation pour les demandeurs. Résister et survivre, c'est un combat quotidien. Alors que nous institutionnalisons l'aide alimentaire, ces personnes ont en fait besoin d'un soutien structurel de long terme.

Durant cette période, nous avons constaté une amplification des difficultés pour accéder à un logement. Le rapport que la fondation Abbé Pierre a récemment publié l'a montré, des millions de personnes sont mal logées. Accéder à un logement quand on a très peu de ressources est quasiment impossible aujourd'hui. C'est un véritable défi !

Nous constatons que les inégalités s'accroissent et que les plus touchés sont les jeunes. Nous devrions nous battre pour leur donner toutes les chances de se former et de trouver un emploi. L'Observatoire des inégalités a montré qu'un jeune sur dix entre 18 et 29 ans est en situation de pauvreté, principalement des personnes peu diplômées à la

recherche d'un emploi. La baisse d'activité économique liée à la crise sanitaire touche cette population de plein fouet et aggrave un phénomène qui existait déjà.

En 2018, au moment de la présentation de la stratégie de lutte contre la pauvreté, une mesure paraissait intéressante : l'État devait garantir la formation et l'accompagnement de tous les jeunes entre 16 et 18 ans. Quand on interroge les missions locales deux ans après, on constate qu'elles manquent de personnel formé pour aller vers les jeunes qui ont décroché. En fait, certains jeunes restent « invisibles », parce qu'ils ont complètement décroché. Pour nous, le point crucial est d'aller vers ces jeunes et de les rencontrer, en prenant le temps et en allant à leur rythme. Tant que des moyens adaptés ne seront pas mis sur ce point, nous oublierons toujours un pan entier de la population.

Il nous semble essentiel de repenser les politiques publiques à partir des personnes les plus oubliées.

Parmi les principales difficultés que nous avons recensées, il y a aussi l'accès aux soins. Dans cette période de crise sanitaire, beaucoup de personnes ont dû renoncer à être soignées.

Vous nous interrogez aussi, dans le questionnaire que vous nous avez transmis, sur la manière de prévenir le basculement dans la pauvreté. Pour nous, comme pour de nombreuses associations, la première chose à faire est de relever le niveau du RSA – nous ne cessons de le répéter, c'est un choix politique majeur. Il devrait être *a minima* de 850 euros pour permettre de vivre dignement, c'est-à-dire se loger, se nourrir, se vêtir et avoir un peu de loisirs – pour nous, la culture fait partie des besoins de base. Rien ne prouve qu'une telle mesure désinciterait au travail. Toutes les études que nous avons menées montrent que les gens veulent travailler, être utiles et reconnus.

D'ailleurs, l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée prouve très clairement qu'il est possible d'avancer à partir du moment où il existe une solidarité territoriale et qu'on repense les politiques publiques à partir des besoins des gens qui sont les plus éloignés de l'emploi et avec eux.

Pour prévenir le basculement dans la pauvreté, il faut aussi un logement décent avec un espace de vie pour chacun. Le confinement a montré l'importance de cette question. Pour cela, il faut rénover les habitats insalubres et faire respecter la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il faut aussi avoir un emploi digne ou au moins, notamment pour les jeunes, des propositions de formation qui correspondent aux choix des personnes.

Enfin, il est important que les services publics – éducation, santé, assurance chômage, retraite, *etc.* – soient accessibles et de qualité, parce que, lorsque les services publics dysfonctionnent, ce sont toujours les plus pauvres qui en souffrent le plus.

Dernier point, l'élaboration des politiques publiques doit s'appuyer sur la participation des personnes très pauvres ; c'est à partir de leurs expériences concrètes que nous pourrons être les plus efficaces et utiles.

M. Thierry Couvert-Leroy, délégué national « lutte contre les exclusions » de la Croix-Rouge française. – Je souhaite tout d'abord vous remercier de nous donner la parole. J'appartiens à la direction des métiers et des opérations de la Croix-Rouge, je suis

aussi délégué national « lutter contre les exclusions » et j'ai préparé cette audition avec plusieurs de mes collègues, mais je ne pourrai peut-être pas répondre à toutes vos questions et je me permettrai alors de vous apporter nos réponses plus tard.

Depuis des années, le seuil de pauvreté était sur une sorte de plateau et nous espérions que les choses allaient s'améliorer, mais les perspectives ont été sérieusement bousculées. Ainsi, nous avons observé une intensification de la grande pauvreté et nous devons être attentifs à cette évolution.

Une stratégie de lutte contre la pauvreté a été annoncée en 2018, elle était accompagnée d'un diagnostic quelque peu effrayant : il faut six générations pour sortir de la pauvreté ! Nous avons alors tous été amenés à nous interroger sur ce que la République pouvait faire.

Même si l'exercice est toujours délicat, je voudrais distinguer trois publics. Pour les jeunes qui bénéficient de mesures de protection au titre de l'aide sociale à l'enfance : la question de la sortie du dispositif se pose clairement, même dans cette période d'état d'urgence qui prévoit des dispositions transitoires. Les résultats obtenus à la suite de la stratégie de lutte contre la pauvreté sont assez décevants à cet égard. Les deux autres publics que je voudrais citer sont les familles monoparentales, de plus en plus nombreuses et souvent en grande précarité financière, et les migrants.

Lors du premier confinement, nous avons observé qu'un certain nombre de familles n'étaient tout simplement pas en mesure de se nourrir, quand la cantine ne fonctionnait plus. Et on voit aujourd'hui de nombreux étudiants faire la queue pour obtenir une aide alimentaire. Ainsi, nombre de Français souffrent, de nos jours, de la faim !

Le confinement a aussi montré que de nombreuses personnes rencontraient de grandes difficultés pour conduire sereinement l'éducation de leurs enfants. Même si le deuxième confinement a permis d'organiser les choses autrement, l'impact de cette période est très fort sur les familles.

Durant la crise sanitaire, l'État a décidé de mobiliser 200 000 places d'hébergement d'urgence, ce qui montre bien, s'il en était besoin, l'importance de la question du logement dans notre pays.

Je crois que nous devons aussi être très attentifs à la situation de la jeunesse – je devrais plutôt dire « des jeunes », tant les situations sont variées – et à celle des populations en outre-mer, où les tensions sont fortes.

Avec le confinement, nous avons observé de manière concrète que l'isolement avait un impact important sur les situations de précarité. La Croix-Rouge avait mis en place un numéro d'appel, les gens pouvaient demander à ce quelqu'un leur apporter leurs courses, que ce soit des médicaments ou de la nourriture : pour un tiers des personnes, le panier était gratuit, parce qu'elles ne pouvaient pas payer.

L'isolement a aussi mis en avant les questions de santé psychologique.

De manière générale, nous avons constaté une aggravation de la crise, puisque nos maraudes ont rencontré 86 % de personnes en plus, alors même que, je le disais, le nombre de places d'hébergement avait été augmenté. Nous avons ainsi rencontré 22 000 personnes à la rue, dont 6 000 enfants, un chiffre glaçant dans un pays comme le nôtre. La question de

l'accès aux soins de ces personnes se pose évidemment de manière prégnante – le développement des équipes mobiles constitue une réponse intéressante.

Comme cela a été dit précédemment, il est important de mettre en place des actions qui vont vers les personnes les plus précaires, parce qu'un certain nombre d'entre elles sont « invisibles » et n'ont pas recours aux différents dispositifs qui existent. En fait, elles sont souvent fatiguées de se battre perpétuellement pour obtenir leurs droits.

Cela souligne l'importance de l'accompagnement et de la vigilance à avoir quant aux phénomènes de dépression. Encore une fois, la santé psychique est un élément très important à prendre en compte.

S'il ne m'appartient pas de définir le niveau du « revenu décent », il me semble néanmoins nécessaire de nous interroger sur la question de la solvabilité des personnes, car il est difficile de faire de la prévention à destination de gens n'ayant pas les ressources financières leur permettant de vivre décemment.

Permettez-moi d'aborder les dispositifs nécessaires pour lutter contre la fracture numérique, qui s'avère complexe. Cette lutte implique effectivement d'offrir un accès à internet, mais aussi de faire un travail de compréhension de l'outil numérique : notre expérience du premier confinement nous a montré que la capacité à l'utiliser n'allait pas de soi.

Enfin, en matière de stratégie vaccinale, je voudrais attirer votre attention sur le risque que les personnes les plus précaires et les plus pauvres soient oubliées.

M. Daniel Verger, responsable du département études, recherches et statistiques du Secours catholique. – Mon propos sera évidemment en consonance avec les interventions de mes deux collègues, mais aussi avec ce qui a été évoqué par l'Insee et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) avec lesquels nous travaillons beaucoup. Par ailleurs, je suis responsable, au sein du Secours catholique, d'études et de recherches. Nous avons 65 000 bénévoles sur le terrain, mais nous cherchons aussi à avoir une analyse quantitative et statistique des évolutions de la pauvreté, symbolisée par le rapport intitulé *État de la pauvreté en France 2020*, envoyé notamment aux sénateurs.

Ce rapport montre que la pauvreté évolue d'année en année. La crise du covid-19 est un accélérateur des dynamiques et des inégalités tout en révélant des phénomènes déjà en cours. Dans notre rapport, nous avons finement analysé le budget des ménages dix ans après une étude similaire. Le revenu des ménages étudiés est resté stable, voire a très légèrement baissé en parité de pouvoir d'achat. Il s'agit donc de l'une des rares catégories ayant vu son niveau de pouvoir d'achat stagner ou très légèrement baisser. Par ailleurs, un quart des personnes accompagnées ayant des ressources ne disposent que d'un reste à vivre de 4 euros par jour. Notre analyse a consisté à prendre en compte l'ensemble des ressources et des dépenses, en particulier les dépenses incompressibles, puis à calculer le reste à vivre. De plus, il s'agit d'unités de consommation, ce qui représente un peu plus d'une personne.

Ce montant quotidien permet donc d'autant moins de vivre qu'il doit permettre de subvenir aux dépenses d'alimentation, d'habillement, de loisirs ou de voyage. Cela représente une charge mentale énorme pour les familles se retrouvant dans cette situation.

C'est l'illustration du fait que l'on ne peut pas vivre avec un RSA ou avec les aides minimales : même en serrant au maximum le budget, il y a toujours un moment où cela coince. De fait, les familles sont amenées à choisir entre faire appel à l'aide alimentaire – c'était déjà le cas d'une grande partie des personnes interrogées dans notre dernier rapport – ou se retrouver en situation d'impayé, en particulier pour les loyers. Le choix est donc de renoncer aux soins, à payer son loyer à temps ou à se nourrir. Dans tous les cas, on parie sur l'aide alimentaire pour se nourrir. Cette situation n'honore pas la France et doit nous révolter ; néanmoins, elle était antérieure à la crise sanitaire qui l'a largement aggravée.

Parmi les évolutions majeures que nous avons constatées depuis quelques années, le pourcentage de familles monoparentales reste très élevé, s'établissant autour de 27 % des personnes accueillies par le Secours catholique. Ce pourcentage est trois fois plus élevé que ce que ces familles représentent dans la population française et leur indice de fragilité est de 3. Elles ont certes été repérées depuis longtemps et font l'objet d'une attention particulière du fait de leur forte fragilité potentielle, mais en période de crise, elles se voient fortement atteintes.

Par ailleurs, nous observons une augmentation constante de la part d'étrangers dans les personnes que nous recevons. Les personnes de nationalité étrangère approchent le seuil de 50 % des personnes reçues par le Secours catholique – elles l'atteindront vraisemblablement dans les chiffres de 2020. Cela représente une augmentation très significative par rapport à l'an 2000 qui en comptait quelque 20 %. La proportion des étrangers n'augmentant pas en France, il s'agit bien du signe des difficultés d'intégration socio-économiques, et parfois d'intégration complète, des personnes de nationalité étrangère. En analysant plus finement, on repère qu'il faut dix ans de présence à un étranger pour rejoindre la situation des personnes de nationalité française.

Le niveau de pauvreté reste extrêmement élevé puisque, parmi les personnes accueillies par le Secours catholique, le niveau de vie médian est de 537 euros par mois, soit la moitié du seuil de pauvreté ou 30 % du niveau de vie médian national. Ce chiffre est en partie dû à l'augmentation régulière du nombre de personnes sans ressources, du moins régulières, qui représentent quelque 23 % des ménages que nous accueillons. Il s'agit, en large partie, de personnes de nationalité étrangère qui ne sont pas, contrairement à l'image véhiculée par les médias, des jeunes hommes seuls, mais souvent des familles – c'est-à-dire beaucoup d'enfants – vivant en hôtel ou dans des logements précaires.

Cela me conduit à aborder la question de la discrimination sur le logement, qui est extrêmement forte selon la situation de nationalité. Quelque 81 % des étrangers sans papiers sont en logement précaire ou instable. Il y a donc un vrai enjeu de mal-logement et du fait d'être ballotté d'un lieu à un autre, ce qui est tout à fait contreproductif en termes d'intégration. Je rappelle qu'il y a, uniquement pour l'Île-de-France, environ 30 000 nuitées quotidiennes payées par les services sociaux. Cette situation, majeure en termes quantitatifs, a tendance à augmenter. Nous saluons l'effort fait, à cause de la crise, pour ouvrir de nouvelles places.

La question du non-recours est bien connue, mais souvent peu documentée. Selon nos chiffres, un tiers de personnes ayant droit au RSA ne le touchent pas. Ce chiffre est en augmentation de 10 % par rapport à 2010, ce qui traduit une aggravation inquiétante du phénomène.

Selon une enquête réalisée auprès d'environ 1 000 personnes durant l'été dernier et le confinement, ce dernier a constitué un coup de massue et grandement fragilisé les revenus et la recherche d'un emploi, notamment pour les personnes vivant de la récupération. Il a également conduit à une certaine forme de solidarité, au fait de se reposer très fortement sur l'entraide familiale ainsi que sur les initiatives de solidarité qui se sont développées au niveau local. Ces dernières, au premier chef desquelles la solidarité d'extrême proximité, ont fait office des bouées de sauvetage.

Subsiste néanmoins une très grande inquiétude quant à l'avenir, pas seulement sanitaire, mais aussi en termes de revenus ou de logement. Nous observons ainsi une augmentation très forte des personnes repliées sur elles-mêmes et cassées par la crise. Notons néanmoins que, en parallèle, une grande proportion de réponses mettait en avant résilience et capacité à rebondir.

Nous observons un double phénomène qui peut paraître étonnant. Nous accueillons de nouveaux publics comme les étudiants, les jeunes et des personnes indépendantes ou ayant un statut intérimaire qui souffrent beaucoup d'un point de vue économique. Ces nouveaux publics font très souvent appel à l'aide alimentaire, qui s'est accrue de 25 à 40 %. Mais, d'un autre côté, les situations de repli sur soi et de renfermement, en particulier en milieu rural, nous obligent à aller beaucoup plus fort dans l'« aller vers ». L'enjeu est de résister à cette forme d'hibernation en gardant ou en recréant les liens auprès des personnes qui se sont isolées par accablement ou comme résistance aux événements.

En ce qui concerne les mesures que nous suggérons, nous avons proposé, dans un rapport récent, l'instauration d'un revenu minimum garanti. Nous mettons en avant l'aspect tout à fait contreproductif des sanctions à l'encontre des allocataires du RSA. S'il y a matière à débat à ce sujet, il nous semble néanmoins que, plus on plonge les personnes dans l'insécurité – qu'elle soit financière ou quant à leur avenir –, plus est aggravée leur charge mentale et inhibée leur capacité d'initiative.

La meilleure façon d'aider les personnes est de les mettre en confiance et de les accompagner dans une relation de confiance et non de culpabilité ou de menace. D'ailleurs, beaucoup de travailleurs sociaux expriment leur souffrance de devoir ainsi sanctionner des personnes tout en sachant qu'ils les plongent dans la misère.

Il nous semble temps de mettre en place des mesures structurelles comme réponse à une crise structurelle amenée à durer et qui ne soient pas uniquement des primes ponctuelles. Nous appelons ainsi à la création d'un revenu minimum garanti, c'est-à-dire un RSA suffisamment amélioré pour qu'on en change le nom. Nous avons défini quatre orientations majeures.

Premièrement, pour sortir de la misère, la hausse du revenu à niveau décent de 50 % du niveau de vie médian. L'indexation sur le niveau de vie médian me semble essentielle, car elle marque l'appartenance à la société et le fait de garder le contact avec elle, notamment dans cet aspect de revenu.

Deuxièmement, il s'agit d'élargir ce revenu minimum garanti aux jeunes, qui subissent tout particulièrement les conséquences de la crise. Comme première étape, il s'agit de viser les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), étant donné que leurs contacts avec leur famille sont inexistants ou très appauvris.

Troisièmement, il faudrait élargir ce revenu aux étrangers en situation régulière, à qui il faut actuellement cinq ans pour avoir accès au RSA, ce qui est beaucoup trop long pour les familles.

Quatrièmement, il faut travailler à la simplification des démarches. On parle souvent de l'automaticité des droits, mais le fait qu'un tiers des personnes ne recourent pas au RSA devrait nous scandaliser. Cela montre l'absence d'une politique digne de ce nom pour lutter contre ce non-recours. À ce titre, ce n'est pas la dématérialisation qui va nous aider. Elle est utile et permet d'accélérer certaines choses, mais, dans la réalité, elle éloigne les publics les plus fragiles de l'accès aux droits. En permettant le retrait des services publics et des organismes de protection sociale des territoires, elle rend beaucoup plus difficile l'approche de ces personnes.

Il y a là un vrai enjeu qui pouvait être incarné par les espaces France Services (EFS) qui se mettent néanmoins trop lentement en place ou avec trop peu de moyens.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je me permets de dire que l'objectif de cette mission d'information est aussi de remercier les bénévoles sur le terrain qui, au-delà du temps donné, ont une charge émotionnelle forte. En ce qui concerne les enjeux de statistique, vous avez dit, monsieur Verger, que vous travaillez avec l'Insee, la Dares et la Drees. Néanmoins, l'enjeu de nos rencontres est la double vision technique des chiffres et de terrain. Vous retrouvez-vous dans les statistiques ou des divergences d'approches existent-elles entre ces deux prismes ?

En ce qui concerne l'enjeu de sortie de la pauvreté ou de la grande pauvreté, la représentante de l'Insee énonçait le fait qu'il fallait « marcher sur les deux jambes » que sont le principe de redistribution et celui d'accès à l'emploi. Partagez-vous cette vision ?

En matière de rôle des associations et des pouvoirs publics, le représentant de la Drees disait qu'un des champs insuffisamment étudiés était celui de l'aide alimentaire. Comment voyez-vous les choses à cet égard et peut-on avoir une approche plus pointue ?

Vous avez parlé de nouvelles populations, notamment des jeunes. Je précise qu'une autre mission d'information du Sénat traite de la situation des jeunes, nous n'irons donc peut-être pas très avant dans ce sujet. Néanmoins, il existe aujourd'hui des dispositifs à leur destination, comme le plan « 1 jeune, 1 solution » ou le fait que l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) puisse suivre la scolarisation et accompagner l'accès au milieu professionnel des jeunes de 16 à 18 ans. Voyez-vous, sur le terrain, les effets de ces dispositifs et vous semblent-ils pertinents ?

Vous avez évoqué, monsieur Couvert-Leroy, la présence plus marquée des indépendants dans les populations que vous pouviez rencontrer. Que recouvre ce champ-là ?

Nous sommes nombreux, au Sénat, à siéger au sein des équipes pluridisciplinaires RSA qui rencontrent les allocataires et prennent, il est vrai, un certain nombre de décisions. Permettez-moi de dire que, même si la sanction peut être difficile, l'approche est souvent très humaine. Vous êtes tous favorables à une augmentation du RSA. Y-a-t-il, en parallèle, des discussions sur le montant du SMIC et sur son écart avec le montant du RSA ? Enfin, quel est votre point de vue quant à la suppression totale des contreparties au RSA ?

M. Daniel Verger. – La statistique et le terrain sont très complémentaires et le travail de l’Insee et de la Drees pour repérer les évolutions de la pauvreté est très important. Nous-mêmes sommes également en train, avec des équipes locales, de créer un baromètre pour pointer les évolutions au niveau chaque territoire, de façon à compléter l’analyse annuelle du rapport intitulé *Etat de la pauvreté*. Il manque surtout, dans les statistiques officielles, les personnes sans-papiers et celles qui sont en statut instable. Notre rapport tente de rendre plus visible cette catégorie qui ne l’est pas et qui est, néanmoins, extrêmement appauvrie et extrêmement précaire.

En matière de redistribution et d'accès à l'emploi, il y a effectivement « deux jambes ». Nous en incarnons une par notre demande d'un revenu minimum le plus garanti possible. D'un autre côté, l'initiative Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) lancée par ATD Quart Monde – à laquelle nous contribuons – montre bien l'importance des propositions autour de l'emploi. C'est en effet tout l'enjeu de l'insertion par l'activité économique.

Aujourd’hui, deux idées coexistent : d'une part celle d'un revenu de base, voire universel et, d'autre part, la garantie à l'emploi, pour laquelle la mobilisation des territoires et le soutien de l'État sont importants. Ces deux jambes sont donc complémentaires dans le sens où il est vain de demander à une personne d'être active dans sa formation ou dans sa recherche d'emploi s'il n'y en a pas dans la région. Certes, les secteurs de l'écologie, de l'accompagnement des personnes ou, plus concrètement, la rénovation des 700 000 logements par an sont demandeurs de main d'œuvre. Il nous faut donc accompagner les personnes vers ces créations d'emplois.

L'aide alimentaire est un enjeu extrêmement important et reste la deuxième demande des personnes qui viennent au Secours catholique, alors que nous faisons moins d'aide alimentaire qu'il y a quelques décennies. Avec la crise, nous avons mobilisé des sommes conséquentes pour proposer des chèques services qui ont l'avantage, au contraire de l'aide alimentaire qui laisse peu de choix, de laisser la liberté de l'achat. Nous avons eu des difficultés à faire accepter ce chèque service par les enseignes et, même si cela s'est progressivement résolu, il nous faut continuer à travailler pour venir à bout de toute réticence.

Il s'agit, enfin, de faire la promotion de la solidarité alimentaire de territoire, d'organiser des circuits courts, des jardins partagés, de l'alimentation en commun, des cuisines collectives. Autant d'initiatives qu'il nous semble extrêmement important de soutenir. Toutefois, l'accès digne à l'alimentation est certainement le champ le plus important à promouvoir et nous pouvons faire beaucoup plus et beaucoup mieux que la simple aide alimentaire basique.

Pour les jeunes, il faut vraiment trouver des solutions. De nombreuses mesures ont été annoncées, mais leur impact est assez peu visible. La garantie jeunes universelle est une idée séduisante : elle constitue un vrai progrès si elle est mise en place comme cela a été proposé par le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ). Je pense notamment à son caractère de « droit ouvert ». Il faut prévoir un accompagnement avec les missions locales, qui ont besoin d'être aidées et considérablement renforcées si l'on veut changer d'échelle. Passer de 100 000 à 200 000 jeunes constitue une amélioration, mais nous sommes très loin du compte : il faut pouvoir en accompagner 700 000 à 900 000 pour avoir un impact décisif sur l'appauvrissement des jeunes.

En ce qui concerne le RSA et le revenu minimum garanti, il faut rappeler que l'accompagnement – un accompagnement de qualité, humain et positif – est nécessaire. La menace de la sanction est contre-productive, car elle fait peser une épée de Damoclès là où il devrait y avoir du lien et de l'accompagnement. Les personnes souhaitent avoir accès à un emploi, être socialement et économiquement reconnues. Il ne faut pas penser que certains se contenteraient d'un revenu minimum parce qu'ils ont d'autres problèmes sociaux ou de santé à régler : ils veulent être actifs dans la société et être reconnus pour cela, quitte à connaître des situations de précarité qui peuvent tout de même représenter une avancée pour eux. C'est le cas des indépendants qui sont largement des autoentrepreneurs, comme les livreurs. Pour ces métiers, la difficulté vient de l'absence de protection sociale et de reconnaissance du lien avec l'employeur. Pour autant, l'utilité de ces métiers peut être grande. C'est cette catégorie sociale que nous voyons se précariser.

M. Thierry Couvert-Leroy. – En matière de statistiques, la difficulté vient de la « désynchronie ». Les statistiques robustes reposent sur des analyses : c'est pourquoi les derniers chiffres sur la pauvreté datent d'il y a deux ans. Cela ne permet pas d'être réactif. Nous voyons que la situation est en train de s'aggraver : quels pourraient être les indicateurs de cette tendance ? La statistique publique ne nous permettra de mesurer les impacts du covid en 2020 et 2021 qu'en 2023.

Que l'on soit un grand ou un petit réseau, comment structure-t-on nos observations sociales ? Nos bénévoles doivent remplir des statistiques, mais nous savons bien que les chiffres sont toujours minorés. Nos acteurs n'en voient pas toujours l'intérêt concret. L'étude sur le sans-abrisme date de 2012, par exemple. La ministre du logement nous a promis de travailler avec l'Insee sur ce sujet. En attendant, nos évaluations sont faites « à la louche ». Les Nuits de la solidarité ne nous donnent que des images parcellaires de la situation, et non une photo d'ensemble.

Pour moi, les « deux jambes », ce sont la redistribution et le droit à l'accompagnement, afin que ceux qui le souhaitent puissent y accéder pour trouver leur place dans la société.

Comment envisage-t-on l'autonomie des jeunes ? Être autonome à 18 ans est une injonction. Notre système est construit sur la solidarité familiale : quand on ne peut pas y avoir recours, cela rend les choses plus compliquées. On ne peut que saluer les différents dispositifs que le Gouvernement met en place : « 1 jeune, 1 solution », une généralisation de la garantie jeunes. Il manque l'« aller vers », c'est-à-dire aller vers tous les jeunes qui ne s'inscrivent pas forcément dans cette démarche.

Nous sommes en train de réfléchir à la question de l'aide alimentaire, qui doit être retravaillée pour mieux répondre aux attentes et ne pas être réduite à une simple distribution alimentaire. Nous avons mis en place, par exemple, des espaces bébés-parents, qui sont des lieux de distribution alimentaire pour les jeunes enfants, mais où l'on offre aussi un soutien à la parentalité.

Mme Isabelle Bouyer. – Je ne reparlerai pas des statistiques : la très grande pauvreté est là et les gens ne s'en sortent pas...

Il faut partir de la notion de revenu convenable d'existence : c'est dans la Constitution, et nous ne devrions pas avoir à batailler depuis tant d'années pour que toutes les personnes à partir de 18 ans puissent y avoir accès. C'est une terrible discrimination par

l'âge : les 18-24 ans n'ont pas la possibilité d'avoir un tel revenu. Avoir accès à un revenu convenable d'existence, qui serait de 850 ou 900 euros, permettrait à ces jeunes de prendre une forme d'autonomie, de se projeter, de ne plus dépendre de la famille. Actuellement, si un jeune a un petit boulot pendant quelques semaines et qu'il dépend encore du foyer familial, son revenu est déduit du RSA familial : c'est la raison pour laquelle la réforme du RSA est indispensable. Cette situation empêche toute possibilité d'émancipation et de projection, et l'imprévisibilité conduit ces personnes à être en permanence dans l'urgence.

Vous avez évoqué les droits et devoirs liés au RSA : nous parlons, pour notre part, d'inconditionnalité. Les administrations exigent des allocataires qu'ils rendent compte ; les sanctions qui tombent sont extrêmement difficiles puisqu'elles plongent ces allocataires dans la grande pauvreté et encouragent le non-recours. Car, à un moment donné, les gens baissent les bras et n'ont plus recours au RSA en raison des contraintes, de l'intrusion dans la vie privée. La loi prévoit que le dispositif doit permettre de faire sortir des personnes de la pauvreté, mais aujourd'hui, avec un RSA, on ne sort pas de la pauvreté !

S'agissant des territoires zéro chômeur, nous pensons qu'il faut continuer l'expérimentation, pour analyser ce qui s'y joue réellement. Ce dispositif a été pensé à partir de l'entreprise solidaire Travailler et apprendre ensemble d'ATD Quart Monde à Noisy-le-Grand. Proposer un CDI permet une stabilisation de la situation : les gens peuvent recommencer à se soigner, récupérer leurs enfants quand ils ont été placés en raison de difficultés de logement, retrouver une utilité sociale, *etc.* C'est un cercle vertueux. Il faut penser la solidarité dans notre société, et faire place à chacun.

Pour revenir aux jeunes, je voudrais faire remarquer que les intentions peuvent être là, avec la garantie par l'État d'une formation, d'un accompagnement, pour tous les jeunes de 16 à 18 ans. C'est ce que nous souhaitons pour permettre aux jeunes de s'ancrer dans la vie sociale et professionnelle. Ce programme a été annoncé depuis deux ans ; des fonds y ont été dédiés. Il faut former des professionnels pour « aller vers » des personnes qui sont vraiment invisibles. Dans les Hauts-de-France, aucune formation à cette fin n'a été prévue dans le programme national de formation des missions locales pour 2021 et le programme régional de formation est interdit aux mineurs, alors que les missions locales doivent permettre à un maximum de jeunes d'obtenir une formation...

Les jeunes doivent avoir l'espoir de faire un métier qu'ils auront choisi. Il ne faut pas penser à la place des gens, ce qui signifie qu'il faut nouer une relation de confiance avec eux, qui ne se décrète pas. Je suis issue du monde du travail social : tant qu'on ne donnera pas aux professionnels le temps de nouer des relations et de bâtir des projets, on ne s'en sortira pas !

J'ai évoqué « l'institutionnalisation » de l'aide alimentaire. ATD Quart Monde et d'autres associations ont été invitées régulièrement depuis un an par la direction générale de la cohésion sociale pour faire le point, évoquer les urgences absolues, *etc.* La période que nous vivons a été qualifiée de « crise humanitaire ». Mais l'institutionnalisation de l'aide alimentaire est une hérésie : cela signifie que nous prenons définitivement acte qu'en France des millions de gens meurent de faim et sont obligés de se battre pour se nourrir ou nourrir leur famille. Imaginer l'aide alimentaire comme une fin en soi et une solution pour lutter contre la pauvreté est – je le redis – une hérésie !

J'y insiste, il faut plutôt penser à un revenu convenable d'existence. Les associations sont toutes d'accord, mais nous ne savons pas comme nous faire entendre. Nous

participons à des auditions quasiment tous les jours... Soyons courageux, et faisons en sorte que les gens cessent de ne pas vivre et de ne pas se loger, même si je sais qu'il n'y a pas assez de logements en France.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Vous avez assez peu évoqué la politique du logement. Des efforts importants ont été faits, notamment pour la mise à l'abri dans le cadre du confinement.

Mme Isabelle Bouyer. – Nous avons des lois en France – je pense notamment à la loi SRU. Arrêtons de nous battre pour de nouvelles lois et faisons appliquer celles qui existent ! Nous avons tout ce qu'il faut en France. Ce sont des choix politiques ; les constats, on les fait et on les refait depuis toujours.

M. Daniel Verger. – Merci tout de même de nous entendre ! Vous pouvez être audacieux dans vos propositions parce que l'opinion publique – et je crois aussi les décideurs – a pris conscience qu'il fallait vraiment faire quelque chose en ce moment. C'est pour vous une opportunité, mais aussi peut-être une responsabilité.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Les propositions ne font pas toujours consensus.

M. Daniel Verger. – Sur les mesures à prendre, peut-être pas, mais beaucoup estiment qu'on ne peut pas continuer comme avant.

Avoir aujourd'hui 8 millions de personnes qui font appel à l'aide alimentaire, c'est un indicateur majeur de l'échec de la lutte contre la pauvreté en France.

On peut améliorer les actions menées pour faciliter l'accès à l'alimentation, mais l'objectif principal est de faire que les gens n'aient plus besoin d'aide alimentaire ! Pour cela, il n'y a pas 36 solutions : il faut assurer un revenu digne en faisant en sorte que chacun ait soit un emploi, y compris au travers de mécanismes de type « garantie à l'emploi », soit, pour ceux qui n'ont pas ou pas encore d'emploi, un revenu de remplacement suffisant permettant de couvrir les besoins essentiels.

Des efforts ont été faits sur l'hébergement. Dans certains territoires, de nombreuses personnes ont été logées. L'hiver est traditionnellement une période de mobilisation, le covid n'explique pas tout. On constate une mobilisation et un vrai effort d'ouverture de places. En revanche, sur le logement, nous n'y sommes pas du tout ! Des engagements ont été pris, mais il ne se passe pas en réalité pas grand-chose. Une rénovation énergétique des bâtiments permettrait, à la fois, d'avoir des logements plus nombreux, mieux protégés du froid, plus écologiques et créerait de l'emploi : pourtant, nous ne parvenons pas à mettre en œuvre un plan qui soit à la hauteur des enjeux...

Sur le logement, il y a donc encore énormément à faire, mais, sur l'hébergement, la mobilisation a globalement porté ses fruits, ce qui montre qu'il est possible d'arriver à l'objectif politique de zéro SDF.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Effectivement, il s'agit plutôt d'hébergement d'urgence que de logement. Or seul le logement donne de la perspective et permet de travailler dans la durée sur d'autres sujets.

M. Thierry Couvert-Leroy. – Nous savons que 30 000 places ne sont pas pérennes : pour ces 30 000 personnes, nous avons quelques mois pour trouver des solutions. Il faut poursuivre les efforts pour aboutir à des solutions de logement et non de mise à l'abri.

Mme Annick Jacquemet. – Madame Bouyer, vous avez parlé à plusieurs reprises de la formation des jeunes. Qu'est-ce qui les empêche de savoir où aller ? Est-ce parce qu'ils ne sont pas décidés ou pas accompagnés ? Est-ce parce que les formations ne sont pas adaptées ? La formation, c'est le nerf de la guerre.

Quelles solutions préconisez-vous ?

Mme Isabelle Bouyer. – Les travailleurs sociaux dans les missions locales suivent un trop grand nombre de jeunes, ils ont donc peu de temps à leur consacrer pour comprendre les aspirations des jeunes. Lorsqu'il a visité le Centre de promotion familiale de Noisy-le-Grand en 2018, le Président Emmanuel Macron a notamment rencontré des jeunes : l'un d'entre eux lui a expliqué qu'un professeur l'avait orienté vers l'horticulture alors qu'il voulait faire de la vente. Si l'orientation est mal « goupillée » dès le départ, les jeunes baissent les bras : il leur faut un suivi personnalisé avec un adulte qui va les soutenir. Au Haut Conseil du travail social, où j'ai siégé trois ans en tant que représentante du mouvement ATD Quart Monde, nous avons beaucoup évoqué la question du temps nécessaire pour l'accompagnement.

Donnons-nous les moyens d'« aller vers » et de nouer une relation pour accompagner le jeune dans son projet. Il est très difficile de choisir un métier. De nombreux abandons s'expliquent par une mauvaise orientation ou un accompagnement insuffisant... Dans chaque centre de formation d'apprentis (CFA), il faudrait un poste de travailleur social pour assurer le lien avec les jeunes en difficulté : ceux-ci veulent être accompagnés, car ils savent que l'orientation est très compliquée. Cela exige du temps et des moyens humains.

M. Daniel Verger. – Merci de nous avoir donné ce temps d'explication et de conviction.

La situation actuelle n'est pas acceptable tant pour les personnes concernées que pour notre pays. On ne peut pas être fier de vivre dans un pays dans lequel 8 millions de personnes ont besoin d'aide alimentaire et 15 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, dans une très grande misère en termes non seulement de revenus, mais aussi de considération. Nous pouvons changer cela !

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Merci de votre présence. Je m'associe aux propos de Mme Puissat, qui a apporté sa reconnaissance et ses remerciements à l'ensemble des bénévoles de vos associations qui sont sur le terrain tous les jours.

Mme Isabelle Bouyer. – Les bénévoles sont aussi des personnes qui connaissent des situations de vie très difficiles.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous concluons ainsi notre première journée d'auditions, avant de poursuivre notre travail qui durera plusieurs mois.

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

La réunion est close à 17 h 35.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 15 FÉVRIER ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 16 février 2021

À 17 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne sur l'accord de retrait et l'accord de commerce et de coopération signés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne

Mercredi 17 février 2021

À 8 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Présentation du rapport d'information de M. Laurent Duplomb sur les retraits et les rappels de produits à base de graines de sésame importées d'Inde ne respectant pas les normes minimales requises dans l'Union européenne

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote.

À 9 h 30

Captation

- Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Thierry Déau, président-directeur général de Meridiam, dans le cadre des travaux du comité de suivi Veolia-Suez

À 10 h 45

Captation

- Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de Mme Dominique Senequier, présidente d'Ardian, dans le cadre des travaux du comité de suivi Veolia-Suez

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 16 février 2021

À 17 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition de M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne sur l'accord de retrait et l'accord de commerce et de coopération signés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (*en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques*)

Mercredi 17 février 2021

À 10 heures

Salle Monory et en téléconférence

Captation

- Audition de SE M. Hans-Dieter Lucas, ambassadeur d'Allemagne en France
- Désignation de membres du groupe de travail sur l'Espace

Commission des affaires sociales

Mercredi 17 février 2021

À 8 h 30

Salle 213 et en téléconférence

Examen des amendements au texte de la commission (n° 357, 2020-2021) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification (Rapporteur : M. Alain Milon)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 15 février à 12 heures

Jeudi 18 février 2021

À 11 heures

Salle A213 - 2ème étage Est et en téléconférence

Audition de Mme Sophie Cluzel, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant diverses mesures de justice sociale (n° 319, 2019-2020)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 16 février 2021

À 17 h 30

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire et en téléconférence

Captation

Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports, sur la stratégie nationale portuaire

Mercredi 17 février 2021

À 9 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

- Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Thierry Déau, président-directeur général de Meridiam, dans le cadre des travaux du comité de suivi Veolia-Suez

À 10 h 45

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

- Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de Mme Dominique Senequier, présidente d'Ardian, dans le cadre des travaux du comité de suivi Veolia-Suez

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 16 février 2021

À 14 heures

Salle 245 et en téléconférence

Examen des amendements de séance sur le **projet de loi** n° 198 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, habilitant le **Gouvernement à prendre les mesures** relevant du **domaine** de la **loi nécessaires** pour **assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage** et **renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage**.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance était fixé au : Jeudi 11 février 2021 à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 17 février 2021

À 14 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de Mme Sabine Drexler et du texte proposé par la commission¹, dans le cadre de la procédure de législation en commission², sur la proposition de loi n° 287 (2019-2020), modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de commission est fixé au : Lundi 15 février 2021 à 12 heures.

Le délai limite de demande de retour à la procédure normale est fixé au : Vendredi 26 février à 17 heures.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au : Lundi 1er mars 2021 à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Conformément à l'article 47 quater du Règlement du Sénat, « [...] sont seuls recevables en séance, dans les conditions fixées à l'article 50, les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou procéder à la correction d'une erreur matérielle ».

À 16 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

Audition, en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, dans le cadre de l'examen du projet de loi confortant les principes de la République, de Mme Dominique Schnapper, sociologue, présidente du Conseil des sages de la laïcité

¹ *Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

² *Conformément à l'article 47 quater du Règlement du Sénat, « [...] sont seuls recevables en séance, dans les conditions fixées à l'article 50, les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou procéder à la correction d'une erreur matérielle ».*

Commission des finances

Mardi 16 février 2021

À 14 h 30

Salle de la commission et en téléconférence

- Examen des amendements de séance au texte n°330 (2020-2021) adopté par la commission sur le projet de loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (M. Bernard Delcros, rapporteur)
- Examen des amendements de séance au texte n°332 (2020-2021) adopté par la commission sur la proposition de loi relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur)

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République (A.N., n° 3649), sous réserve de sa transmission

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 701 (2019-2020) autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République argentine du 4 avril 1979, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune

Mercredi 17 février 2021

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. Patrick de Cambourg, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables et vote sur cette proposition de nomination

En application de l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées. Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote.

À 10 h 30

Salle Médicis et par téléconférence

Captation

Audition de MM. Philippe Brassac, président de la Fédération bancaire française (FBF) et directeur général de Crédit agricole S.A., Olivier Mareuse, directeur des gestion des actifs et directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et des consignations, Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor, et Mme Valérie Plagnol, économiste, présidente du Cercle des épargnants, sur le thème : « Comment mieux orienter et mobiliser l'épargne financière des ménages liée à la crise sanitaire pour soutenir la reprise ? »

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mercredi 17 février 2021

À 9 h 30

Salle 216 et en téléconférence

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République
- ° Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 353 (2020-2021) sur la proposition de loi n° 161 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale (rapporteur : M. Alain Marc) ;
- ° Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 355 (2020-2021) sur le projet de loi organique n° 285 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République (rapporteur : M. Stéphane Le Rudulier)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 16 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

- Audition, en commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, dans le cadre de l'examen du projet de loi confortant le respect des principes de la République, de Mme Dominique Schnapper, sociologue, présidente du Conseil des sages de la laïcité
- Audition, dans le cadre de l'examen du projet de loi confortant le respect des principes de la République, de M. Bernard Rougier, professeur des universités

Commission des affaires européennes

Mardi 16 février 2021

À 17 h 30

Salle Médicis et par téléconférence

Captation

- Audition de M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne sur l'accord de retrait et l'accord de commerce et de coopération signés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, en commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Jeudi 18 février 2021

À 8 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- 1ère partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 25 au 29 janvier 2021 : communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE

- 8e réunion du groupe de contrôle parlementaire conjoint (GCPC/JPSG) d'Europol des 1er et 2 février 2021 : communication de M. Ludovic Haye

Mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français

Mardi 16 février 2021

Salle 213 et en téléconférence

Captation

À 15 h 30

- Audition de M. Thibault Guilly, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises

À 16 h 30

- Audition de Mme Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

À 17 h 30

- Audition de Mme Virginie Lasserre, directrice générale de la cohésion sociale

- Échange de vues sur la suite des travaux de la mission d'information

Mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse

Mardi 16 février 2021

Salle 1/2 Clemenceau - côté écran et en téléconférence

À 14 heures

Réunion constitutive